



DÉPARTEMENT
DES FINANCES
PUBLIQUES

NOTES

PRATIQUES

Création d'une unité
de politique fiscale

©2017 Fonds monétaire international
Conception de la couverture : services multimédias du FMI
Composition de la version en anglais : The Grauel Group
Version française : services linguistiques du FMI

Cataloging-in-Publication Data
Joint Bank-Fund Library

Names: Grote, Martin. | International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.
Title: How to Establish a Tax Policy Unit/ this note was prepared by Martin Grote.
Other titles: Fiscal policy, how to improve the financial oversight of public corporations | How to notes (International Monetary Fund) ; 5
Description: [Washington, DC] : Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2017. | How to notes / International Monetary Fund | October 2017. | Includes bibliographical references.
Identifiers: ISBN 9781484323816
Subjects: LCSH: Corporate governance—Quality control. | Corporations--Evaluation.

ISBN 978-1-48432-381-6 (anglais, version papier)
ISBN 978-1-4983-2124-2 (français, version PDF)

MISE EN GARDE : Les notes pratiques du département des finances publiques (FAD) contiennent des conseils des services du FMI à l'intention des décideurs politiques sur des questions importantes de finances publiques. Les vues exprimées dans ces notes n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

Les commandes peuvent être effectuées en ligne
ou envoyées par télécopieur ou par la poste à :
International Monetary Fund, Publication Services
PO Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopieur : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org
www.imf bookstore.org

NOTE PRATIQUE SUR LA CRÉATION D'UNE UNITÉ DE POLITIQUE FISCALE

Le régime fiscal d'un pays joue un rôle crucial dans son développement économique et social, un principe reconnu par l'Organisation des Nations Unies, qui a d'ailleurs érigé au rang de priorité centrale de son programme de développement durable le renforcement de la capacité de mobilisation des recettes fiscales des pays. Il va de soi que les pays en développement ont besoin de recettes fiscales suffisantes pour financer les soins de santé, l'éducation et les infrastructures, autant de facteurs indispensables à la croissance économique et au développement. Toutefois, le ratio de recettes n'est pas le seul facteur qui compte. L'obtention de résultats équilibrés et efficaces passe en effet par la mise en place d'un système de perception des recettes de qualité.

Pour en arriver à un système propice à un développement économique et social durable bénéficiant d'un large appui de la population, il est essentiel que tout projet de réforme fiscale fasse l'objet d'une évaluation rigoureuse et d'analyses quantitatives et soit soumis à un débat transparent. Les décideurs et toutes les parties prenantes à ce débat doivent avoir accès aux faits et à des données et analyses indépendantes de la meilleure qualité possible fondées sur les données probantes existantes, notamment sur les impacts prévus de la réforme fiscale sur les recettes, sur la répartition des revenus et sur le rendement de l'économie. L'outil idéal pour appuyer la principale institution décisionnelle (le pouvoir exécutif) est ce qu'il est en général convenu d'appeler une « unité de politique fiscale » (ou UPF). La tâche de cette unité consiste à encadrer et à éclairer le débat sur la politique fiscale en mettant de l'avant les faits, en présentant des analyses indépendantes des données et en misant sur les efforts de spécialistes de plusieurs disciplines. L'UPF assure aussi en général une surveillance qui garantit l'intégrité du régime fiscal, et elle joue un rôle crucial dans la diffusion de l'information aux parties prenantes tout au long du parcours qui mènera, dans un pays donné, à la mise en place d'un régime fiscal cohérent, raisonnable, juste et efficace.

La présente note a été rédigée par Martin Grote. L'auteur tient à remercier pour leurs commentaires pertinents Ruud de Mooij, Milena Hrdinková, Michael Keen, Alexander D. Klemm, Sébastien Leduc, Andrea Lemgruber, Kiyoshi Nakayama, Victoria J. Perry, Patrick Petit, Diego Mesa Puyo, Irena Jankulov Suljagic, Artur Swistak et Mick Thackray. L'auteur remercie également Peter Barrand, Mario Mansour et John Norregaard pour leur aide dans la préparation des graphiques 2 et 3.

De nombreux pays en développement sont dépourvus d'une telle unité. Certains pays en émergence (l'Afrique du Sud, le Brésil) et pays à faible revenu (dont le Burundi) comptent néanmoins une UPF ou un groupe spécialisé dans l'analyse des politiques fiscales. Pourtant, dans la plupart des pays en développement, l'administration ne dispose pas d'une telle unité et doit par ailleurs composer avec un manque chronique de données ou avec une capacité restreinte d'analyse des rares données auxquelles elle a accès¹. Ce manque d'information complique la prise des décisions, nuit au débat sur les réformes fiscales et peut entraîner l'adoption de politiques mal avisées ou d'un régime fiscal dont la légitimité est remise en question par la population, ce qui peut saper le moral des contribuables et conduire à l'incivisme fiscal. Dans ces circonstances, une UPF, aussi réduite soit-elle (quitte à élargir ensuite ses cadres), peut avoir une influence déterminante sur les progrès non seulement de la mise en œuvre de politiques fiscales saines, mais aussi de la définition des besoins de développement de capacités et de la coordination des efforts déployés par les pays donateurs et les fournisseurs d'assistance technique².

Fondée sur plusieurs décennies d'expérience acquise par les services du FMI dans le domaine de l'assistance technique à la mise en place de politiques fiscales, la présente note contient des conseils et des lignes directrices pour la création d'une UPF. Il s'appuie dans une large mesure sur l'expérience collective d'experts en politique fiscale venant surtout d'économies avancées et de quelques économies en émergence, et sur la rare documentation qui existe sur cette question, pour aider les pays qui cherchent à progresser dans cette voie. La présente note décrit certains aspects d'une UPF, notamment son rôle et ses fonctions, sa structure organisationnelle, la place qu'elle devrait occuper au sein de l'administration ainsi que ses relations avec les autres organes de l'État et avec des parties prenantes de l'extérieur. L'analyse

¹Le manque de données découle, entre autres choses, du recours limité aux technologies de l'information et au manque de transparence des institutions et des décideurs qui génèrent des données sur les contribuables qui pourraient servir de base à des analyses quantitatives et qualitatives.

²La création d'une UPF est un élément important dans le contexte plus large de l'établissement de la capacité fiscale d'un pays en développement (voir, par exemple, FMI *et al.*, 2016).

s'appuie également sur l'examen de la fonction chargée de concevoir la politique fiscale (parfois une UPF) dans 25 pays à revenu élevé, intermédiaire et à faible revenu (voir annexe 1) et sur une comparaison de ces fonctions.

Certains enseignements sur ce qui a bien fonctionné et sur les endroits et les moments où ces mesures ont bien fonctionné se dégagent de l'analyse. Cependant, comme les structures institutionnelles et les processus de formulation d'une politique fiscale varient considérablement d'un pays à l'autre, l'étude mène à la conclusion que la structure de chaque UPF doit être personnalisée en fonction des besoins du pays, de sa capacité, de sa situation et des possibilités qui s'offrent à lui. Dans la conclusion de la présente note, dix enseignements d'ordre général sont formulés à l'intention des pays qui souhaitent se doter d'une UPF ou développer leur UPF actuelle pour assurer son bon fonctionnement.

Fonctions

L'UPF assure en général quatre grandes fonctions : 1) elle supervise la conception générale de la politique fiscale et les consultations publiques connexes ; 2) elle effectue des analyses sur les recettes fiscales et sur les impacts économiques ; 3) elle amorce le processus de formulation du contenu de la politique pendant la rédaction des textes législatifs, y participe et le supervise ; 4) elle contribue au respect des obligations fiscales internationales du pays, en appuyant, entre autres choses, l'équipe qui négocie les traités fiscaux en produisant à son intention une analyse des impacts économiques. Chacune de ces fonctions a son importance, que ce soit pendant les grandes réformes fiscales structurelles ou plus simplement au moment de mettre en œuvre des changements fiscaux annuels de moindre ampleur³.

Orientation des réformes fiscales

L'UPF joue un rôle crucial dans l'orientation de toute réforme de la politique fiscale en produisant une analyse objective des choix fiscaux possibles⁴. Elle participe en gé-

³Dans les pays où les industries extractives occupent une place importante, l'UPF assure souvent aussi une fonction spécialisée qui se concentre sur la conception d'un cadre budgétaire particulier à ce secteur d'activité et négocie, de concert avec le ministère dépositaire responsable (c'est-à-dire le ministère des Mines et de l'Énergie), les contrats de partage de la production.

⁴Il convient ici d'établir une distinction entre *politique fiscale* et *administration fiscale*. L'administration fiscale s'entend des politiques d'administration des recettes fiscales : procédures administratives, services aux contribuables, traitement des remboursements et des paiements, pouvoir

néral activement à l'analyse et à l'évaluation des politiques nouvelles ou modifiées émanant de nombreuses sources : Parlement et fonctionnaires, entreprises, organisations syndicales et population en général. Au sein de l'administration, les principaux acteurs de ce processus sont le ministère des Finances, qui comptabilise et estime les dépenses et les recettes publiques ; les autres ministères, qui s'efforcent d'atteindre les objectifs des politiques publiques en s'appuyant sur le régime fiscal ; et l'Administration des recettes, dont le rôle est d'appliquer la loi et de rehausser le civisme fiscal. Souvent, ces institutions poursuivent des objectifs divergents en ce qui concerne les politiques fiscales, d'où la complexification de la politique fiscale et la conclusion de compromis administratifs. L'UPF joue un rôle central dans ces arbitrages et supervise le processus décisionnel dans le respect du programme fiscal du gouvernement. Elle y arrive par des analyses et des recommandations impartiales sur les choix qui servent le mieux l'intérêt public. En outre, l'UPF peut faciliter, grâce à ses analyses fiscales, une plus grande coordination des politiques économiques des différents ministères et organismes, et notamment de la politique commerciale (tarifs douaniers), de la politique de développement des recettes fiscales autonomes des administrations régionales et locales, des stratégies sectorielles (industries extractives), des politiques relatives au chômage et de développement du marché du travail et des politiques d'entrepreneuriat.

En ce qui concerne la mise en œuvre des changements fiscaux, le programme de travail de l'UPF doit être réaliste et ses priorités fondées sur des critères mesurables (par exemple élaboration de stratégies et fixation de cibles de mobilisation de recettes atteignables en appui au cadre budgétaire à moyen terme). L'établissement d'un ordre de priorité entre les changements fiscaux nécessaires selon la catégorie à laquelle ils appartiennent constitue à cet égard une approche pragmatique. Cet ordre de priorité pourrait, par exemple, être le suivant : 1) changements jugés essentiels et exigeant l'adoption d'une loi au cours de la prochaine session parlementaire pour corriger des lacunes

de perception et audits. Ces politiques administratives sont codifiées dans des manuels de procédures destinés aux fonctionnaires et forment collectivement un élément essentiel du système de gouvernance de l'administration des recettes, souvent intégré à un code de procédure fiscale autonome. Ce code uniformise tous les aspects de la procédure liée à l'impôt sur le revenu, à la taxe sur la valeur ajoutée, aux droits d'accise et aux autres taxes et impôts. Le code de procédure fiscale peut être une solution de rechange à d'autres dispositions des différentes lois fiscales régissant les procédures d'enregistrement, de perception et d'application. Il importe également de souligner que la ligne qui sépare la politique fiscale de l'administration des recettes est parfois floue, car une position bien arrêtée sur les pénalités, les amendes et les amnisties fiscales est tout aussi importante sur le plan politique que sur le plan administratif.

importantes dans le libellé actuel des lois qui créent des échappatoires fiscales très exploitées ; 2) changements qui, bien qu'importants, ne sont pas cruciaux, et qui devraient faire l'objet d'une loi dès que possible, et assurément dans les 12 à 18 mois ; 3) changements qui, bien qu'importants, sont moins urgents et qui n'exigent pas nécessairement une intervention immédiate.

L'UPF joue un rôle prépondérant. Elle explique sans parti pris politique les arguments économiques et les intentions derrière les changements envisagés à la politique fiscale et aux lois. Toutefois, il incombe surtout à l'Administration des recettes de rédiger les notes d'interprétation qui expliquent aux contribuables et aux fonctionnaires comment appliquer les codes et règlements fiscaux en place. À cet égard, l'UPF devrait informer l'Administration des recettes et le ministère des Finances des conséquences possibles sur la valeur des recettes des notes d'interprétation avant même leur publication. Les notes d'interprétation ou lignes directrices sont habituellement publiées afin d'informer et de guider les contribuables et leurs conseillers, et ces mesures législatives subordonnées ou règles d'application jouent un rôle fondamental en expliquant de manière plus certaine la loi fiscale et son application. Il faut cependant se montrer particulièrement vigilant pour éviter que la portée des pouvoirs discrétionnaires de l'Administration des recettes ne soit pas étendue de manière indue sans supervision législative. Par exemple, l'UPF pourrait exercer une surveillance et alerter le pouvoir exécutif si un pouvoir discrétionnaire est utilisé d'une manière qui excède une importance relative prédéterminée⁵.

Analyse des recettes et des impacts économiques

L'UPF effectue de manière générale des analyses quantitatives et qualitatives, souvent dans le cadre du processus budgétaire plus large du ministère des Finances. Ces analyses devraient être rigoureuses, systématiques et fondées sur des méthodologies transparentes et à jour. Les outils méthodologiques sous-jacents doivent être rendus publics afin que les analyses puissent être reproduites et scrutées par des parties prenantes externes (par exemple des universités, des organisations de la société civile et des entreprises)⁶. Les analyses mentionnées ci-dessous sont souvent effectuées par l'UPF d'un pays (Bird, 2004 ; PNUD, 2008 ; Martinez-Vazquez et Heredia-Ortiz, 2009). Parmi celles-ci, les deux premières sont les

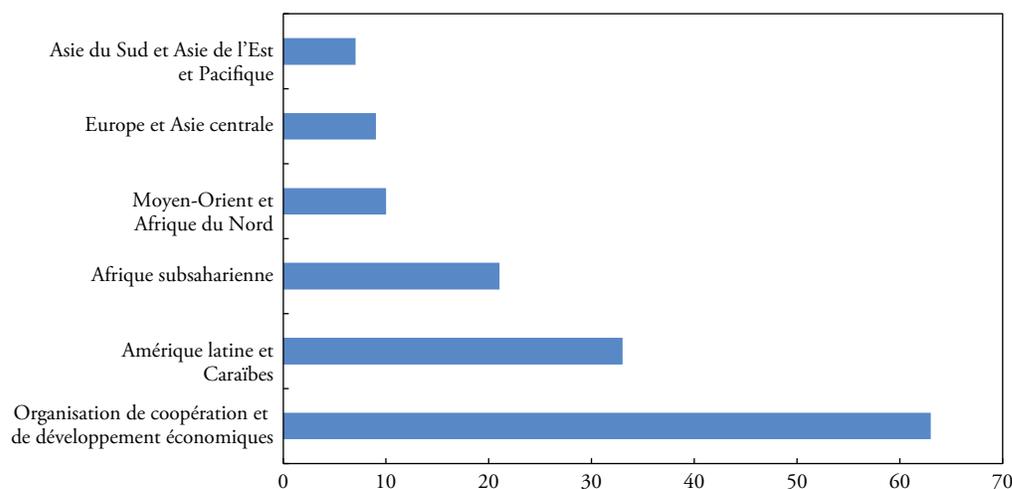
⁵FMI, OCDE (2017), pages 41 à 45.

⁶Les microdonnées sur les contribuables nécessaires à cette analyse ne sont en règle générale pas publiques et devraient être mises à la disposition de l'UPF sous une forme anonymisée (voir section II.C).

plus fondamentales et sont aussi d'une importance cruciale pour les pays en développement :

- *Les prévisions de recettes* sont essentielles à toute UPF. Elles comportent deux éléments :
 - Les projections de référence des recettes fiscales sur l'ensemble du cycle budgétaire établies en fonction d'un ensemble donné de paramètres politiques. Ces projections sont habituellement fondées sur une combinaison de données microéconomiques et macroéconomiques, et elles sont au cœur du processus de préparation du budget. Elles servent aussi souvent à d'autres fins, notamment à la fixation de cibles de perception fiscale pour l'Administration des recettes. Les projections de référence sont habituellement effectuées deux fois par année. Une première fois pendant le cycle annuel de préparation du budget, et une deuxième fois, à mi-chemin de l'exercice financier, afin de dresser un premier bilan et d'évaluer les écarts par rapport aux estimations budgétaires initiales et ainsi estimer à moyen terme les dépenses budgétaires⁷.
 - Les prévisions de recettes après la mise en œuvre des modifications proposées à une loi fiscale par rapport aux recettes perçues en vertu de la loi actuelle (analyse de l'impact sur les recettes) sont souvent fondées sur des modèles de microsimulation qui peuvent établir les effets sur les recettes fiscales des changements paramétriques détaillés apportés au code fiscal sur des groupes précis de contribuables. L'agrégation de ces effets donne un aperçu de l'impact sur les recettes.
- *L'analyse des dépenses fiscales* s'entend du calcul du montant des recettes fiscales dont l'État se prive en raison de dispositions spéciales du code fiscal qui créent des exceptions au régime fiscal général (exclusions, déductions, crédits d'impôt, reports et taux d'imposition préférentiels). Comme les dépenses fiscales représentent souvent une part appréciable des dépenses publiques totales, leur analyse est essentielle pour bien informer les décideurs et les autres parties prenantes des coûts et avantages de certaines options fiscales qu'ils souhaitent privilégier. Idéalement, cette analyse doit être effectuée tous les ans ou tous

⁷Les estimations de recettes utilisées à des fins de planification budgétaire peuvent résulter d'interactions entre différents organismes facilitées par des comités de gestion des recettes qui travaillent conjointement à l'obtention de résultats éclairés et crédibles. Dans certains pays, le ministère des Finances s'appuie en partie sur des estimations venant de groupes de réflexion de bonne réputation (par exemple l'Institut des études fiscales dans le cas de l'Espagne), rehaussant du même coup la transparence des hypothèses sous-jacentes aux projections de recettes et aux méthodes utilisées.

Graphique 1. Pourcentage de pays dont les dépenses fiscales sont calculées périodiquement

Source : Banque mondiale (2015).

les deux ans. La plupart des économies avancées procèdent à une analyse annuelle de leurs dépenses fiscales qu'elles publient dans le cadre du processus budgétaire. Les analyses de cette nature sont moins courantes dans les pays en développement (graphique 1).

- *L'analyse distributive* évalue l'impact de la politique sur la répartition des revenus entre ménages, particuliers et entreprises. Cette analyse est généralement fondée sur des modèles de microsimulation à l'échelle des particuliers, des ménages ou des sociétés. Parfois, ces modèles intègrent des effets comportementaux afin d'obtenir des « prévisions dynamiques » (*dynamic scoring*), c'est-à-dire des prévisions qui tiennent compte de l'impact des réactions comportementales aux politiques fiscales. Si les réactions aux prix courants sont aussi intégrées au modèle (ce qui est en général le cas des modèles d'équilibre général), l'analyse prend alors en compte les incidences et les effets des taxes et impôts, c'est-à-dire leurs effets ultimes sur les particuliers après la prise en compte des effets des transferts d'impôt qui découlent des réactions du marché. L'incidence économique d'un changement fiscal peut être très différente de son incidence juridique et avoir une grande pertinence pour l'évaluation de ses impacts distributifs⁸.
- *L'analyse des impacts économiques* porte souvent sur les conséquences macroéconomiques des changements

⁸Les incidences peuvent aussi être étayées par des faits probants provenant de sources externes. Ainsi, à propos de l'évaluation de l'incidence de la taxe sur la valeur ajoutée en Europe, Benedek *et al.* (2015) indiquent que les bienfaits d'une éventuelle diminution des taux de la taxe sur la valeur ajoutée pourraient ne pas être entièrement transférés aux consommateurs. Ces effets pourraient orienter la politique européenne relative à la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que les politiques équivalentes ailleurs.

apportés à la politique fiscale sur le marché du travail, l'investissement, l'inflation globale, la croissance économique, etc. Cette analyse s'appuie en général sur des modèles d'équilibre général ou partiel, ou les deux, qui font ressortir les différentes réactions comportementales aux taxes et impôts, y compris les interactions possibles entre les marchés. Il est en général nécessaire d'utiliser des modèles différents selon la taxe ou l'impôt dont on souhaite évaluer les impacts. Par exemple, un modèle très pointu sur les ménages est requis pour évaluer l'impact d'une réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers, et un modèle très pointu du secteur des affaires le sera pour évaluer une réforme de l'impôt des sociétés. Les paramètres sont souvent estimés en s'appuyant sur une analyse des données économétriques ou étalonnés en fonction de données empiriques existantes. Certains modèles font aussi ressortir l'effet d'entraînement à l'échelle internationale des politiques fiscales comme la répartition internationale de la main-d'œuvre et des capitaux imputable aux échanges commerciaux et les transferts internationaux de bénéfices par les sociétés multinationales.

- *L'analyse coûts-avantages* est l'outil le plus complet pour établir la désirabilité de certaines dispositions fiscales (notamment des avantages fiscaux) à l'intérieur du concept général de bien-être. Des analyses d'autres natures fournissent habituellement les données nécessaires à l'analyse coûts-avantages. Par exemple, une étude sur les dépenses fiscales est nécessaire pour déterminer les coûts budgétaires directs d'une disposition fiscale donnée (voir FMI *et al.*, 2015).

- *L'analyse des indicateurs fiscaux* s'entend de l'utilisation d'indicateurs simulés pour illustrer certaines distorsions du régime fiscal (afin de les comparer avec celles d'autres pays). Le *taux d'imposition effectif* sur l'investissement des entreprises est un de ces indicateurs. Il peut servir à illustrer les distorsions des différentes formes d'impôt sur le revenu, comme l'impôt sur le bénéfice des sociétés, le décompte fiscal et l'impôt sur le revenu des particuliers (FMI *et al.*, 2015). Le *prélèvement fiscal sur le travail* est un autre indicateur. Il révèle l'impact global des impôts et cotisations sociales sur l'écart entre le coût de la main-d'œuvre et le salaire net touché par les travailleurs (une indication de la distorsion créée par le régime fiscal sur le marché du travail) (OCDE, 2016).

Les UPF ne disposent pas toujours des ressources requises pour utiliser l'éventail complet des modèles économiques et analyses mentionnés précédemment. Toutefois, les analyses les plus fondamentales, comme les prévisions de recettes, les examens des dépenses fiscales et une forme ou une autre d'établissement des coûts des changements à la politique fiscale (c'est-à-dire leur impact sur les recettes), sont en général effectuées. Dans les pays en développement, il est recommandé de se concentrer d'abord sur les capacités qui augmentent la précision des prévisions des recettes fiscales, les évaluations quantitatives des changements fiscaux et le calcul des pertes de recettes fiscales imputables aux encouragements fiscaux.

Au fil du développement des pays, des modèles d'analyse des impacts économiques et d'analyse distributive sont parfois développés, et des analyses coûts-avantages sur les principaux ajustements apportés aux instruments fiscaux sont effectuées. Il est assez courant que les administrations publiques externalisent les analyses plus pointues et les confient à un groupe d'universitaires ou de consultants, ou encore à un autre organisme public (par exemple une institution budgétaire autonome) qui se spécialise dans l'analyse des données et la modélisation économique. Comme nous l'indiquons à l'annexe 1, plusieurs pays bénéficient des services d'une institution spécialisée dans l'analyse budgétaire, notamment l'Espagne, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. De plus, il est plus approprié de confier à l'Administration des recettes certaines études comme l'analyse de l'écart fiscal (la plupart du temps effectuée aux fins de la taxe sur la valeur ajoutée ou de l'impôt sur les sociétés, comme l'explique en détail le programme d'analyse des écarts du département des finances publiques, un modèle d'estimation de l'écart de la taxe sur la valeur ajoutée) ou les études pour établir une méthodologie de quantification

de la part non taxée de l'assiette fiscale en raison de l'incivisme fiscal. Les résultats de cette analyse éclairent, au sein de l'Administration des recettes, le débat sur les stratégies de gestion du risque d'incivisme fiscal et viennent compléter les analyses des dépenses fiscales qui visent à établir les variations des recettes imputables à la conception de la politique fiscale (l'écart de politique fiscale).

Rédaction des textes juridiques

La rédaction des textes juridiques est une étape complexe du processus de conception d'un régime fiscal. En s'appuyant sur la formulation des politiques qui expriment les changements fiscaux souhaités, les rédacteurs juridiques convertissent ces intentions en textes de loi concrets et transparents. D'un côté, le libellé des textes juridiques doit être suffisamment précis pour refléter toutes les intentions exprimées dans la politique sans créer d'échappatoire susceptible de faciliter l'évitement ou l'évasion fiscale et, d'un autre côté, il doit prendre en compte les interprétations des tribunaux compétents. Vu la complexité des lois fiscales, il est important que les fonctionnaires de l'Administration des recettes participent étroitement au processus de rédaction des amendements qu'on souhaite apporter à ces lois et qu'ils demeurent engagés tout au long du processus législatif.

La gestion du processus rédactionnel peut être assurée par le bureau du procureur général, et la rédaction comme telle être confiée à un comité de rédaction regroupant différents participants, notamment des fonctionnaires de l'UPF. Parfois, un service distinct du Parlement supervise les normes de rédaction législative ou procède directement à la rédaction des textes juridiques. Dans certains pays, tous les textes législatifs sont rédigés par un « conseil parlementaire » (par exemple, au Royaume-Uni, le Bureau du conseiller parlementaire) en étroite collaboration avec des fiscalistes de l'UPF et de l'Administration des recettes. L'UPF gère également le programme législatif et participe aux débats des différentes lectures de la version préliminaire de la loi devant un comité spécial ou permanent du parlement à qui il incombe de délibérer sur les amendements proposés aux lois fiscales.

Négociation de traités et participation aux instances fiscales internationales

Les questions de fiscalité internationale, comme la négociation de traités fiscaux bilatéraux et la prise en compte des règles de source appropriée et des règles anti-évitement (sur la capitalisation restreinte et sur les sociétés contrôlées

par des intérêts étrangers), de même que la fixation des prix des transferts, exigent des compétences spécialisées en droit fiscal international. Idéalement, ces activités supposent que l'on connaît les coûts et avantages de certaines dispositions du traité fiscal et que l'on dispose d'analyses des données précises effectuées par l'UPF. Cette dernière devrait avec le temps en venir à une meilleure compréhension des effets des traités fiscaux sur les flux entrants et sortants d'investissements, ainsi que sur les recettes fiscales découlant de ces flux. Elle devrait aussi évaluer les risques associés au chalandage. De plus, l'UPF devrait participer aux discussions sur l'adoption des normes internationales, notamment les directives contraignantes (par exemple celles appliquées au sein de l'Union européenne ou de l'Union économique et monétaire ouest-africaine) et bien connaître les normes et les lignes directrices élaborées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), par le Groupe des Vingt (G-20) et par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les hauts fonctionnaires de l'UPF devraient par ailleurs participer aux initiatives internationales de coordination de la fiscalité en vertu du cadre inclusif du G-20 et de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), par le forum mondial sur l'échange automatique d'information et par le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU. Il arrive souvent que les équipes nationales de négociation des traités fiscaux constituées de représentants de plusieurs organismes soient dirigées par un haut fonctionnaire de l'Administration des recettes ou par un conseiller fiscaliste principal du Trésor, qui devrait s'appuyer sur les analyses quantitatives de l'UPF dans la négociation d'un traité pour son pays.

Gouvernance

Placement

L'UPF relève souvent du pouvoir exécutif, mais il y a des exceptions. En Russie, par exemple, l'UPF a d'abord été un organisme universitaire financé par une fondation indépendante⁹. Cette indépendance peut servir de rempart

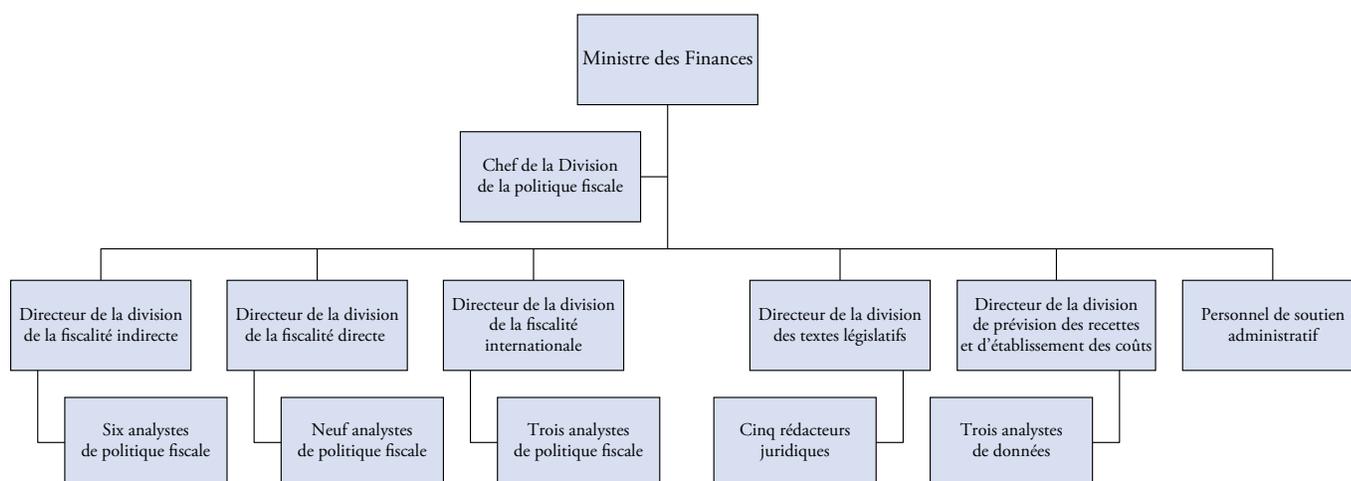
⁹Plusieurs pays choisissent de confier leurs analyses budgétaires avancées à des instituts budgétaires semi-autonomes. Fondé en 1969 et reconnu comme un des plus grands instituts de recherche microéconomique indépendants, l'Institute for Fiscal Studies de Grande-Bretagne est un excellent exemple de ce genre de groupe de réflexion budgétaire autonome. Son mandat est l'un des plus larges dans le domaine de l'analyse des politiques publiques. Il couvre des questions allant de la fiscalité et avantages à la politique d'éducation en passant par l'offre de main-d'œuvre à la fiscalité des sociétés (voir <https://www.ifs.org.uk/>).

contre les influences politiques excessivement restrictives sur les analyses et les prévisions effectuées par l'UPF. En revanche, une UPF extérieure aux organes de l'État peut pâtir d'un accès limité aux données confidentielles sur les contribuables ou du manque d'information sur les propositions de réforme controversées. Plutôt que de déléguer entièrement toutes les fonctions de l'UPF à une institution indépendante, il est parfois préférable d'externaliser certaines tâches (comme le développement des modèles économiques ou l'exécution de certaines analyses, dont les études sur l'écart fiscal ou l'analyse des impacts économiques). Dans certains pays, les politiques fiscales sont analysées par un ministère de la Planification indépendant. Toutefois, cette pratique n'est en général pas reconnue comme une pratique modèle, car les employés de ce ministère pourraient ne pas avoir une connaissance suffisante de l'ensemble des politiques budgétaires et pourraient donc formuler des conseils qui ne tiendraient pas compte du régime fiscal dans son intégralité ou de la conception générale des politiques budgétaires (Bird, 2003).

Dans la plupart des pays, l'UPF relève du ministère des Finances. Sur les 25 pays décrits à l'annexe 1, seulement deux (la Croatie et la Nouvelle-Zélande) confient la conception de la politique fiscale au groupe de l'Administration des recettes. En Argentine, au Brésil, au Chili, au Guatemala, au Pérou et en Tanzanie, des unités de recherche fiscale bien structurées sont intégrées au groupe de l'Administration des recettes. Elles procèdent à des analyses similaires ou complémentaires des propositions de réforme fiscale : étude des recettes perçues par rapport aux cibles, évaluation des tendances en matière d'évasion fiscale et de civisme fiscal, et production de rapports sur les dépenses fiscales. Dans ces pays, le groupe de l'Administration des recettes et le Trésor (à qui il incombe de concevoir la politique fiscale) collaborent généralement étroitement dans la formulation de la politique fiscale et la modification des lois fiscales.

Confier la responsabilité de la conception de la politique fiscale au ministère des Finances plutôt qu'au groupe de l'Administration des recettes présente deux grands avantages. Premièrement, on respecte ainsi les responsabilités générales du ministère des Finances en matière de politique budgétaire et de gestion macroéconomique. En fait, lorsque l'UPF relève du ministère des Finances, elle se trouve souvent à faire partie d'une unité au mandat budgétaire plus large qui formule les politiques fiscales et celles régissant les dépenses publiques. Les fonctions et produits de l'unité de la politique budgétaire sont variés, mais appartiennent habituellement à l'une ou l'autre des six catégories de base suivantes : analyses et prévisions

Graphique 2. Exemple d'une unité de politique fiscale intégrée



Note : Le chef de la division de la politique fiscale est le chef de l'UPF.

macroéconomiques ; analyse des politiques fiscales ; prévisions des recettes et statistiques sur les contribuables ; planification et analyse des dépenses ; gestion de la dette publique ; et analyse des relations budgétaires intergouvernementales (Martinez-Vazquez et Heredia-Ortiz, 2009). Encore plus important, bien que les politiques fiscales privilégiées et défendues par l'Administration des recettes soient parfois d'une grande efficacité sur le plan administratif, elles accordent aussi parfois trop peu d'importance aux conséquences économiques, sociales ou distributives de la position budgétaire globale. Lorsqu'elle appartient du ministère des Finances, l'UPF arrive en général mieux à servir l'intérêt public dans tous ses aspects.

Le deuxième avantage de l'intégration de l'UPF au ministère des Finances plutôt qu'au groupe de l'Administration des recettes est que ce dernier a plus naturellement tendance à fuir les risques inhérents aux changements de politiques (surtout lorsqu'ils sont fréquents) qui nécessitent des ajustements importants aux systèmes administratifs et informatiques. Pour ces raisons, le groupe de l'Administration des recettes est souvent plus enclin que le ministère des Finances à s'abstenir de revendiquer de manière proactive des changements à la politique fiscale susceptibles pourtant d'améliorer l'architecture globale du régime fiscal ou de lui permettre de s'adapter rapidement aux changements extérieurs. L'UPF doit tout de même entretenir des rapports constants et consulter régulièrement le groupe de l'Administration des recettes afin de profiter de ses connaissances « d'initié » sur le comportement des contribuables et leur civisme fiscal, et pour avoir accès en ligne aux données sur les contribuables générées par l'Administration des recettes, dans la mesure

toutefois où ces échanges de données sont gérés par un protocole précis. La rivalité institutionnelle entre l'Administration des recettes et l'UPF devrait être réduite au strict minimum. Si on ne s'efforce pas de l'atténuer, elle pourrait saper les efforts conjoints déployés pour effectuer des prévisions de recettes fiables et en analyser les impacts, ce qui pourrait conduire au bout du compte à des débats mal éclairés ou biaisés sur la politique fiscale et sur un choix de politiques mal avisé.

Effectifs et organisation

La taille de l'UPF varie considérablement d'un pays à l'autre, en fonction de la taille du pays, de son stade de développement économique et de la capacité de son administration publique (c'est-à-dire de ses ressources) de formuler des politiques. On trouvera au graphique 2 un exemple d'UPF de taille moyenne composée d'un effectif d'environ 35 personnes. On peut aussi observer la présence de structures qui font double emploi. Par exemple, des experts de la fiscalité directe et indirecte exercent aussi parfois la responsabilité de l'analyse quantitative dans leur domaine respectif, ou encore le groupe à qui il incombe d'établir les prévisions des recettes collabore parfois étroitement avec les conjoncturistes macroéconomiques du bureau du budget afin d'évaluer l'enveloppe de recettes globales. Dans certaines économies avancées, les effectifs sont souvent beaucoup plus nombreux. Ainsi, au Canada, l'UPF compte plus de 150 employés. Dans les économies en développement, la taille de l'UPF ou de la division à qui il incombe de concevoir la politique fiscale est cependant nettement moindre. Par exemple, au

Encadré 1. L'Institut africain de fiscalité

L'Institut africain de fiscalité est né de la fusion fortuite de deux initiatives. Dans un premier temps, l'Agence de développement international des États-Unis (USAID) et le Département du Trésor des États-Unis ont soutenu, par des transferts de ressources financières et techniques, la création de l'unité de politique fiscale sud-africaine au sein du Département du Trésor national. Dans un deuxième temps, le département de fiscalité internationale de l'université Harvard s'est fait le promoteur d'un projet de création d'un établissement d'enseignement de la fiscalité en Afrique. En 2002, le Département du Trésor d'Afrique du Sud, un bailleur de

fonds privé des États-Unis et USAID ont versé à l'université de Pretoria le financement nécessaire à la création de l'Institut de fiscalité d'Afrique du Sud. Largement accepté et reconnu dans la région grâce au succès de ses modules de formation en fiscalité, l'Institut de fiscalité d'Afrique du Sud a évolué et est devenu l'Institut africain de fiscalité. Il se consacre à la formation, à la recherche et à l'aide technique dans les différents volets de la politique et de l'administration fiscales en Afrique. L'Institut compte au sein de corps professoral des experts internationaux, certains du Fonds monétaire international, qui y acceptent des affectations de courte durée.

Kenya, la division fiscale du Trésor national compte actuellement un effectif d'environ 10 personnes¹⁰.

L'UPF devrait regrouper des compétences relevant de plusieurs disciplines, et notamment des économistes, des statisticiens, des avocats, des comptables et des administrateurs fiscaux (Bird, 2004). Au moins quelques analystes devraient posséder une expérience pratique en administration des recettes et en rédaction juridique. Cette approche multidisciplinaire est importante pour se prémunir contre une orientation trop étroite de la politique fiscale.

Les fonctionnaires de l'UPF devraient pouvoir demeurer en poste pendant de longues périodes. La nature de leurs tâches exige en effet un investissement important en développement du capital humain grâce à de la formation interne, ce qui exige un engagement ferme tant de l'employé que de l'organisation. Les experts devraient transférer leurs connaissances aux employés moins expérimentés, et marquer ainsi la volonté de l'organisation de contribuer à la formation et au perfectionnement continu de ses employés. L'UPF devrait offrir des salaires conformes au marché pour attirer des employés compétents et conserver ceux qui possèdent des compétences rares. Cette question est souvent problématique dans les pays en développement. Dans certains pays africains, le bassin de personnes possédant des compétences en comptabilité, en économie, en statistiques et en droit fiscal est restreint. De plus, même lorsqu'ils sont formés par l'UPF, il arrive souvent que les employés soient ensuite débauchés par le secteur privé ou par une administration des

recettes semi-autonome qui offre des salaires plus concurrentiels. La création d'une UPF offrant un programme dynamique de stages et une expérience de travail pratique de quelques années aux doctorants finissants pourrait corriger ce déséquilibre du marché du travail.

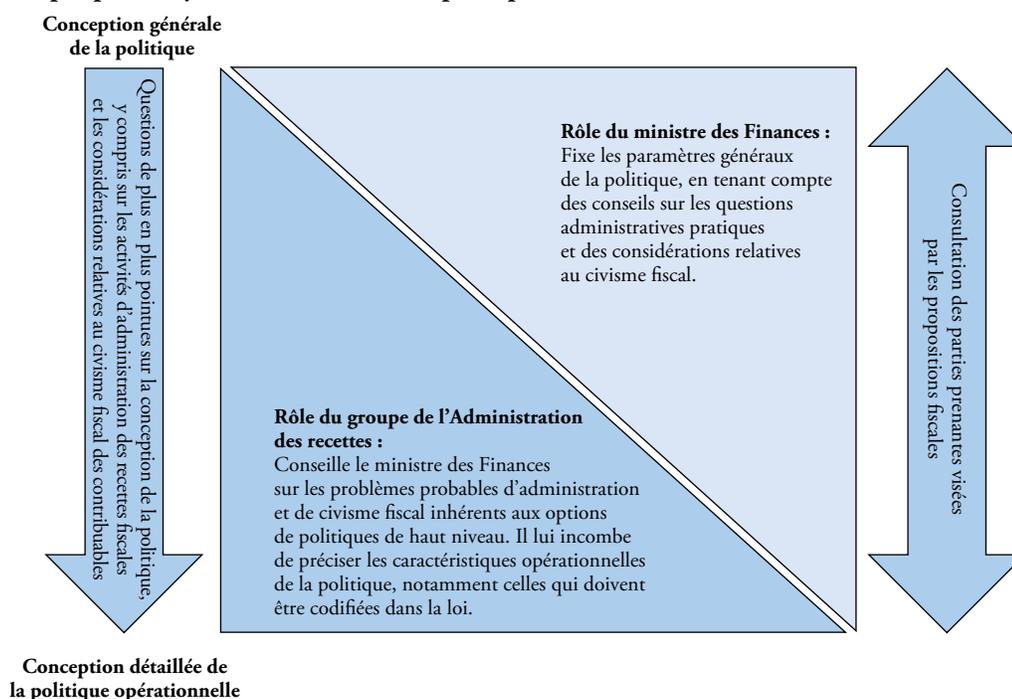
Lorsqu'une UPF est formée grâce à l'aide de bailleurs de fonds étrangers, il est essentiel de jumeler les fonctionnaires locaux avec les experts étrangers et les conseillers internationaux qui, au départ, assurent le fonctionnement et la gestion de l'unité. Ces efforts de coopération encouragent les fonctionnaires locaux à publier des documents de travail en collaboration avec des experts internationaux, ce qui rehausse parfois la qualité et l'utilité de leurs rapports (Martinez-Vazquez et Heredia-Ortiz, 2009). La capacité d'analyse peut être fournie par des établissements d'enseignement universitaires locaux afin de préserver les capacités futures et de stimuler l'arrivée de forces fraîches formées au sein de l'organisation, surtout lorsqu'on s'attend à ce que les transferts de compétences financés par un donateur se tarissent après un certain temps. L'Institut africain de fiscalité (encadré 1) en est un bon exemple.

Interactions avec l'Administration des recettes et autres relations extérieures

Les relations entre l'UPF et les départements juridiques, techniques et opérationnels de l'Administration des recettes sont cruciales. Les analystes de la politique fiscale devraient consulter les directeurs opérationnels de l'Administration des recettes sur la faisabilité des projets de politique fiscale envisagés. Inversement, il incombe aux directeurs de l'Administration des recettes d'avertir l'UPF des possibles lacunes éventuelles des lois fiscales qu'ils constatent en traitant les déclarations de revenus et en procédant aux audits,

¹⁰Les données sur la structure des UPF des différents pays issues d'un processus systématique de collecte de données sont extrêmement rares. L'UPF de l'Afrique du Sud dispose d'un effectif d'environ 40 personnes qui se consacrent presque à parts égales à la conception des lois fiscales et à l'analyse économique des mesures fiscales.

Graphique 3. Cycle d'élaboration de la politique fiscale



et de s'assurer que des données dépersonnalisées sur les contribuables sont régulièrement mises à la disposition de l'UPF sous la forme et dans les délais requis. Le graphique 3 illustre la nature de ces interdépendances. Il montre l'influence relative plus grande du ministre des Finances aux premières étapes du processus d'élaboration de la politique, lorsque les décisions portent sur les grands axes de la politique. Ensuite, lorsqu'on procède à la conception opérationnelle plus détaillée de la loi¹¹, l'Administration des recettes exerce à son tour une plus grande influence.

Certains pays ont mis au point des méthodes différentes pour structurer la collaboration entre l'UPF et l'Administration des recettes. En Australie, par exemple, le processus a été décloisonné en confiant les travaux préparatoires à des comités de projet (encadré 2). Ces comités favorisent parfois une meilleure coordination et une plus grande efficacité dans la préparation des prévisions de recettes, l'analyse des politiques et l'orientation du débat sur la fiscalité.

Afin d'en venir à des politiques d'imposition bien réfléchies et pratiques, les relations entre l'UPF et les équipes opérationnelles de l'Administration des recettes devraient être formalisées par un accord institutionnel contraignant (par exemple un protocole). Cette précaution est particulièrement importante si la structure de l'Administration

des recettes est celle d'une autorité semi-autonome. Un protocole mutuellement contraignant peut alors délimiter la manière dont les contributions respectives des deux organisations seront coordonnées et structurées. Le protocole doit aussi prévoir un mécanisme de règlement des litiges, en l'occurrence l'incapacité du Trésor et de l'Administration des recettes de s'entendre sur une politique commune ou sur une question législative, ou les deux. Dans un tel cas, le Trésor, en tant qu'institution politique prépondérante, doit s'assurer que le point de vue divergent de l'Administration des recettes est communiqué à l'exécutif (au ministre) sous une forme approuvée par elle. Le ministre devrait ensuite communiquer ses directives en s'appuyant sur la contribution du conseiller législatif ou d'un organisme consultatif en matière de fiscalité (par exemple la Commission australienne de la fiscalité, le Conseil fiscal turc, et ainsi de suite).

Pour connaître du succès, l'UPF doit disposer d'un accès raisonnable aux données sur les contribuables. Les activités de perception des recettes fiscales génèrent des données sur les finances des contribuables qui bénéficient d'une protection légale et sont souvent assujetties à des règles de confidentialité strictes. Par conséquent, ces droits d'accès doivent être soigneusement dosés par des protocoles de coopération. L'identité des contribuables doit notamment être dissimulée ou, dans le cas des gros contribuables, l'information doit être amalgamée à celle des données agrégées sur les contribuables si on juge qu'il serait

¹¹La « rédaction des textes juridiques » ferait partie intégrante du processus étiqueté dans le graphique comme la « conception détaillée de la politique opérationnelle ».

Encadré 2. Modèle australien d'intégration de la conception de la politique fiscale

Le modèle australien d'intégration du processus de conception de la politique fiscale et le mouvement vers des consultations publiques transparentes ont initialement été appliqués à la réforme du régime fiscal des entreprises. La vision de ce modèle consistait à mettre l'accent sur l'abandon du processus « séquentiel » de conception de la fiscalité (par différentes unités spécialisées dans différents aspects du travail) au profit d'une approche plus holistique en réunissant des représentants de différentes institutions au sein de comités de projet ou d'équipes interfonctionnelles. Pour la formulation de nouvelles propositions fiscales, les comités de conception recrutent leurs membres au sein de l'unité de la politique fiscale du Trésor, de l'administration des recettes et de ses diverses unités spécialisées et au sein du Service du conseiller du Parlement. Ces unités conservent pendant le processus leur identité distinctive, leurs responsabilités et leurs fonctions de base, mais elles collaborent aussi au sein de comités ou d'équipes dont le mandat est de passer en revue certains aspects précis du régime fiscal ou un enjeu fiscal précis. Dans cette formule de conception de la politique fiscale, on délègue

en premier lieu à l'unité de politique fiscale du Trésor la responsabilité principale d'élaborer la politique fiscale et de s'assurer que le produit final du processus de conception intégré répond aux objectifs préétablis. Il lui appartient aussi de superviser l'application des lois et règlements fiscaux. En deuxième lieu, l'Office australien de la fiscalité exerce la responsabilité principale de concevoir et de développer les systèmes législatifs et administratifs qui donneront concrètement effet à la politique fiscale énoncée et qui assureront le civisme fiscal des contribuables, et de mettre en œuvre et d'administrer ces systèmes. Enfin, le Bureau du conseiller parlementaire exerce la responsabilité principale de concevoir les détails de la politique fiscale et de rédiger les lois fiscales. Ces comités de travail à qui est confiée la conception de la politique fiscale doivent bénéficier de ressources suffisantes (surtout s'il faut recourir à des compétences extérieures) ; un résumé des études effectuées doit être produit et faire l'objet d'un consensus au sein des institutions publiques responsables ; des chefs d'équipe doivent être désignés, et des accords de gestion de projet efficaces doivent être établis.

possible à la simple vue des données d'identifier le contribuable en question (par exemple s'il n'existe dans un pays qu'une seule grande société pétrolière ou une seule grande brasserie). Le meilleur moyen de rendre les données sur les contribuables accessibles consiste à encadrer leur utilisation par des protocoles contraignants, car les ententes informelles ou les pratiques conventionnelles fondées sur la conduite d'une personne ou sa bonne volonté pour accepter de participer avec elle à un échange de données sur les contribuables ne suffisent pas. La solution de rechange consistant à faire prêter un serment de discrétion aux employés de l'UPF afin de leur permettre d'accéder aux données confidentielles et personnalisées sur les contribuables de l'Administration des recettes n'est ni courante ni privilégiée par les administrations des recettes¹².

L'UPF devrait aussi coordonner ses activités avec celles des autres parties prenantes pour s'assurer que la réforme fiscale se déroule en douceur et d'une manière saine et reçoit l'assentiment général du public. Les consultations externes avec le secteur privé, avec le bureau de la

statistique et avec le conseiller législatif parlementaire sont importantes et, selon les faits probants mentionnés à l'annexe 1, ce principe serait quasi universel. Les UPF doivent choisir judicieusement les institutions qui participeront à la formulation de la politique fiscale afin d'éviter toute apparence de privatisation de l'État (McIntyre et Oldman, 1975). La communication est aussi importante pour obtenir des appuis dans tous les partis. Les parties prenantes devraient être informées de la nécessité de certaines réformes fiscales par des campagnes actives d'information. Il est souhaitable que les documents de travail sur les politiques et les études de l'UPF soient diffusés largement sur le site Web de l'administration publique (D'Ascenzo, 2002 ; Du Toit, 2004).

UPF et conseils consultatifs

Si les autorités envisagent des changements structurels majeurs au régime fiscal, la nomination d'une commission spéciale « unique » peut mettre le gouvernement à l'abri des difficultés politiques qui pourraient surgir pendant la réforme. Cette manière de procéder a été utile aux réformes fiscales menées dans certains pays. L'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Colombie, l'Inde, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni (surtout par l'entremise de

¹²L'UPF peut aussi inciter l'Administration des recettes à communiquer des données anonymisées sur les contribuables à des chercheurs universitaires ou à des organisations internationales, moyennant une entente très stricte pour encadrer la divulgation de l'information. Les administrations des recettes sont de plus en plus enclines à accepter ce genre de compromis, car les résultats des recherches effectuées peuvent hausser la qualité de l'analyse des politiques et des décisions prises.

l'Institute for Fiscal Studies) et la Suède ont en effet ajouté aux mécanismes habituels appliqués par le Trésor et l'Administration des recettes une commission d'enquête spéciale. Ces commissions sont souvent constituées d'experts fiscalistes, de dirigeants d'entreprise et d'universitaires.

Certaines intègrent des experts fiscalistes de l'UPF, car elles dépendent de leurs connaissances et de leurs fonctions administratives. Pourtant, il arrive que ces commissions de réforme fiscale échouent. L'expérience nous apprend notamment que les gouvernements créent souvent une telle commission pour échapper au ressentiment de la population à l'égard du régime fiscal, et remettre à plus tard des décisions souvent difficiles. Les réformes fiscales par commission interposée permettent aussi parfois au gouvernement de choisir parmi les mesures recommandées celles qui conviennent à l'exécutif tout en ignorant les éléments de la réforme fiscale proposée qui visent à maintenir l'intégrité du régime fiscal.

Certains pays créent aussi des commissions consultatives ou des organismes d'examen de la fiscalité permanents qui relèvent du ministère des Finances et servent de dispositifs de filtrage dans l'évaluation de l'appui du public (surtout celui des fiscalistes et des entreprises) avant que la version préliminaire de la loi fiscale soit déposée pour obtenir des commentaires de l'ensemble du public. En Australie, par exemple, une commission de la fiscalité, non obligatoire en vertu de la loi, a pour mandat de conseiller la trésorerie sur l'amélioration du régime fiscal. Cette commission est constituée de dix membres, dont sept, y compris le président, sont nommés par des organismes non gouvernementaux. La commission bénéficie de services de soutien administratif financés par le Trésor public. Les comités consultatifs permanents risquent cependant de devenir les porte-voix de groupes d'intérêts spéciaux (ou d'être perçus comme tels), ce qui devrait évidemment être évité. On peut y arriver en imposant des règles de gouvernance qui autorisent les membres de la commission à se retirer lorsque les délibérations portent sur des questions dans lesquelles ils ont un intérêt direct. L'Afrique du Sud et la Turquie ont notamment mis en place des commissions consultatives de ce genre qui servent de plateforme institutionnelle pour inciter les contribuables à s'exprimer sur les incohérences des lois fiscales et sur les moyens d'atténuer le fardeau du civisme fiscal.

Comment créer une UPF ?

Contrairement à bien des pays en développement, la plupart des pays avancés disposent déjà d'une UPF bien rodée qui produit des prévisions de recettes et des

analyses des impacts économiques, appuie la rédaction des textes juridiques et la négociation des traités fiscaux, et encadre le débat sur la politique fiscale. Dans les pays en développement, la création d'une UPF est une étape essentielle à la mise en place d'un système efficace de perception de recettes. L'expérience est à cet égard riche en enseignements susceptibles d'aider les pays à se doter d'une UPF ou à assurer son développement. Voici quelques-uns de ces enseignements :

1. **La création d'une UPF exige le soutien de l'ensemble du gouvernement.** Un vaste consensus politique doit être établi sur l'importance d'une mobilisation nationale des recettes efficace, efficiente et juste. Le ministère des Finances devrait instruire les autres organes de l'État du rôle central d'une UPF dans la conception des politiques fiscales.
2. **Un pays peut commencer par mettre en place une UPF de taille modeste qui gagnera ensuite progressivement de l'importance.** Les pays à faible revenu dont les ressources sont limitées et la capacité institutionnelle faible peuvent commencer par mettre en place une petite UPF constituée, par exemple, de cinq fonctionnaires, soit deux analystes se concentrant sur la fiscalité directe et indirecte, un avocat fiscaliste et deux économistes venant de la section de l'analyse des recettes (et se concentrant sur la budgétisation des dépenses fiscales et les projections de recettes). L'unité pourrait ensuite progressivement prendre de l'expansion et assurer des fonctions plus spécialisées.
3. **La section d'analyse des recettes de l'UPF peut initialement être un simple groupe de travail technique au sein duquel sont délégués des fonctionnaires** provenant, par exemple, du bureau de la statistique ou d'une institution similaire, ce qui permet d'optimiser l'utilisation de compétences et connaissances rares au sein de l'administration publique jusqu'à ce que la capacité interne de l'UPF s'accroisse.
4. **La rédaction des lois fiscales peut initialement être confiée au bureau du procureur général, avec une participation de plus en plus active de l'UPF avec le temps.** Le processus de rédaction des textes juridiques devrait être confié à un comité interministériel comptant des représentants du Trésor et de l'Administration des recettes. À mesure que des avocats fiscalistes se joindront à l'UPF, l'unité pourra en venir à établir elle-même le libellé des lois fiscales ou fournir des conseils d'experts pendant le processus de rédaction des lois fiscales si cette fonction est confiée à un autre organisme public ou parlementaire.

5. **L'UPF devrait en fin de compte s'appuyer sur un groupe interdisciplinaire d'experts** possédant des compétences en économie, en économétrie, en statistiques, en droit fiscal et en comptabilité. Ces fonctionnaires devraient être des diplômés universitaires possédant de l'expérience dans l'administration publique, la budgétisation et la fiscalité.
6. **Chaque fonctionnaire de l'UPF devrait avoir une description de poste et une entente de rendement claires** et harmonisées avec les plans stratégiques à court et à moyen terme de l'unité.
7. **Les dirigeants de l'UPF doivent posséder une solide expérience de l'application des théories fiscales et des débats contemporains sur la fiscalité.** Il incombera à l'unité de superviser l'élaboration et la mise en œuvre de la politique fiscale du pays. Les dirigeants de l'UPF entretiendront des rapports avec le conseil législatif, les comités permanents ou spéciaux du Parlement sur les finances publiques, les associations de contribuables et les professionnels de la fiscalité. Pour s'assurer de l'objectivité des conseils donnés au ministre, la direction de l'UPF devrait être apolitique.
8. **L'UPF devrait être appuyée par une entente contraignante conclue avec l'Administration des recettes sur l'accès à des données épurées sur les contribuables** qui lui permettront de procéder à des modélisations, mais devrait aussi être assujettie aux protocoles sur la confidentialité de ces mêmes données appliqués par l'administration des recettes.
9. **Une UPF nouvellement créée devrait diffuser publiquement de l'information**, par exemple les documents de travail sur l'analyse fiscale et des statistiques fiscales agrégées (par exemple structure des recettes, cotisations sectorielles et analyses distributives), afin de rehausser l'image qu'elle projette dans le public et d'être perçue comme objective.
10. **Les analyses complexes peuvent être externalisées et confiées** à des établissements universitaires locaux dans le cadre d'un programme de soutien logistique de longue durée. Un programme de stages géré par l'UPF devrait faire partie de cet effort dans le but d'identifier, de recruter et, finalement, de conserver à son service des analystes compétents. Les dirigeants de l'UPF devraient accepter de servir de mentor et encourager la formation permanente des fonctionnaires de l'UPF.

Pour convertir ces enseignements en conseils pour la création concrète d'une UPF, une analyse des circonstances, des capacités et des préférences particulières à chaque pays est nécessaire. Le FMI se tient prêt à fournir une assistance technique adaptée de cette nature aux pays qui le désirent.

Bibliographie

- Arnold, B.J. 2013. "The Process for Making Tax Policy: An International Comparison—Proceedings of a Round Table on the Tax Policy Process." Canadian Tax Foundation, Ottawa. June 20.
- Benedek, D., R. de Mooij, M. Keen, and P. Wingender. 2015. "Estimating VAT Pass-Through." IMF Working Paper 15/214, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bird, R.M. 2004. "Administrative Dimensions of Tax Reform." *Asia-Pacific Tax Bulletin*, International Bureau of Fiscal Documentation, March: 134–50.
- . 2003. "Managing the Reform Process." Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto International Tax Program Paper 0301 (April): 32.
- D'Ascenzo, M. 2002. "Taxation Law Design." *Journal of Australian Taxation* 5 (1): 34–58.
- Du Toit, P. 2004. "Tackling Tax." In *Manuel, Markets and Money—Essays in Appraisal*, edited by R. Parsons. City: Press, with du Toit, P. "Tackling Taxes." Juta, Cape Town, South Africa, 63–84.
- International Monetary Fund (IMF), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), World Bank, and United Nations. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries." Report prepared for the G20 Development Working Group by the Platform for Collaboration on Tax, Washington, DC.
- . 2015. "Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment." Report prepared for the G20 Development Working Group by the Platform for Collaboration on Tax, Washington, DC.
- IMF and OECD. 2017. "Tax Certainty." IMF and OECD Report for the G20 Finance Ministers, March, Washington, DC.
- Lang, M., J. Owens, P. Pistone, A. Rust, J. Schuch, C. Staringer, and A. Storck (editors). 2016. "Trends and Players in Tax Policy." Institute for Austrian and International Tax Law, European and International Tax Law and Policy Series 4, Amsterdam: IBFD.
- Martinez-Vazquez, J., and E. Heredia-Ortiz. 2009. "Designing and Establishing Fiscal Policy Analysis Units – A Practical Guide." United States Agency for International Development, Washington, DC.
- McIntyre, M.J., and O. Oldman. 1975. "Institutionalizing the Process of Tax Reform: A Comparative Analysis." Harvard Law School International Tax Program/International Bureau of Fiscal Documentation, Cambridge, MA.
- Wales, C. J., and Christopher, P. Wales. 2012. "Structures, Processes, and Governance in Tax Policy-Making: An Initial Report." Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford, United Kingdom.
- World Bank. 2015. "East Asia and Pacific Economic Update." October. World Bank, Washington, DC.

ANNEXE 1

Pratiques de conception des politiques fiscales dans différents pays

<p>Arrangements institutionnels</p> <p>Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale</p>	<p>Fonctions de base</p>	<p>Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale</p>	<p>Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale</p>	<p>Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables</p>
<p>Pays</p> <p>1. Afrique du Sud</p>	<p>Auparavant, la tâche de concevoir la politique fiscale était centralisée au sein de l'unité de politique fiscale du Trésor national. Cette unité conseillait le ministre des Finances sur les mesures fiscales nécessaires pour atteindre les cibles annuelles de recettes. Cette fonction est maintenant répartie entre la direction de l'analyse fiscale et économique et la direction de la conception fiscale et juridique, deux groupes appartenant à la division de la politique fiscale et financière. Le ministre des Finances propose, avec l'appui du cabinet, des politiques fiscales possibles. Il sollicite également la contribution de commissions ou de comités consultatifs extérieurs.</p>	<p>Le Trésor national consulte régulièrement des producteurs de biens assujettis aux droits d'accise, des cabinets comptables, des cabinets d'avocats fiscaux, des membres de la communauté des affaires, des syndicats et d'autres ministères dépendants sur les risques fiscaux (évitement) et sur les ajustements structurels à la fiscalité (par exemple examen de la fiscalité du secteur des entreprises extractives, imposition des instruments financiers, imposition et retraite, taxes « vertes »). Au cours des 50 dernières années, les gouvernements qui se sont succédé ont créé des commissions d'examen de la fiscalité afin de procéder à de grandes réformes structurelles (mentionnons la Commission Franzsen, de 1968 à 1970 ; la Commission Mergo, de 1984 à 1986 ; la Commission Katz, de 1994 à 1999 ; et le Comité Davis, de 2014 à 2017). L'influence des instituts indépendants et des universités est limitée, mais des universitaires spécialisés en fiscalité ont été membres des commissions de réforme fiscale susmentionnées.</p>	<p>Les lois fiscales sont surtout rédigées à l'intérieur par le Trésor national en collaboration étroite avec les SARS. Des experts externes, et notamment des rédacteurs juridiques professionnels issus des universités et de cabinets de juristes, sont aussi mis à contribution, comme d'ailleurs des fiscalistes de réputation internationale (comme au moment de la réforme fiscale portant sur les gains en capital et l'imposition mondiale, par exemple). Le gouvernement rédige un livre vert dans lequel il expose ses propositions fiscales (par exemple sur la mise en place d'une écotaxe) et le publie dans la gazette officielle afin de solliciter des commentaires de la population. Un livre blanc est ensuite publié, toujours dans la gazette officielle, puis, un projet de loi modifiant la fiscalité est publié dans la gazette afin de solliciter des commentaires qui sont ensuite soumis de manière formelle par le MDF à l'Assemblée nationale. Les SARS publient simultanément un mémoire qui explique les changements fiscaux prévus. Le projet de loi est ensuite soumis au comité parlementaire permanent des finances, qui l'étudie et sollicite des commentaires. Le comité peut proposer des changements. La version modifiée du projet de loi est alors déposée à l'Assemblée nationale pour un débat en deuxième lecture. Le projet de loi fait aussi l'objet de délibérations au sein du conseil national des provinces. Le projet de loi prend effet dès qu'il a été adopté et signé par le président.</p>	<p>Après l'adoption du budget, le comité parlementaire des finances soumet au débat le projet de loi modifiant la loi fiscale avec les parties prenantes pertinentes des secteurs privé et public. Le Trésor national, les SARS et le comité parlementaire invitent ensuite des parties prenantes externes à commenter les propositions formulées dans le livre vert et révisent le libellé de la loi si des changements importants à la politique sont envisagés. Les spécialistes de la fiscalité et des organismes du milieu des affaires sont aussi consultés. Une version préliminaire des lois fiscales nationales est publiée à l'intention de la population sur les sites Web du gouvernement et des SARS. Pendant la phase de conception des changements structurels apportés à la fiscalité ou pendant la présentation des changements fiscaux qui découlent du budget annuel soumis au parlement, des équipes techniques du Trésor national et des SARS organisent des audiences au cours desquelles ils expliquent verbalement et par écrit leurs réponses aux contre-propositions des parties prenantes.</p>

(à suivre)

<p>Arrangements institutionnels</p> <p>Pays</p>	<p>Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale</p>	<p>Fonctions de base</p>	<p>Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale</p>	<p>Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale</p>	<p>Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables</p>
<p>2. Allemagne</p>	<p>Au ministère des Finances (MDF), il incombe à la DG IV d'élaborer la politique fiscale, une tâche rendue complexe par les dispenses inhérentes au fédéralisme fiscal. Selon la nature de l'impôt en question (précisé dans la Constitution), les lois fiscales sont établies par l'administration fédérale ou par l'administration des États, et, dans ce dernier cas, la loi peut (selon l'impôt en cause) faire concurrence à des lois fédérales équivalentes (les lois fédérales autorisées à adopter des lois fiscales uniquement si aucune loi fédérale n'a été adoptée à ce sujet), ou être une loi de compétence infranationale exclusive. En pratique, la plupart des lois fiscales sont adoptées à l'échelle fédérale : l'administration fédérale utilise son pouvoir facultatif de légiférer dans des domaines où les Länder pourraient également le faire. Il incombe aux États d'administrer les taxes et impôts fédéraux et d'État. Les avocats constituent la profession la plus représentée au sein de l'effectif du service de la politique fiscale.</p>	<p>Voici les principales divisions et fonctions d'élaboration de politiques de la DG/section III sur les douanes, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'accise (douanes : planification stratégique, administration, audits pour l'Union européenne et économie mondiale ; surveillance de l'observation des lois, analyse du risque) ; (accise : taxes sur le transport aérien, taxes sur la circulation, taxes d'accise harmonisées de l'UE, taxes sur l'énergie, taxes sur le tabac et l'alcool, et taxes écologiques) ; et les taxes à la consommation (TVA, taxes sur les transports, taxe sur l'assurance-incendie, taxes sur les gains à la loterie et les jeux de hasard). La DG/section IV s'occupe de concevoir les politiques fiscales et les lois régissant toutes les taxes prélevées directement : impôt sur le revenu et le capital, impôt foncier, conception des lois fiscales, mise à jour du code de procédure fiscale, notes d'interprétation et lignes directrices, simplification de la fiscalité, coordination fiscale entre l'administration fédérale et les administrations d'État, analyses des recettes budgétaires, fiscalité internationale et traités fiscaux, et harmonisation des taxes au sein de l'UE.</p>	<p>Les propositions de politique fiscale du MDF sont préparées avec soin et demeurent en grande partie non contestées par les fiscalistes de l'extérieur de l'administration. Le MDF peut s'appuyer sur un soutien important des universités (économistes et fiscalistes) dans l'élaboration de la politique fiscale. Cette aide est offerte par l'entremise du Conseil consultatif universitaire, dont la compétence et la réputation sont incontestées. De plus, les réformes fiscales structurelles découlent parfois de la création de commissions sur la fiscalité (Commission Brüni sur la réforme fondamentale de l'impôt des entreprises), car la grande diversité de leur composition (représentants d'entreprises, de l'administration publique, des universités, des fiscalistes, des syndicats et des autorités locales) crée une possibilité bien réelle que les propositions fiscales soient acceptées par le Parlement. Les projets moins complexes de révision du régime fiscal sont menés à bien avec l'aide de groupes de travail spéciaux constitués d'experts fiscalistes venant des administrations fédérale et régionales. Les réformes fiscales complexes et très controversées (comme les révisions de l'impôt sur les sociétés) sont gérées conjointement avec la contribution d'un conseil d'économistes experts, du centre allemand de recherche économique européenne, de l'institut Max Planck et de la fondation pour l'économie de marché. L'institut allemand de recherche économique européenne est très sollicité par les décideurs politiques qui aiment le soutien analytique continu qu'il leur offre.</p>	<p>Les projets de loi modifiant les lois fiscales sont rédigés par des rédacteurs juridiques spécialisés du ministère fédéral des Finances en consultation avec les administrations fiscales des Länder. Parfois, les lois fiscales sont rédigées par les ministères des Finances des Länder et le Bundesrat (un organisme représentant les États fédéraux). Il importe de prendre note que le Bundesrat et le Bundesrat sont deux institutions distinctes en vertu de la constitution et que les deux peuvent rédiger des lois. Chaque institution a ses propres procédures et joue un rôle distinct dans l'adoption de ces projets de loi. Un soutien professionnel limité est mis à la disposition des représentants élus du Bundesrat et de ses comités d'examen. Les comités utilisent des témoignages experts, mais les conseils formulés par ceux-ci et les preuves qu'ils soumettent sont parfois teintés d'une attitude partisane.</p>	<p>Au cours des audiences sur les projets de loi soumis au Bundestag ou au Parlement, des experts de l'extérieur et des groupes d'intérêts peuvent soumettre des représentations écrites ou verbales dans le cadre d'un processus de consultation plus large. Dans le cas des audiences sur des réformes fiscales structurelles fondamentales, des consultations ont d'abord lieu au sein du ministère fédéral des Finances, avant que le projet de loi soit avalisé par le cabinet. Certains contribuables critiquent le processus actuel, auquel ils reprochent le caractère insuffisant ou incohérent des délibérations sur les politiques en ce qui concerne l'engagement auprès des parties extérieures, des associations de contribuables et des fiscalistes. Il arrive que la version finale de la loi soit déjà établie lorsque les audiences et les débats s'amorcent au Bundestag allemand/au Parlement national de la République fédérale. Toutefois, ces critiques semblent s'appliquer uniquement aux très rares initiatives de réforme fiscale structurelle majeure. D'habitude, ces réformes sont précédées de délibérations intenses au sein du ministère fédéral des Finances avant que les dates des audiences, de la lecture du projet de loi et du débat au Bundestag soient connues.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
3. Australie	<p>Le Trésor conseille le gouvernement dans le choix de ses options en matière de fiscalité, rédige les lois fiscales et les règlements connexes, et prépare des énoncés d'impacts économiques et des évaluations et sur les recettes en appui au processus budgétaire annuel de l'État. Différents organes de l'État participent au débat sur la politique fiscale : l'exécutif, l'assemblée législative et l'appareil judiciaire.</p>	<p>La conception des réformes fiscales structurelles et la rédaction des lois connexes sont organisées par un comité de travail intégré. Plusieurs divisions du groupe des recettes fiscales du Trésor formulent des conseils sur la politique fiscale et établissent notamment des prévisions de recettes fiscales : impôt des sociétés et impôt international; impôt des petites entreprises; fiscalité indirecte et philanthropique et imposition des ressources; impôt sur le revenu de particuliers et sur les revenus de retraite; analyse fiscale; et conception des lois fiscales. Les activités du groupe des recettes fiscales sont gérées par un haut fonctionnaire. Le groupe administre un programme d'assistance technique qui prête des experts du secteur privé à l'administration publique pour des périodes pouvant aller jusqu'à deux ans en contrepartie d'une rémunération.</p>	<p>Le rôle du bureau australien de la fiscalité (ATO) dans la conception de la politique fiscale est plus restreint, mais il participe néanmoins aux travaux d'un certain nombre de comités de travail sur le modèle australien d'intégration des politiques fiscales. La politique de base du Trésor est appliquée, et les fonctions de prévision des recettes sont assurées en collaboration étroite avec l'ATO, le principal organisme de perception des recettes. En 2012, cette relation a été délimitée par un protocole conclu entre l'ATO et le Trésor. Le cabinet est l'organisme décisionnel ultime en matière de politique fiscale.</p>	<p>Le pouvoir de promulgation des lois fiscales incombe au Parlement (la Chambre des représentants et le Sénat). Le comité permanent du Sénat sur l'économie passe en revue tous les projets de loi fiscaux. La capacité d'examen du Parlement est entravée par une stricte obligation de confidentialité des changements qui pourraient être apportés aux lois fiscales pendant le processus budgétaire. Vu la rigueur de la discipline de parti, les possibilités de demander et d'obtenir une modification des propositions fiscales sont limitées lorsque ces propositions sont devenues des projets de loi modifiant la fiscalité. Le bureau du budget parlementaire, créé en 2011, est doté d'un effectif de 25 à 30 personnes, produit des analyses indépendantes et non partisans sur les politiques budgétaires, et notamment sur la fiscalité, a accès aux statistiques fiscales et reçoit les résultats de la modélisation des recettes du Trésor. Le comité mixte des comptes publics et de l'audit et le comité du Sénat sur l'économie tiennent des audiences publiques sur la conception de la politique fiscale et l'administration des recettes fiscales.</p>	<p>La commission de la fiscalité (un organisme consultatif sans statut juridique) crée une tribune de discussion sur la fiscalité à l'intention du Trésor, de l'ATO et du secteur privé. Les consultations menées auprès des contribuables font partie intégrante du processus de conception de la politique fiscale et de la rédaction des lois, puisqu'il s'agit d'un processus exploratoire sur la manière idéale de mettre en œuvre les politiques, de réduire au minimum les coûts nécessaires pour assurer le civisme fiscal, d'expliquer l'intention de la politique, de créer une tribune pour une discussion éclairée sur les choix de politiques possibles, et de sensibiliser les contribuables à la situation, ce qui pourrait avoir des retombées favorables sur la morale fiscale. En 2013, un institut sur les politiques fiscales et les transferts a été créé et est devenu un centre d'excellence indépendant de l'École d'administration publique Crawford de l'Université nationale australienne. Cet institut mène en collaboration avec des universitaires un vaste programme de recherche sur la fiscalité.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
Pays	<p>4. Autriche</p> <p>Les experts du ministère des Finances (MDF) conçoivent les politiques fiscales et, dans le cadre d'un processus de consultation auquel participent des représentants d'autres ministères, des universitaires et des experts de l'extérieur, ils rédigent le projet de loi annuel sur les finances publiques contenant les propositions fiscales.</p>	<p>Des juristes dirigent la conception du projet de loi sur la fiscalité et des règlements connexes. Vu la nature technique complexe des lois fiscales, le processus est confié à des technocrates du MDF.</p>	<p>Le conseil des ministres (le cabinet), après la période de commentaires de la population, autorise (à l'unanimité) la promulgation de la loi fiscale. Le processus du « partenariat social », qui remonte à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, exige un arbitrage entre les différents intérêts des partenaires sociaux, c'est-à-dire la chambre économique fédérale autrichienne, la chambre de l'agriculture, la chambre fédérale autrichienne du travail et la fédération autrichienne des centrales syndicales. Chacun de ces organismes possède ses propres fiscalistes qui participent par leurs commentaires à la phase de conceptualisation qui mène à la rédaction de l'ébauche de la nouvelle loi fiscale.</p>	<p>Le processus législatif doit être juste et transparent, et il doit garantir que la population en général reçoit toute l'information requise. Le respect d'exigences formelles et d'échéances précises assure la transparence. Pour que le conseil national soit en mesure d'analyser une proposition de loi fiscale, un projet de loi doit être déposé sous forme d'une motion. Le conseil national délibère sur les projets de loi en comités et en séance plénière. Avant d'être adopté, un projet de loi doit être étudié et faire l'objet d'un débat détaillé. Les provinces fédérales participent aussi au processus législatif. Leurs représentants au sein du conseil fédéral peuvent avaliser ou bloquer un projet de loi adopté par le conseil national. Avant la promulgation officielle d'une loi, le président fédéral doit confirmer qu'elle a été dûment adoptée. Dès que cette confirmation est donnée, la loi est publiée dans la gazette fédérale.</p>	<p>Une version préliminaire du projet de loi est distribuée à tous les ministères d'État, aux administrations fédérales et aux groupes d'intérêts afin qu'ils la commentent. Cette version est aussi publiée sur la page d'accueil du site Web du Parlement, ce qui donne à toutes les parties prenantes la possibilité de formuler des commentaires dont le conseil des ministres doit tenir compte, sans toutefois que ceux-ci soient contraignants.</p>

(à suivre)

<p>Arrangements institutionnels</p> <p>Pays</p>	<p>Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale</p>	<p>Fonctions de base</p>	<p>Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale</p>	<p>Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale</p>	<p>Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables</p>
<p>5. Brésil</p>	<p>L'exécutif joue un rôle prépondérant dans la proposition de réformes fiscales et d'amendements aux lois fiscales. Ce travail est effectué en collaboration par des spécialistes des politiques publiques et de la rédaction juridique de l'administration des recettes, et par des macroéconomistes du ministère des Finances (MDF). Il incombe au service des recettes de procéder aux analyses d'impact, de moduler les taux d'imposition et l'assiette fiscale et de rédiger les lois. Tous les mémoires explicatifs émanant des changements fiscaux sont signés par le ministre des Finances. La rédaction des textes de loi subordonnés (décisions normatives, décisions de l'administration fiscale et pratiques) est assurée par le service des recettes.</p>	<p>Il incombe à l'unité des études fiscales du service des recettes et au MDF d'analyser les impôts et les politiques qui les régissent. Ces analyses sont faites par des équipes multidisciplinaires composées d'économistes, d'ingénieurs, d'avocats, de statisticiens et de comptables. L'unité des études fiscales a pour mandat : 1) de préparer les prévisions officielles de recettes qui sont intégrées au budget fédéral ; 2) d'exercer une surveillance sur le rendement des activités de perception des recettes et de publier tous les mois les données et analyses qui en sont issues ; 3) de préparer et de publier le budget des dépenses fédérales ; 4) de proposer des changements et des amendements aux lois fiscales et d'en rédiger le libellé ; 5) d'analyser les impacts des changements apportés aux lois fiscales en appui aux changements de politique fiscale ; et 6) de préparer et de publier des études analytiques sur le fardeau fiscal total (à tous les paliers de l'administration) en se reportant plus particulièrement à l'impôt sur le revenu des particuliers. L'unité de la politique fiscale travaille en coordination avec les services juridiques de l'administration des recettes à la rédaction des lois. Les technocrates du MDF influent sur les politiques sous-jacentes aux versions modifiées des lois fiscales.</p>	<p>Les principaux acteurs potentiels de la réforme fiscale sont tous les ministères dépeniers (par exemple le ministère du Commerce et du Développement, le ministère de l'Agriculture) qui pourraient être visés par la réforme ou dont les fonctions dépenrières sont touchées par les changements proposés aux lois fiscales. Ces acteurs peuvent commenter le contenu de la politique tel qu'il est exprimé dans la version préliminaire des lois fiscales. Le Congrès peut également formuler des commentaires sur la désirabilité de certains changements qu'on souhaite apporter à la politique fiscale, comme peuvent le faire aussi différentes institutions privées (par exemple le bureau de la petite et moyenne entreprise, qui influe souvent sur les projets de modification des lois fiscales susceptibles de toucher les PME) et diverses associations industrielles et commerciales.</p>	<p>Le Congrès approuve les lois fiscales, mais la proposition de nouvelles lois est une prérogative des organes exécutif et législatif. Les membres du Congrès peuvent aussi à titre individuel déposer leurs propres motions en vue d'obtenir des changements à la politique fiscale ou des modifications aux projets de loi fiscaux. Ces projets de loi sont examinés par le comité législatif du Congrès. Le comité sur la constitution et la justice atteste de la constitutionnalité des projets de loi fiscaux. Lorsque la Chambre des représentants et le Sénat ont approuvé un projet de loi, il est soumis au président qui l'approuve ou le bloque.</p>	<p>Même si ce processus n'est pas obligatoire, les principaux projets de loi font parfois l'objet de consultations publiques, un processus qui, en règle générale, mobilise les associations industrielles, le barreau et des organismes du secteur public. Des intérêts commerciaux peuvent alors exercer une influence appréciable sur la politique fiscale. Les médias servent aussi parfois de courroie de transmission à ceux qui s'opposent aux changements qu'on se propose d'apporter à la politique fiscale. Toutefois, rien n'indique que ce processus de consultation publique soit structuré et vise un groupe bien défini d'associations de contribuables. Il arrive aussi que des consultations aient lieu à la demande discrétionnaire du ministère des Finances ou du Congrès.</p>
<p>6. Burundi</p>	<p>Sur la période 2007–13, des réformes fiscales fondamentales ont été effectuées par l'office burundais des recettes (OBR) sous la direction du ministère des Finances (MDF). En raison de l'incertitude politique, la réforme envisagée ne sera pas nécessairement entièrement mise en œuvre.</p>	<p>La conception de la politique fiscale est officiellement gérée par le MDF, à qui incombe également de rédiger les lois fiscales. Le rôle de supervision du MDF évolue. La plus grande partie du travail technique de conception de la politique fiscale et de rédaction des lois est effectuée par des spécialistes de l'extérieur, sous la supervision de l'OBR, qui donne les grandes orientations de la politique et offre le soutien nécessaire.</p>	<p>L'autorité semi-autonome de perception des recettes (SARA/OBR) a rédigé la nouvelle loi de l'impôt sur le revenu conformément à la politique fiscale conçue par le département des finances publiques du FMI. Une aide à la rédaction a été fournie par des experts du département juridique du FMI, de la Société financière internationale et de la Communauté est-africaine. Des pays donateurs ont accepté de fournir du matériel et une assistance technique pour l'établissement et le développement d'une unité de politique fiscale relevant du MDF.</p>	<p>La responsabilité du processus d'adoption des lois fiscales et d'organisation des audiences nécessaires à la rédaction des lois fiscales incombe au Parlement. Les lois subordonnées (lignes directrices et décisions) sont rédigées par un comité technique spécial constitué de représentants du MDF, de l'OBR et d'un expert international dont les services ont été retenus par le Parlement.</p>	<p>Pendant la rédaction des lois fiscales, des représentants du secteur privé, sélectionnés par la Chambre fédérale du commerce et de l'industrie du Burundi et par l'Association des comptables professionnels, peuvent formuler des commentaires et apporter une contribution technique.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
<p>7. Canada</p>	<p>La responsabilité de formuler la politique fiscale incombe au ministère des Finances (MDF). L'Agence du revenu du Canada (ARC) applique les lois fiscales. La Direction de la politique fiscale (une des dix directions du ministère des Finances) élabore et évalue les politiques fiscales fédérales. Le ministre des Finances présente tous les ans un budget qui contient des propositions fiscales (par avis de motion de voies et moyens).</p>	<p>Les politiques et les lois portant sur les principaux impôts et taxes, comme l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés et les taxes de vente et d'accise, sont élaborées par la Division de l'impôt des particuliers ; la Division de la taxe de vente ; la Division de l'impôt des entreprises ; la Division de la politique fiscale intergouvernementale, de l'évaluation et de la recherche ; et la Division de la législation de l'impôt (qui s'occupe surtout de rédiger les lois fiscales fédérales). La Direction de la politique de l'impôt est constituée d'un important effectif d'économistes, d'avocats, de comptables et de modélisateurs.</p>	<p>L'ARC élabore aussi des propositions fiscales, mais la décision de changer des éléments du régime fiscal relève strictement de l'exécutif (le premier ministre et le MDF). Le MDF entend habituellement des consultations publiques sur les principaux enjeux liés à la politique fiscale et entretient un dialogue constant avec les parties prenantes, notamment les quatre plus grandes sociétés comptables du pays : le Tax Executives Institute of Canada, la Fondation canadienne de la fiscalité, le Comité mixte de l'Institut canadien des comptables agréés et l'Association du barreau canadien, de même que certains groupes de défense d'intérêts (le CD Howe Institute, l'Institut Fraser, le Conference Board du Canada, la Taxpayers Advocate Inc., et la Fédération canadienne des contribuables). Le Bureau du vérificateur général (VG) exerce une influence non négligeable sur la politique fiscale et l'élaboration des lois fiscales par ses audits indépendants des activités de l'administration fédérale. Grâce à son travail d'examen des activités de l'ARC, à ses audits sur l'efficacité du régime fiscal applicable aux non-résidents, à ses examens du traitement des demandes de crédits d'impôt à des fins de recherche et de développement et à l'audit des dettes fiscales radiées, le Bureau du vérificateur général donne d'excellentes indications des réformes fiscales nécessaires. Lorsque des réformes complexes sont envisagées, le gouvernement canadien crée des commissions spéciales qui recensent un éventail de points de vue parfois divergents et s'efforcent de créer le consensus le plus large possible à la Chambre des communes.</p>	<p>Les lois fiscales sont déposées en premier lieu à la Chambre des communes, à la recommandation du gouverneur général. Le Bureau du directeur parlementaire du budget possède un pouvoir autonome de recherche et peut formuler des commentaires sur le budget annuel et sur les propositions fiscales. La Division de la législation de l'impôt rédige les changements apportés à la loi de l'impôt sur le revenu et appuie son adoption au Parlement en consultation avec le ministère de la Justice du Canada et l'ARC. Le Comité permanent des finances du Parlement (Chambre des communes) grâce à des consultations prébudgétaires ou spéciales, influe aussi parfois sur la conception des politiques fiscales et sur les lois pertinentes. Le projet de loi sur l'impôt est lu à la Chambre des communes (première lecture), fait l'objet d'un débat (deuxième lecture) et est ensuite soumis à la troisième lecture après un examen par le Comité des voies et moyens. Ensuite, il est soumis au Sénat.</p>	<p>La population est en général consultée sur tous les changements substantiels aux lois fiscales. La participation des contribuables et des fiscalistes est aussi facilitée pendant les audiences du Comité de la Chambre des communes ayant pour mandat de réviser les propositions budgétaires qui ont été intégrées au projet de loi sur les finances. Des instituts sans but lucratif peuvent contribuer aux débats sur la politique fiscale en publiant des études ou en déposant des mémoires pendant les audiences des commissions parlementaires. Les modifications techniques apportées aux lois fiscales sont communiquées à l'avance au public pour commentaires. Le recours à des règlements établis en vertu des lois fiscales est courant. Ces règlements n'ont pas à être approuvés par l'assemblée législative. Ils le sont plutôt par l'exécutif (le gouverneur en conseil), puis sont publiés dans la <i>Gazette du Canada</i>.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
Pays					
8. Chine	<p>Il incombe au ministère des Finances (MDF) et à l'administration fiscale (SAT) de formuler la politique fiscale, d'établir le budget national annuel et d'appliquer les programmes de dépenses de l'État.</p>	<p>La formulation des lois fiscales se déroule en quatre étapes : rédaction, examen, vote et promulgation. Les quatre étapes de formulation des règles et règlements administratifs fiscaux sont les suivantes : planification, rédaction, vérification et promulgation.</p>	<p>La SAT s'occupe de la perception des taxes et impôts et des échanges d'information. Elle participe aussi très étroitement à l'exécution du treizième plan quinquennal (2016 à 2020) sur la réforme fiscale. Le comité permanent du Congrès national populaire (NPC) crée un groupe de travail composé de spécialistes (venant d'universités et d'instituts de recherche) et de dirigeants de la SAT et du MDF dont la mission est de concevoir et proposer des changements à la politique fiscale. Des universitaires, des fonctionnaires du fisc, les médias et les associations d'entreprises contribuent activement au processus de réforme de la politique fiscale chinoise et à toutes les étapes du processus législatif en matière fiscale en rédigeant des propositions de nouveaux instruments de revenus, de modification de ceux qui existent déjà, et en formulant des commentaires et des suggestions sur les propositions et la version préliminaire des lois publiées pour commentaires par le NPC.</p>	<p>Les organes de l'État qui participent à la formulation des lois fiscales ou de la politique fiscale sont le NPC et son comité permanent, le conseil d'État, le ministère des Finances, l'administration fiscale, le comité des tarifs et de la classification du conseil d'État et l'administration générale des douanes. Les règlements fiscaux administratifs (par exemple les règles détaillées de mise en œuvre des lois sur la perception fiscale et l'administration, et ainsi de suite) sont formulés par le conseil d'État. Les règlements, lignes directrices et règles ministérielles sont formulés par le MDF, la SAT, le comité des tarifs et de la classification du conseil d'État et par l'administration générale des douanes.</p>	<p>Le comité permanent du NPC rédige les projets de loi visant à modifier les lois fiscales, les publie sur le site Web du NPC et sollicite des commentaires dans l'ensemble du pays. Au cours de cette phase d'examen, la conformité du projet de loi avec la Constitution et avec les obligations de la Chine en vertu des accords internationaux fait l'objet d'une vérification. Les lois subordonnées (c'est-à-dire les décisions et interprétations, et les règlements administratifs) sont des instruments importants pour la mise en œuvre des lois fiscales. Le conseil d'État peut rédiger et promulguer des règlements fiscaux avec l'aide de spécialistes, qui appuient le personnel de la SAT et du MDF. Ces lois subordonnées sont ensuite envoyées au NPC et à son comité permanent pour être avalisées.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
Pays	9. Colombie La responsabilité de concevoir la politique fiscale incombe au ministère des Finances et des Crédits publics.	La conception de la politique fiscale, l'analyse économique et la rédaction juridique sont les principales fonctions qui soutiennent les réformes fiscales.	Pour sa réforme fiscale de 2016, la Colombie s'est appuyée, sur le plan institutionnel, sur la création d'une commission autonome et s'est beaucoup fiée aux conseils d'experts. Des fiscalistes externes et d'autres spécialistes ont contribué à l'examen et à la rédaction des propositions de réforme fiscale. Les rapports produits l'ont été à titre consultatif seulement, car, au bout du compte, la tâche de concevoir les initiatives fiscales incombe au gouvernement. Les modifications aux lois fiscales sont soumises à de nombreuses reprises aux membres du Congrès, qui peuvent à titre individuel proposer des modifications de leur cru. Les instituts de recherche et les universités n'exercent qu'une influence limitée sur les réformes fiscales, mais le ministère des Finances (MDF) tente actuellement de promouvoir une participation accrue de l'institut colombien de la fiscalité et des représentants des trois principales facultés de droit de Bogotá à la conception des politiques et à la rédaction des lois. Le projet de loi fiscal annuel soumis par le gouvernement au Congrès comprend habituellement un nombre très restreint de propositions étayées par des recherches approfondies qui lui ont été soumises.	Pendant les débats au Congrès sur la version préliminaire des lois fiscales, les intérêts sectoriels guident davantage les membres du Congrès que les spécialistes qui se contentent d'un rôle secondaire. En temps de paix, seul le Congrès dispose du pouvoir d'imposer ou de modifier une loi fiscale, conformément au principe universel de « l'absence de taxation sans représentation ». Le projet de loi de réforme fiscale est préparé par le gouvernement (sanctionné par le cabinet) et est révisé par un comité d'experts, de spécialistes, d'universitaires et de conseillers étrangers désignés par le MDF et par l'administration fiscale (DIAN). Avant d'être soumise au Congrès, la version définitive est préparée par un petit groupe de hauts fonctionnaires par souci de cohérence et afin d'assurer le respect de la plus stricte confidentialité.	Avant le dépôt du projet de loi final au Congrès, le libellé doit en être avalisé par les conseillers du président, qui s'assurent qu'il est vraiment conforme aux programmes présidentiels et qu'il ne viole aucune disposition de la Constitution. Le projet de loi fiscal fait ensuite l'objet d'un débat au Congrès (à la Chambre des représentants et au Sénat). Son libellé peut être modifié par les membres du Congrès au cours de chacun des débats qui suivent les quatre lectures. Les propositions fiscales du gouvernement (et non celles qui émanent des membres du Congrès à titre individuel) sont habituellement celles qui sont finalement adoptées. Après chaque série de débats, une commission regroupant des membres des deux chambres rédige un texte qui concrétise l'accord intervenu à la suite des débats. La version finale du projet de loi modifiant la loi de l'impôt prend ensuite effet. Les motions individuelles des membres du Congrès pour modifier la loi influent sur le processus, et la version finale est souvent le résultat des pressions exercées par les régions et par les personnes qui ont appuyé la campagne du parti au pouvoir.

(à suivre)

<p>Arrangements institutionnels</p> <p>Pays</p>	<p>Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale</p>	<p>Fonctions de base</p>	<p>Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale</p>	<p>Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale</p>	<p>Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables</p>
<p>10. Croatie</p>	<p>La conception de la politique fiscale relève de l'administration fiscale (AF), qui appartient elle-même au ministère des Finances (MDF). La tâche fondamentale de l'AF consiste à veiller à l'application des lois fiscales et des règlements régissant les cotisations de sécurité sociale (CSS). L'AF compile et traite les données relatives aux impôts et aux CSS, propose des changements à la politique fiscale, aux règlements fiscaux et autres, et prépare et rédige des versions préliminaires de lois et de règlements avant pour objet d'améliorer le régime fiscal. Le Parlement et les groupes de travail du Parlement, y compris les partis politiques, ont le droit de proposer des modifications à la politique fiscale.</p>	<p>Le MDF (qui compte plusieurs directions et secteurs) supervise l'élaboration de la politique fiscale, la politique douanière et l'administration fiscale. Son mandat englobe la protection non douanière, et des tâches de supervision et d'inspection dans le domaine des taxes, des douanes et des autres sources de recettes publiques ; sur le marché des changes ; dans le domaine du commerce international ainsi que dans celui des jeux de hasard. Le secteur des activités législatives, de l'éducation et de la coopération internationale de l'administration fiscale contribue à l'élaboration des politiques et compte plusieurs services : cotisations à la TVA ; IRPP et IBS ; PIB ; inscription au budget et impôts locaux ; procédure fiscale ; information aux contribuables et éducation ; loteries et jeux et divertissements ; traités fiscaux ; affaires européennes et coopération internationale. Le secteur des activités législatives, de l'éducation et de la coopération internationale prépare les versions préliminaires des lois fiscales.</p>	<p>Il n'est pas courant dans le pays de confier à des commissions spéciales le mandat de faire des recherches, de rédiger et d'évaluer les réformes fiscales envisagées, ou encore de solliciter des universitaires afin qu'ils contribuent aux réformes fiscales structurelles. Toutefois, dans certains cas isolés, des représentants d'universités sont invités par le MDF à faire des présentations sur la version finale d'un projet de loi modifiant la loi fiscale (par exemple le récent projet de loi sur l'imposition des biens immobiliers). Deux instituts de recherche financés par l'État (l'institut d'économie) participent, souvent sur une base ponctuelle, aux travaux des organismes consultatifs du gouvernement (par exemple le conseil économique du premier ministre) en effectuant des recherches sur les impacts économiques et distributifs et sur l'effet sur les recettes des changements fiscaux envisagés. Même si le MDF ne possède pas en vertu de la loi un droit de veto, la politique fiscale demeure sa prérogative, et le ministre des Finances a donc <i>de facto</i> un droit de veto sur toutes les propositions fiscales venant des ministères dépeniers. À ce jour, les ministères des Finances ont toujours exercé un pouvoir important et influent au sein du cabinet.</p>	<p>La version définitive des projets de loi modifiant la loi fiscale est rédigée par des rédacteurs experts du MDF, souvent en consultation avec des universitaires. Les parlementaires peuvent également proposer des changements à la loi fiscale. Lorsque la version préliminaire de la loi fiscale est déposée au Parlement, la loi sur l'évaluation des effets des lois s'applique, et les effets de la loi sur les recettes et le civisme fiscal doivent être évalués. Dans les 15 à 30 jours qui suivent, la version préliminaire dudit projet de loi doit faire l'objet d'un débat public. Le comité des finances et du budget du Parlement organise des audiences sur les projets de loi fiscaux. Après les audiences, le comité soumet au Parlement un rapport qui fait état des suggestions mises de l'avant par des fiscalistes et d'autres parties prenantes.</p>	<p>Il n'y a en Croatie aucune tribune formelle de consultation des milieux d'affaires. Toutefois, l'équipe de rédacteurs qui formule les lois fiscales doit soumettre la version préliminaire de la loi à un débat public avant d'en établir la version finale. La période allouée à ces débats est de 30 jours. L'ébauche du projet de loi est publiée sur le site Web de l'équipe de rédacteurs, qui produit ensuite un rapport détaillé sur les discussions tenues avec toutes les parties prenantes, et notamment sur les suggestions qui exigeraient des accommodements. De plus, les motifs invoqués pour rejeter des propositions privées doivent être clairement fournis. Il n'y a pas de règle stricte sur l'influence relative des parties souvent appelées à participer à la formulation de la politique fiscale (c'est à dire les partis politiques, les fonctionnaires, le MDF). L'enjeu lui-même détermine souvent le processus et son résultat ultime.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
Pays	11. Espagne Il incombe à la direction générale de la fiscalité du ministère des Finances et de la Fonction publique d'analyser les recettes fiscales et de concevoir la politique fiscale globale de l'Espagne. Les prévisions de recettes et leur analyse sont gérées en collaboration avec la direction générale des budgets nationaux.	La direction générale applique la politique fiscale et analyse les recettes ; élabore des propositions fiscales ; prépare et rédige les lois et règlements fiscaux nationaux ; interprète les dispositions de la loi fiscale dans les lignes directrices régulièrement publiées ; établit l'approche espagnole en matière de fiscalité internationale en négociant les traités fiscaux et en appliquant les règles de double imposition, et ainsi de suite. Les unités de la direction générale gèrent les principaux instruments du régime fiscal : politique fiscale générale ; impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés et taxes à la consommation ; impôt sur les opérations financières ; impôt foncier ; impôts internationaux ; impôts locaux. La direction générale du cadastre enregistre les propriétés et tient à jour le cadastre en y intégrant les données physiques, économiques et juridiques sur les différents lots du domaine foncier afin de permettre la perception des impôts fonciers récurrents et de l'impôt sur les gains en capital dans le cas des terrains en zone urbaine. L'agence d'administration fiscale de l'État utilise les données du cadastre pour effectuer des audits du mode de vie des contribuables inscrits.	L'institut espagnol des études budgétaires, un organisme autonome relevant du ministère des Finances par l'entremise du secrétariat d'État à la fiscalité et aux budgets, en collaboration avec d'autres centres, instituts, écoles d'administration publique, universités, administrations financières, publiques ou privées, ainsi qu'avec un soutien national et international, se concentre sur la recherche budgétaire, les études économiques et juridiques et conseille le ministère sur des enjeux comme la fiscalité, les dépenses publiques, les impacts économiques et sociaux, l'analyse des recettes, les statistiques fiscales et les prévisions de recettes. L'institut produit des rapports périodiques. Certains relèvent du domaine public, mais d'autres sont réservés à l'usage exclusif du ministère. L'Espagne utilise actuellement le modèle des commissions de réforme fiscale (appuyées par les universités) et des comités spéciaux pour faire progresser certaines réformes fiscales structurelles particulièrement complexes comme celles découlant de l'étude comparative de la fiscalité de 2013. La Comisión General de Codificación est l'organisme consultatif officiel qui contribue à la rédaction des modifications législatives au code fiscal. De plus, des instituts de recherche autonomes, notamment des groupes de réflexion attachés aux partis politiques, contribuent aux réformes fiscales souhaitées, qui ont souvent plus de poids si elles correspondent aux visées du parti au pouvoir. En ce qui concerne les propositions fiscales, l'institut de recherche sur le secteur bancaire et la fédération espagnole des municipalités et provinces sont les organismes ayant le plus d'influence.	Le gouvernement et le parlement sont tous les deux habilités à proposer des modifications aux lois fiscales, mais, concrètement, les projets de loi sont pratiquement toujours déposés par le gouvernement. Les dispositions des lois fiscales et leurs modifications sont rédigées par des bureaucrates de haut rang : inspecteurs fiscaux et procureurs d'État du Secrétariat général technique du ministère. L'agence d'administration fiscale et le conseil des ministres influent sur le processus. Les versions préliminaires des lois sont ensuite soumises au parlement, où les députés peuvent, selon les conseils reçus de leurs propres conseillers ou de chercheurs officiels, présenter des changements. Les propositions fiscales du gouvernement et la version préliminaire des projets de loi fiscaux ne sont pas modifiées par le parlement pendant les audiences. Le ministère des Finances (après avoir été préparé par la direction générale de la fiscalité) décide donc de la formulation de la politique fiscale espagnole. Les propositions qu'il formule en s'appuyant sur les analyses d'impacts économiques et de recettes effectuées par l'institut budgétaire sont habituellement conformes à une norme supérieure.	Les associations de contribuables et d'entreprises sont consultées avant l'approbation des projets de loi préliminaires en matière fiscale. Ces audiences ou consultations se déroulent avant l'approbation des versions préliminaires. A l'occasion, ces versions préliminaires sont publiées sur le site Web du ministère des Finances et de l'agence d'administration fiscale de l'État. Il arrive que des représentants du forum de la grande entreprise discutent informellement de fiscalité avec les hauts fonctionnaires du ministère. La rédaction des lois subordonnées, en l'occurrence des règlements, n'exige pas de débats parlementaires. On remarque une tendance de plus en plus forte à recourir à ces instruments subordonnés (les règlements), pour apporter sans débat des changements importants à la politique fiscale. Les lois subordonnées peuvent être adoptées sans grand débat public comme ceux nécessaires pour des changements fiscaux substantiels.

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
Pays					
12. États-Unis	<p>Le département du Trésor des États-Unis, qui dispose de ressources importantes, dirige la conception des lois fiscales sur laquelle les avocats exercent une influence prépondérante. La formulation de la politique fiscale est décentralisée conformément au système d'équilibre des pouvoirs.</p>	<p>Le président, de concert avec le département du Trésor, formule des propositions fiscales qui sont ensuite présentées au Congrès, qui en débat. Le Trésor possède les capacités nécessaires à une analyse économique de fort calibre sur lesquelles il s'appuie pour concevoir les politiques fiscales grâce à des analyses d'impact sur l'économie et la répartition de la richesse et à des prévisions de recettes très précises. Le Trésor et le service interne des recettes (IRS) jouent chacun leur rôle clairement défini en étroite collaboration. Le bureau de la politique fiscale du Trésor s'appuie sur une équipe d'avocats et d'économistes possédant des connaissances spécialisées et passés maîtres dans la conception de politiques fiscales.</p>	<p>L'IRS entretient des contacts généralisés avec toutes les cohortes de contribuables, dans tous les secteurs, en plus d'assurer sa fonction d'administration fiscale, et d'établir les documents de politique (par exemple sur les services aux contribuables, les processus appropriés de perception, les stratégies de civisme fiscal volontaire, la détection des fraudes, les appels, le recouvrement des dettes, et ainsi de suite). L'IRS participe aussi à des initiatives législatives comme la simplification du code fiscal. De nombreux groupes de réflexion réputés appuient les décideurs politiques en leur proposant, sur le plan des politiques fiscales, des options de rechange. Ces groupes servent également à titre consultatif un éventail diversifié d'intérêts commerciaux qui exercent de manière autonome des pressions sur la Maison-Blanche, le Trésor, le comité conjoint sur la fiscalité, le comité sénatorial des finances, le comité des voies et moyens de la Chambre des représentants, ainsi que sur les représentants à titre individuel au sujet de propositions fiscales au profit surtout d'intérêts sectoriels restreints.</p>	<p>La promulgation d'une loi fiscale exige l'accord de la Chambre des représentants, du Sénat et du président. Comme les trois branches du gouvernement ne sont habituellement pas contrôlées par le même parti politique, le processus fiscal est fondé sur l'obtention de compromis. Le Congrès influe considérablement sur l'orientation de la politique fiscale, grâce à ses propres capacités de recherche de haut niveau regroupées au sein du comité mixte sur la fiscalité et du bureau de recherche est sans équivalent à l'échelle internationale. Malgré cette imposante capacité d'analyse fiscale, l'intégrité des politiques fiscales américaines est très souvent minée par des dispositions fiscales aberrantes greffées à des propositions législatives sans lien avec le processus budgétaire. Tant le comité des voies et moyens de la Chambre des représentants que le comité des finances du Sénat influent très fortement sur la politique fiscale.</p>	<p>Le Trésor mène peu de consultations formelles, mais entretient de nombreuses discussions informelles avec des groupes de contribuables et de fiscalistes qui, au bout du compte, influent sur la version finale du régime fiscal. Les politiques fiscales proposées passent d'abord par un processus consultatif important qui s'appuie sur des analyses quantitatives approfondies. De nombreuses options sont préparées, vu le large éventail de choix fiscaux possibles émanant de l'administration, mais aussi de fiscalistes, d'associations de contribuables et d'universitaires appartenant à des groupes de pression ou à des instituts de recherche. Cette multiplicité des consultations crée cependant un risque de fragmentation et de complexification inutile de la fiscalité. Concrètement, les consultations prolongent parfois à l'extrême le processus et retardent la prise des décisions et la promulgation des politiques fiscales. Le jeu politique et les nombreux poids et contrepois du système engendrent souvent des débats polarisés susceptibles de se conclure par une impasse.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
Pays					
13. Finlande	<p>La responsabilité de concevoir les politiques fiscales incombe au ministère des Finances (MDF), ce qui englobe les analyses économiques sur lesquelles s'appuie le régime fiscal. Le département de la fiscalité est le groupe expert de l'administration publique en matière fiscale. Il lui incombe d'assurer le développement du régime fiscal et d'évaluer les effets des politiques fiscales. Le processus de conception de la politique fiscale est par ailleurs appuyé par le département de l'économie (analyse des développements survenus dans l'économie finlandaise et de ses finances publiques) et le département du budget (qui coordonne l'établissement du budget de l'administration centrale et la formulation de la politique budgétaire). L'administration fiscale finlandaise perçoit les taxes et impôts et relève du MDF.</p>	<p>Le département de la fiscalité du MDF formule la politique fiscale. Il lui incombe de rédiger les lois sur l'impôt et les douanes. Ce département négocie également les traités sur la double imposition et est l'autorité compétente finlandaise qui administre ces traités. Le département de la fiscalité est divisé en six unités : impôt sur le revenu des particuliers ; impôt sur les sociétés ; taxe sur la valeur ajoutée ; douanes ; accises ; et affaires fiscales internationales.</p>	<p>Même si la responsabilité de concevoir les politiques fiscales incombe au MDF, celles-ci sont élaborées en étroite collaboration avec les universités et instituts de recherche, qui jouent un rôle important dans la préparation et l'évaluation des réformes. Par exemple, l'Institut public de recherche économique, sous la direction du MDF, participe aux réformes fiscales. La Finlande a aussi recours à des commissions et des comités constitués d'experts en fiscalité qui apportent leur contribution aux initiatives importantes de révision structurelle de la fiscalité.</p>	<p>Le comité sur la fiscalité du Parlement exerce une supervision étroite sur le processus de conception des politiques fiscales. Il invite notamment à témoigner des universitaires, des fiscalistes et des experts du secteur privé dans le cadre d'audiences qu'il organise. Le comité organise également l'examen des mesures fiscales nouvellement mises en œuvre.</p>	<p>La société civile et les syndicats apportent une contribution substantielle à l'élaboration de la politique fiscale en plus de la commenter. Leur participation est facilitée par un processus ouvert et formel de consultation.</p>
14. France	<p>La conception de la politique fiscale est une des fonctions de base du ministère de l'Économie et des Finances (MDEF). Ce ministère est l'un des plus importants de l'appareil étatique. Il bénéficie notamment de la contribution de professionnels hautement compétents formés à l'École nationale d'administration publique.</p>	<p>Le ministre des Finances supervise la rédaction des lois fiscales en exerçant un contrôle sur la commission de politique fiscale du service des recettes. Le régime fiscal français est géré par trois divisions distinctes s'intéressant respectivement 1) à l'impôt des sociétés et à la taxe sur la valeur ajoutée ; 2) à l'impôt sur le revenu des particuliers et aux taxes locales ; et 3) aux droits de douanes et d'accise (carburant, alcool, tabac).</p>	<p>Le ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État supervise la préparation de la loi annuelle sur les finances et coordonne les décisions fiscales en étroite collaboration avec les ministres de l'Économie et des Finances, de l'Industrie et de l'Emploi. À cette fin, il a besoin de la contribution de la commission de la politique fiscale. À l'étape de la conception de la politique fiscale, d'autres ministères formulent également des commentaires. Au sein de l'administration fiscale (DGFiP), la direction des lois générales (DLG) rédige les textes de loi dès que les projections de recettes ont été effectuées par les unités d'analyse des recettes du MDEF et de la DGFiP.</p>	<p>Les occasions de commenter la politique fiscale sont nombreuses. Les changements apportés dans le contexte de la préparation du budget annuel sont intégrés à la loi de finances publiques annuelle, dont le contenu est gardé secret jusqu'au dépôt de la loi devant l'Assemblée nationale. Elle peut cependant être modifiée en fonction des commentaires reçus. Le comité parlementaire permanent du budget et de la fiscalité est réticent lorsqu'il est question de convoquer des fonctionnaires du ministère des Finances à des audiences pour expliquer les politiques fiscales adoptées. Les parlementaires ne bénéficient d'aucun appui d'analystes professionnels pour examiner de manière non partisane les politiques fiscales proposées par le gouvernement.</p>	<p>Les entreprises ne participent que dans une mesure très restreinte au processus de consultation publique sur les lois fiscales. La participation des universités est également limitée.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
<p>Pays</p> <p>15. Irlande</p>	<p>Il incombe à l'unité de politique fiscale de la division de politique budgétaire du ministère des Finances (MDF), d'élaborer des politiques fiscales en appui à la poursuite des objectifs économiques, sociaux et environnementaux du gouvernement et de les présenter dans le budget annuel de l'administration.</p>	<p>La responsabilité de tous les aspects de la politique fiscale intérieure et internationale incombe à la division. Celle-ci collabore étroitement avec le bureau des commissaires aux recettes, avec l'OCDE et avec l'UE dans la formulation des lois fiscales. Elle coordonne également le produit obtenu avec le groupe fiscal stratégique (un comité interministériel) présidé par le ministère des Finances. La fonction de base de ce groupe consiste à effectuer des analyses économiques et des études d'impact sur les recettes des politiques fiscales proposées et à rédiger les lois fiscales nécessaires.</p>	<p>Le ministère des Finances dirige le groupe de la stratégie fiscale, un comité interministériel composé de hauts fonctionnaires du MDF, du bureau du Taoiseach (du premier ministre) et des ministères suivants : Dépenses publiques et Réforme ; Emploi, Entreprise et Innovation ; Affaires étrangères et Commerce ; Protection sociale et Administration fiscale (« Revenue Commissioners »). Le groupe de la stratégie fiscale prépare et publie des rapports techniques sur les options possibles à inclure au budget de l'exercice financier à venir et faisant état des politiques fiscales projetées à moyen et à long terme. Le mandat du groupe est le suivant : 1) examiner et élaborer des mesures dans les domaines de la fiscalité, de l'assurance sociale (PRS) et des cotisations à inclure éventuellement aux projets de loi budgétaires et financiers dans le respect des paramètres budgétaires globaux fixés par le gouvernement et en tenant compte du cadre stratégique à moyen et à long terme énoncé dans le programme du gouvernement ; 2) étudier l'approche stratégique à favoriser pour la mise en place d'un ensemble de mesures sociales et évaluer les interactions entre les propositions de levée d'impôt sur le revenu/de droits et ces mesures sociales proposées, y compris l'aide au revenu des familles, son impact sur le marché du travail et la distribution des revenus. Depuis 1999, le groupe de la stratégie fiscale prépare les analyses préalables aux discussions sur le budget annuel.</p>	<p>Les modifications annuelles à la loi fiscale font l'objet de débats entre le comité mixte des finances, des dépenses publiques et de la réforme du Parlement et le Taoiseach afin de promouvoir et de coordonner les améliorations apportées à ces modifications fiscales. Les délibérations du comité donnent au gouvernement l'occasion d'informer les députés et le secteur privé des raisons justifiant les ajustements effectués.</p>	<p>En raison des délais serrés, on dispose de peu de temps pour tenir des consultations préalables plus étendues avec le secteur privé et les autres parties prenantes pertinentes.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
Pays	16. Italie	<p>Il incombe au ministère de l'Économie et des Finances (MDEF) de formuler la politique fiscale et de fixer les stratégies de perception des recettes, tandis que l'agence des recettes, une organisation semi autonome, s'occupe de percevoir les impôts.</p> <p>Même si la responsabilité de la politique fiscale est centralisée au MDEF et est surtout appliquée par le département des finances (direction des études et des recherches sur la fiscalité et l'économie et direction des lois fiscales et du fédéralisme fiscal), l'administration des recettes est fragmentée entre de multiples organismes : agence des recettes, agence des douanes, Guardia di Finanza (organisme chargé de l'application des lois sur les droits de douane et d'accise), Equitalia (agence de recouvrement des dettes fiscales), information sur la sécurité sociale IT (SOGE), et SOSE (société privée appartenant au MDEF et à la banque centrale), qui s'occupe de la recherche statistique. La politique fiscale est donc conçue en coordonnant le travail de tout un éventail d'organismes spécialisés de perception des recettes.</p>	<p>L'Italie a recours sur le plan institutionnel à des commissions spéciales lorsqu'elle désire réformer des éléments complexes de son régime fiscal. Des universitaires désignent alors par cooptation les experts fiscalistes qui siègeront au sein de ces commissions. Même s'il n'y a pas en Italie d'institut de finances publiques, comme l'Institute for Fiscal Studies du Royaume-Uni, se spécialisant dans la recherche fiscale, le conseil de l'économie et de la main-d'œuvre (un organisme consulté par le gouvernement, le Parlement et les autorités régionales sur les questions économiques et sociales) a récemment rédigé une proposition exhaustive de code fiscal qui réglerait surtout les problèmes de procédure et uniformiserait la perception fiscale. Le gouvernement italien dispose également du bureau parlementaire du budget, un organisme autonome créé en 2014 avec le mandat d'effectuer des analyses économiques et des évaluations d'impact des politiques économiques du gouvernement. Ces tâches sont menées dans le respect des règles budgétaires nationales et européennes.</p>	<p>Le plus souvent, les lois fiscales sont approuvées après avoir été déposées au Parlement et débattues. Elles sont au bout du compte approuvées après avoir été soumises à des débats devant le comité parlementaire sur le budget. Les taxes et impôts peuvent aussi être levés par voie de décrets législatifs dans la mesure où le pouvoir parlementaire de passer des lois a été délégué, ou encore en vertu d'un décret-loi adopté par le gouvernement. Toutes les lois fiscales sont étayées par des rapports qui exposent les motifs justifiant les modifications apportées à la loi, et qui expliquent leur but et leurs répercussions financières. Ces rapports financiers et techniques, qui mesurent les impacts économiques, sont examinés par le bureau de l'auditeur d'État.</p>	<p>La présentation de modifications importantes aux lois fiscales et la rédaction des projets de loi fiscaux sont précédées par des rencontres entre le gouvernement et des représentants des organisations civiles, des syndicats et des fédérations d'employeurs. Ces mêmes représentants participent aussi aux débats parlementaires sur les projets de loi préliminaires déposés en formulant des commentaires et en proposant des options fiscales de rechange aux membres du comité parlementaire du budget. Ce processus n'est utilisé que pour les lois fiscales portant sur le champ d'application de la loi fiscale, l'assiette fiscale, le taux de taxation et les pénalités en cas d'incivisme fiscal. Toutes les autres dispositions de la loi sont considérées comme des lois subordonnées et peuvent être simplement approuvées par le conseil des ministres, pour autant que leur constitutionnalité ait été confirmée par le conseil d'État et par la cour d'audit.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
Pays	17. Japon	<p>Le cycle de conception de la politique fiscale est annuel. Habituellement, en décembre de chaque année, le bureau de la commission fiscale du cabinet publie les propositions fiscales pour l'année à venir. Parmi les membres de la commission (39), 19 sont désignés pour une période déterminée afin de discuter d'une question fiscale donnée tandis que les 20 autres sont des membres permanents dont le mandat est de 3 ans. La commission fiscale ou commission consultative de la fiscalité relève directement du cabinet.</p>	<p>La commission fiscale du cabinet du premier ministre (bureau du conseil des ministres) est actuellement dirigée par un professeur émérite de droit fiscal. Elle a déjà eu à sa tête des économistes ou des universitaires de renom. La commission s'intéresse surtout aux changements structurels apportés au régime fiscal, comme les modifications récemment apportées aux taxes sur la consommation au Japon. Elle s'intéresse également à certains thèmes courants de moins grande ampleur comme l'érosion de l'assiette fiscale et le transfert des bénéfices en revoyant les lois nationales anti-évitement. Un aperçu des modifications proposées à la loi fiscale (Taiko) fait état du consensus des principaux partis représentés au sein de la commission. Le conseil législatif du cabinet doit autoriser le projet de loi modifiant les lois fiscales avant qu'il ne soit déposé à la Diète pour lecture et débats. La commission fiscale peut créer des comités consultatifs spéciaux afin qu'ils se penchent sur certains aspects précis du régime fiscal. Des représentants du secteur privé et des fiscalistes peuvent participer aux travaux de ce comité, car une version définitive de la proposition doit pouvoir être soumise au plus tard à la mi décembre, et un accord global être conclu à l'intérieur d'un délai très serré.</p>	<p>Le projet de loi annuel modifiant la loi fiscale est approuvé par les deux chambres du parlement (la Diète) (en l'occurrence, la chambre des représentants et la chambre des conseillers), habituellement au plus tard à la fin du mois de mars pour entrer en vigueur le 1er avril. Cependant, la date d'entrée en vigueur peut varier selon la nature des modifications. La proposition de réforme fiscale de la commission (Taiko), approuvée par le cabinet par voie de consensus, est publiée en décembre de chaque année, publication qui est suivie du dépôt d'un projet de loi préliminaire (rédigé par le bureau du fisc du ministère à qui il incombe de concevoir la politique fiscale) en janvier de l'année suivante. À la suite des audiences du comité du budget et des finances de la Diète, les parties prenantes sont consultées. Ce processus itératif culmine par l'approbation du projet de loi en mars. Le comité du budget et des finances possède son propre effectif non partisan d'analystes fiscaux qui évaluent de manière indépendante le projet de loi annuel modifiant les lois fiscales. Le membre d'un parti peut à titre individuel proposer des modifications à la loi fiscale, mais celles-ci ont peu de chance d'être acceptées, car le parti au pouvoir favorise ses propres plans fiscaux pour l'exercice à venir. Les règlements fiscaux sont promulgués par voie de décrets ministériels qui n'ont pas à faire l'objet d'un débat parlementaire.</p>	<p>Les modifications aux lois fiscales et les initiatives de réforme fiscale font couramment l'objet de consultations publiques. En ce qui concerne les examens de mesures fiscales (quel que soit la taxe ou l'impôt), la commission fiscale invite les parties prenantes à déposer des mémoires avant l'adoption finale de la conception retenue et sa conversion en projet de loi préliminaire.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
Pays					
18. Norvège	<p>Il incombe au ministère des Finances (MDF) de concevoir la politique fiscale et de produire les analyses économiques qui sous-tendent le régime fiscal. Deux services du MDF participent étroitement à ce processus : le service du droit fiscal et le service de la politique fiscale. L'administration norvégienne de l'impôt (NTA) perçoit les taxes et les impôts et relève de l'autorité du ministère. La NTA est constituée de la direction des impôts et de cinq bureaux régionaux.</p>	<p>Outre la rédaction des lois fiscales, il incombe au service du droit fiscal d'interpréter et d'administrer les règlements régissant l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune, la taxe sur le pétrole, les cotisations sociales, l'impôt foncier, l'impôt sur les successions, la TVA, les droits de douane et les autres taxes ou impôts spéciaux. Ce service a aussi pour tâche de négocier les traités sur la double imposition et est l'autorité compétente désignée de la Norvège en vertu de ces mêmes traités. Le service de la politique fiscale analyse les incidences des lois fiscales et de toutes les modifications apportées sur les recettes fiscales, l'épargne, la consommation, les investissements et l'offre de main-d'œuvre. Il incombe par ailleurs à ce service de préparer les propositions fiscales du budget annuel.</p>	<p>Le service de la politique fiscale travaille de concert avec le service de la politique économique du MDF, qui coordonne les travaux préparatoires à l'établissement du budget national, et notamment la modélisation de ses impacts et des recettes. Ce processus est mené en collaboration étroite avec les universités et les instituts de recherche indépendants. Ces derniers jouent un rôle clé dans la préparation et l'évaluation des réformes fiscales. Deux instituts de recherche indépendants, Statistics Norway et Rambøll Management Consulting AS, ont notamment participé aux réformes fiscales de 2006 sous la direction du MDF. La Norvège a également eu recours à des commissions et à des comités constitués d'experts fiscalistes norvégiens et étrangers dans le cadre d'importantes initiatives d'examen structurel de la fiscalité, comme la réforme PIT de 2006. Le MDF a créé un groupe consultatif d'experts sur la modélisation macroéconomique et les méthodes dont la tâche consiste à étayer les simulations fiscales et à rédiger des commentaires sur les livres blancs relatifs aux réformes fiscales. Statistics Norway comprend un groupe spécialisé en fiscalité qui diffuse des statistiques fiscales et exploite des modèles économétriques très évolués simulant les effets des propositions fiscales sur les recettes et sur l'économie.</p>	<p>Il incombe au service du droit fiscal du ministère de rédiger les lois et de préparer les projets de loi annuels modifiant la loi fiscale. Si la réforme fiscale envisagée est majeure, ce travail est souvent effectué par un comité d'experts. En octobre et en novembre de chaque année, les propositions fiscales et les prévisions de dépenses du gouvernement font l'objet d'un débat devant le comité permanent du parlement sur les finances et les affaires économiques.</p>	<p>Les parties prenantes externes peuvent formuler des commentaires sur les versions préliminaires des lois dans le cadre d'audiences organisées par le MDF. Ces audiences donnent aux autres organismes publics, aux organisations du secteur privé, aux entreprises et aux associations d'employeurs la possibilité de prendre connaissance des lois proposées et de formuler des suggestions pour en accroître l'efficacité et l'équité, en faciliter l'administration, etc. La confédération des entreprises norvégiennes et le forum fiscal de la grande entreprise norvégienne sont plus particulièrement consultés pendant ce processus.</p>

(à suivre)

<p>Arrangements institutionnels</p> <p>Pays</p>	<p>Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale</p>	<p>Fonctions de base</p>	<p>Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale</p>	<p>Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale</p>	<p>Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables</p>
<p>19. Nouvelle-Zélande</p>	<p>La responsabilité de concevoir la politique fiscale est répartie entre le département intérieur des recettes (IRD) et le Trésor. Au sein de l'IRD, il incombe à la division de la politique et de la stratégie de formuler la politique fiscale et rédiger les lois. Il incombe également à cette division d'assurer l'administration générale du régime fiscal. Dans son rôle de conseiller sur les politiques publiques, l'IRD suit le cadre général d'établissement de la politique fiscale (GTPP). Le GTPP n'est pas une loi et, par conséquent, n'oblige à rien le gouvernement. Mais, en raison de son efficacité, les gouvernements successifs ont adhéré à ce protocole de collaboration entre le Trésor et l'IRD.</p>	<p>En ce qui concerne le GTPP, le Trésor conseille le gouvernement sur les changements au régime fiscal et en étudie les impacts économiques et sociaux ainsi que leur effet sur les recettes fiscales. Le Trésor exerce aussi une surveillance sur le rendement de l'IRD et conseille le gouvernement à cet égard. La division de la politique macroéconomique et budgétaire, la division des prévisions et de la modélisation et la division de la recherche du Trésor contribuent à l'analyse quantitative du processus de conception des politiques fiscales, car les prévisions du Trésor sont les prévisions officielles de la Couronne. L'IRD prépare un ensemble indépendant de prévisions fiscales fondées sur des données à court terme, il fonde ses prévisions sur les mêmes tendances macroéconomiques que celles utilisées par le Trésor. L'IRD analyse tous les aspects de la politique fiscale relatifs aux taxes et impôts, à la collecte des données, à l'analyse des recettes, et à la conception et à la rédaction des lois. Le groupe des politiques et stratégies répertorie les enjeux liés à la politique fiscale et les enjeux sociaux connexes avant de majorer les taxes ou les impôts, élabore des propositions de politique pour combler les lacunes, établit des plans de mise en œuvre, gère les consultations avec les contribuables, obtient l'approbation des ministres et du cabinet nécessaire pour apporter des changements fiscaux, rédige les projets de loi fiscaux et gère les débats sur les projets de loi devant le comité parlementaire restreint. Finalement, il incombe à ce groupe d'évaluer l'impact sur les recettes et sur le civisme fiscal des changements après leur mise en œuvre.</p>	<p>En règle générale, les universités, les médias, les syndicats, les associations d'employeurs et les autres parties prenantes jouent un rôle limité dans la formulation de la politique fiscale. Par ailleurs, les fiscalistes et les grandes sociétés exercent une influence considérable sur ce processus. Depuis 2000, la Nouvelle-Zélande n'a eu qu'une seule fois recours à une commission ou un comité avant de procéder à une réforme fiscale majeure. Il s'agit du Comité McLeod de 2001, qui a examiné le régime fiscal et conseillé le gouvernement de coalition sur la mise en place d'un nouveau cadre fiscal. Le travail analytique indépendant du comité avait été supervisé par le groupe de Wellington (TWG, 2009). Le Trésor et l'IRD ont cependant aidé considérablement le groupe de travail. Le TWG est composé de fiscalistes, d'universitaires, de représentants d'entreprises et de fonctionnaires.</p>	<p>La conception de la politique fiscale est l'une des fonctions de base du ministre des Recettes fiscales (c'est-à-dire de l'IRD), mais beaucoup moins du ministre des Finances (c'est-à-dire du Trésor). Pour qu'un changement de politique fiscale se traduise par l'adoption d'une loi, les deux ministres doivent obtenir l'appui unanime du cabinet. L'IRD, conformément au GTPP, rédige les lois fiscales puisque ce pouvoir lui a été délégué par le bureau du conseiller parlementaire. L'IRD possède les compétences techniques et fiscales requises et compte sur une équipe chevronnée de rédacteurs juridiques spécialisés en fiscalité. Les compétences des rédacteurs sont renforcées par leur expérience dans l'administration des lois fiscales et dans la rédaction des règles exécutoires et des lignes directrices d'interprétation. L'IRD coordonne le processus de présentation au parlement des projets de loi modifiant les lois fiscales et appuie techniquement le comité des finances et des dépenses qui gère les audiences sur les versions préliminaires des lois fiscales. Des parties prenantes externes disposent de nombreuses possibilités de s'engager et de commenter les projets de loi sur la fiscalité pendant la phase de l'étude par le comité restreint. Elles peuvent le faire en déposant des mémoires et en sollicitant ensuite le privilège de comparaître devant le comité afin de formuler directement leurs commentaires sur les documents. Les fiscalistes et gens d'affaires formulent leurs commentaires beaucoup plus tôt sous forme de « livres verts » et de « livres blancs » avant la rédaction des nouvelles dispositions fiscales modifiées.</p>	<p>Le GTPP respecte le principe général que les grandes réformes fiscales doivent être soumises à l'examen du public au cours des différentes phases de leur élaboration. Il se concentre sur l'intégration du régime fiscal à l'ensemble de la stratégie économique, budgétaire et de perception des recettes du gouvernement. Il préconise la divulgation d'entrée de jeu à la communauté des fiscalistes et des gens d'affaires du programme fiscal du gouvernement pour les 18 mois à venir et la tenue de consultations élargies avant l'adoption de toute loi. Ces consultations englobent le dialogue qui précède la rédaction d'un livre vert et l'examen des textes préliminaires des lois. Une participation active aux audiences du comité parlementaire restreint sur les lois est garantie. La participation assurée de professionnels du secteur privé leur donne un libre accès au Trésor et à l'IRD, même si en limitant les consultations aux seuls fiscalistes et représentants de la communauté d'affaires, il se peut qu'on en restreigne un peu trop la portée. Ces restrictions peuvent se traduire par des solutions pragmatiques plus acceptables aux yeux des contribuables. Toutefois, les activités de lobbying subtiles du secteur privé doivent faire l'objet d'une surveillance attentive.</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels Pays	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
20. Pays-Bas	Le ministère des Finances (MDF) est au cœur de l'établissement du budget national et de la formulation de l'énoncé budgétaire. Parmi ses tâches principales, mentionnons la conception et le prélèvement des taxes et impôts. Il incombe à la direction générale de la politique fiscale et douanière et au législateur de formuler la politique fiscale et la loi qui l'accompagne (qui doit être approuvée par le parlement), tandis que l'administration hollandaise de l'impôt préleve et perçoit les taxes et les impôts.	Les employés du MDF participent à tous les aspects de l'analyse de la fiscalité et des recettes, de la conception des instruments fiscaux et de la rédaction des lois. Certaines analyses des recettes, de la distribution et de l'économie sont externalisées et confiées au bureau central de la planification (CPB), qui produit des prévisions et des analyses indépendantes malgré son appartenance à l'administration publique. Le MDF produit les premières estimations de l'effet sur les recettes des changements apportés à la politique fiscale, mais elles doivent être validées par le CPB si les changements prévus aux recettes sont importants. Le MDF et l'administration fiscale et douanière hollandaise (DCTA) procèdent aux évaluations <i>ex post</i> , c'est-à-dire consécutives à la mise en œuvre des modifications apportées à la loi fiscale. La DCTA prépare aussi le budget annuel des dépenses fiscales.	En s'appuyant sur son modèle de prévisions macroéconomiques, le bureau central de la planification s'efforce de prévoir de manière officielle et indépendante les recettes. Ces prévisions complètent l'évaluation du MDF. La DCTA influe sur la préparation du programme législatif fiscal en conseillant le MDF sur la faisabilité, l'applicabilité et le ratio coût-efficacité des lois fiscales proposées. À cette étape, la DCTA calcule les coûts de la mise en œuvre et du civisme fiscal, évalue les obstacles informatiques à la mise en œuvre de nouvelles lois et procède à une évaluation après coup de la mise en œuvre. Au fil des ans, plusieurs commissions de réforme fiscale ont été créées aux Pays-Bas. Elles étaient constituées de membres indépendants et de parties prenantes venant de l'administration et se sont penchées sur les ajustements importants apportés à la structure du régime fiscal : 1) Commission Dijkhuizen de 2012/13 sur l'impôt sur le revenu et les allocations ; 2) Commission Van Weeghel de 2009/10 sur l'élargissement de l'assiette fiscale, la réduction des taux d'imposition et un traitement fiscal plus neutre des dettes et de l'avoir, et des taxes environnementales. Les commissions bénéficient de l'aide de personnel technique du MDF et du bureau central de planification.	Les nouvelles lois fiscales sont proposées par le MDF, qui prépare aussi les versions préliminaires des projets de loi. La deuxième chambre du parlement peut modifier les propositions fiscales du gouvernement. La première chambre peut uniquement approuver ou rejeter un projet de loi fiscal. Lorsque le projet de loi a été déposé au parlement, les parties prenantes comme les fédérations d'entreprises, les fiscalistes, les syndicats et les organismes de défense des consommateurs peuvent soumettre des commentaires au parlement. Ceux-ci sont souvent mentionnés pendant les débats après la lecture du projet de loi. Ce processus de consultation inclusif et exhaustif favorise une plus grande morale fiscale. Les lois fiscales subordonnées sont rédigées par des techniciens du ministère. Ces règlements peuvent être promulgués sans débat parlementaire. Le Conseil d'État des Pays-Bas étudie les versions préliminaires des projets de loi fiscaux afin de s'assurer de leur constitutionnalité et de leur conformité aux traités internationaux.	Pendant le processus de rédaction juridique, un certain nombre de parties prenantes sont invitées à contribuer à l'amélioration des lois fiscales modifiées. Au nombre des parties sollicitées, mentionnons les associations d'employeurs et les centrales syndicales (qui, avec les membres indépendants, constituent le conseil économique social). La version préliminaire des projets de loi est, dans la plupart des cas, publiée sur le site Internet ministériel afin de solliciter des commentaires. Les fiscalistes de l'administration et ceux du secteur privé collaborent étroitement. Les propositions législatives sont notamment soumises à l'examen de l'Association néerlandaise des conseillers fiscaux, qui vérifie la version préliminaire des projets de loi en fonction de critères comme leur compatibilité avec la loi ; leur efficacité ; leur efficacité ; leur effet rétroactif ; leur applicabilité ; le fardeau administratif qu'ils créent ; et leur attrait budgétaire pour les Pays Bas. Cet examen n'a aucun effet contraignant, mais il est soigneusement pris en compte par le MDF.

(à suivre)

<p>Arrangements institutionnels</p> <p>Pays</p>	<p>Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale</p>	<p>Fonctions de base</p>	<p>Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale</p>	<p>Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale</p>	<p>Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables</p>
<p>21. Pologne</p>	<p>Il incombe au ministère des Finances (MDF) de concevoir la politique fiscale, qui est issue d'une compilation effectuée en collaboration avec les différents services fiscaux (par exemple ou de la TVA), dont un bon nombre ont des capacités d'analyse quantitative distinctes. Dans la plupart des cas, cependant, le service du régime fiscal (auparavant de la politique fiscale) dirige ce processus et prépare les politiques applicables aux différents instruments fiscaux prévus dans la stratégie fiscale du gouvernement. Le MDF collabore sur les questions de politiques fiscales touchant l'UE, l'OCDE et d'autres organismes multilatéraux.</p>	<p>Outre l'analyse des recettes fiscales, le service du régime fiscal formule des politiques à l'égard de la plupart des instruments de recettes, dirige l'élaboration de la politique fiscale internationale en négociant les traités de double imposition et formule et exécute les politiques de lutte contre l'évasion fiscale (y compris l'application de la Règle générale anti-évitement). Dans le cadre de ses activités, le service du régime fiscal collabore étroitement avec le service de la politique macroéconomique, qui élabore les politiques macrobudgétaires, prévoit les recettes fiscales et soutient la préparation du budget annuel de l'État. Le service du régime fiscal et le service de l'administration fiscale supervisent par ailleurs les bureaux locaux de l'impôt. Les autres services possédant des compétences en matière fiscale qui doivent être cooptés aux fins de l'élaboration de la politique fiscale sont les suivants : douanes ; droits d'accise ; taxe sur les produits et services ; impôt sur le revenu des particuliers et impôt sur les sociétés ; impôts sectoriels, locaux et taxes sur les jeux de hasard.</p>	<p>La Pologne ne possède aucune structure indépendante dont la tâche consisterait à exercer une surveillance sur le régime fiscal ou à présenter des analyses générales sur les changements à venir au régime fiscal. Toutefois, des experts fiscalistes et des universitaires participent activement au travail d'analyse de la fiscalité du parlement et du gouvernement. Leurs recherches alimentent le débat sur la fiscalité, et leurs compétences sont également utilisées dans la rédaction des lois. Pourtant, leurs contributions n'engagent en rien le parlement. Leur participation peut se faire au sein de commissions ou de comités spéciaux. Des groupes d'intérêts extérieurs au gouvernement influent parfois sur les décisions prises en matière de politique fiscale :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) la chambre nationale des conseillers fiscalistes ; 2) la confédération polonaise des employeurs du secteur privé ; 3) l'association polonaise des artisans ; et 4) le club des affaires. <p>Tous ces groupes influent sur les lois fiscales dans le cadre du processus de consultations publiques. Par ailleurs, ces associations participent aussi au travail du conseil de l'entrepreneuriat, qui influe sur les stratégies de développement économique, sur la gestion des finances publiques et sur les réformes réglementaires.</p>	<p>Le processus d'adoption des lois fiscales peut être déclenché par le gouvernement, par un nombre minimal de parlementaires (15) ou par le président. En pratique, les lois modifiant le régime fiscal émanent surtout du gouvernement. Le centre législatif du gouvernement coordonne la rédaction de toutes les lois et de tous les règlements, y compris les lois fiscales. Toutefois, la première version des lois fiscales est préparée par les services fiscaux du ministère (par fonction) en coordination avec les services juridiques. Le service du régime fiscal en tant que tel n'assume aucune responsabilité dans la rédaction juridique et dans la mise en œuvre des lois fiscales.</p>	<p>Toutes les versions préliminaires des lois fiscales doivent être distribuées pour commentaires aux syndicats, aux associations d'employeurs, aux conseillers en fiscalité et aux fiscalistes. Les commentaires et les propositions reçus en retour sont examinés par le ministère parrain du changement souhaité en coordination avec le service du régime fiscal et des services juridiques. À l'étape des débats suivant sa lecture au parlement, un projet de loi fiscal est soumis au parlement, et des experts externes rédigent également une opinion indépendante. Encore là, cette procédure d'examen et les recommandations qui en découlent n'engagent aucunement le parlement.</p>

(à suivre)

<p>Arrangements institutionnels</p> <p>Pays</p>	<p>Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale</p>	<p>Fonctions de base</p>	<p>Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale</p>	<p>Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale</p>	<p>Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables</p>
<p>22. République tchèque</p>	<p>Le département de la politique fiscale, de la coopération et de l'administration du ministère des Finances (MDF) coordonne les contributions d'un certain nombre de fonctions fiscales du MDF et de celles qui participent à la formulation des politiques fiscales. Le département examine individuellement les instruments de recettes du régime fiscal et les droits de douane afin de mobiliser des recettes suffisantes pour combler les besoins budgétaires annuels. Le département de l'impôt travaille habituellement à deux ou trois grandes réformes fiscales pendant le mandat d'un gouvernement.</p>	<p>Le département de la politique fiscale et de la coopération et le département de l'administration proposent des mesures additionnelles de mobilisation de recettes, le cas échéant, en coordonnant étroitement ces activités avec celles du département du budget public, qui, tous les trimestres, examine les prévisions de recettes qui fluctuent au gré des événements macroéconomiques. Le département tient aussi à jour une base de données statistiques, conçoit des stratégies de lutte à l'évasion fiscale et met en œuvre certains programmes fiscaux (de coopération fiscale internationale) de l'Union européenne (UE) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La responsabilité de ce programme international, qui englobe des choses comme les communications avec la Communauté européenne et la représentation du pays au sein du Conseil de l'UE, l'harmonisation de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe d'accise ; la responsabilité de l'harmonisation des impôts directs et de la négociation des traités fiscaux, est répartie entre quatre départements distincts : fiscalité indirecte, fiscalité directe, taxe foncière et taxe routière. Il incombe aussi à ces départements de concevoir ces administratives formule des politiques «d'utilisateur payeur» et joue le rôle d'un tribunal d'appel à l'égard de certaines décisions sur l'administration fiscale. Le département des lois fiscales prépare les versions préliminaires des lois en s'appuyant sur les solutions proposées par les ministères régionaux pour tout ce qui touche la fiscalité directe et indirecte. Le département assure le cheminement des projets de loi aux différentes étapes du</p>	<p>Il incombe au MDF de concevoir la politique fiscale, mais, pendant les consultations sur les modifications aux lois fiscales, le MDF sollicite activement la collaboration des autres ministères dépenisiers pour établir les impacts économiques et distribués des taxes et impôts. Néanmoins, le MDF peut toujours bloquer les propositions fiscales des autres ministères dépenisiers. L'influence des universitaires, des médias et des fiscalistes sur les réformes fiscales structurelles varie. Lorsqu'il est question d'une réforme majeure, des consultations publiques ont lieu. Le dialogue sur la fiscalité avec les syndicats, les regroupements d'employeurs et les autres parties prenantes a lieu après la conversion des propositions fiscales en projet de loi préliminaire, à l'exception de la Chambre des fiscalistes, qui est souvent consultée avant la publication du projet de loi. L'administration fiscale de la République tchèque («l'administration financière») (AF) influence considérablement sur la conception de la politique fiscale en raison de ses consultations interservices régulières avec le ministère des Finances. L'AF est invitée à commenter le projet de loi modifiant la fiscalité avant qu'il ne soit distribué pour commentaires aux autres ministères. La formulation des politiques fiscales ne suit pas toujours une procédure rigide. Elle est dans une large mesure inspirée des besoins du jour et varie selon la composition des comités de travail constitués de représentants des ministères pertinents. Très souvent, un accord informel se développe au sein du groupe d'experts à qui on a confié la tâche de rédiger un certain nombre d'options fiscales. Les instituts de recherche autonomes et les universités</p>	<p>Les modifications aux lois fiscales nouvellement rédigées adhèrent strictement aux règles législatives et lignes directrices du gouvernement. L'objectif est de garantir la conformité aux traités internationaux, aux lois de l'Union européenne et à la jurisprudence. La version préliminaire des lois est distribuée pour commentaires dans le cadre d'un processus formel de consultation entre les différents services des ministères, des régions, du bureau du président et des deux chambres du Parlement. La version préliminaire des projets de loi est aussi publiée sur le site Web du ministère. Le conseil législatif du gouvernement examine la version préliminaire du projet de loi fiscal afin d'en établir la constitutionnalité. Les commentaires sur le projet de loi fiscal du comité dit «tripartite», un organisme de conciliation volontaire regroupant des représentants des syndicats, des employeurs et de l'administration publique, sont expressément sollicités.</p>	<p>Toute proposition législative fait l'objet de consultations publiques, qui sont précédées par des consultations interministérielles ou interservices obligatoires. Tous les membres du gouvernement et de l'administration doivent y participer. Par ailleurs, les projets de loi modifiant les lois fiscales sont envoyés à des organismes non gouvernementaux pour commentaires, y compris des chambres professionnelles et des fédérations d'employeurs, des associations et des universités. Tous ces organismes ont la possibilité de discuter individuellement de leurs commentaires avec des représentants du ministère des Finances. Les partis politiques, et particulièrement ceux qui exercent un contrôle politique sur le MDF, influent fortement sur l'ordre du jour et la substance des politiques fiscales, une situation assez répandue à l'échelle mondiale.</p>

(à suivre)

<p>Arrangements institutionnels</p> <p>Pays</p>	<p>Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale</p>	<p>Fonctions de base</p>	<p>Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale</p>	<p>Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale</p>	<p>Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables</p>
<p>22. République tchèque (frn)</p>	<p>processus législatif et conçoit les politiques de gestion ainsi que les procédures fiscales et douanières, y compris celles relatives à la taxe sur les jeux de hasard. La section de la taxation et des douanes du MDF relève directement du sous-ministre de la Fiscalité et des Douanes.</p>	<p>peuvent, dans une certaine mesure, exercer une influence sur les délibérations. Même si le processus de réforme fiscale est dirigé par les forces politiques du jour, il est déjà arrivé que le premier ministre choisisse de s'en remettre à des organismes consultatifs autonomes, comme le conseil économique national du gouvernement, créé en 2009. Cet organisme, composé d'économistes, conseille le gouvernement sur les grands aspects des politiques publiques, notamment sur les finances publiques.</p>	<p>Les décisions du Trésor relatives à la politique fiscale sont dans une large mesure incontestées, même si le comité restreint du Trésor et le comité des comptes publics du parlement ont resserré leur surveillance de la politique fiscale. Le caractère limité des ressources empêche toutefois ces organisations de procéder à leurs propres études. Au Royaume-Uni, la plupart des mesures fiscales sont intégrées à la loi annuelle sur les finances. Le projet de loi sur les finances (qui contient les propositions sur les recettes) est assujéti à l'examen du parlement par l'entremise du comité plénier ou du comité sur le projet de loi des finances. Il convient de souligner que les projets de loi ou lois sur les finances sont toujours adoptés. Il incombe au bureau du conseiller parlementaire (OPC), puisqu'il relève du bureau du cabinet, de rédiger les lois de base, y compris les lois fiscales. Son effectif de 50 personnes est constitué d'avocats et de procureurs chevronnés ayant acquis une grande expérience dans le secteur privé. Les responsables politiques du HMRC transmettent les directives à l'OPC, mais certaines dispositions du projet de loi sur les</p>	<p>Le parlement bicaméral (chambre des communes et chambre des lords) supervise le processus annuel d'adoption des lois fiscales. La chambre des lords ne dispose d'aucun pouvoir en matière fiscale. Le HMRC et le HMT consultent largement les entreprises, des conseillers fiscalistes et des ONG sur les propositions fiscales et les éventuelles nouvelles lois. En ce qui concerne la participation du public, la nouvelle méthode prévoit des consultations formelles et informelles avec les parties prenantes. Depuis 2011, le HMRC et le HMT publient donc au début de décembre, soit au moins trois mois avant la publication du projet de loi sur les finances, la version préliminaire des lois qui feront l'objet de consultations. Par conséquent, les parties prenantes disposent de huit semaines pour rédiger leurs commentaires et les faire circuler avant que les lois révisées soient publiées sous forme d'un projet de loi sur les finances. De nombreuses occasions de consultation formelle ou non</p>	
<p>23. Royaume-Uni</p>	<p>La conception de la politique fiscale est officiellement centralisée au département du Trésor et est dirigée par le chancelier de l'Échiquier. La responsabilité partagée en incombe au Trésor de Sa Majesté (HMT) et au HMRC (recettes et douanes de Sa Majesté). Le HMT s'occupe des tâches générales relatives à la politique fiscale, tandis qu'il incombe au HMRC d'en établir les aspects détaillés et techniques.</p>	<p>L'essentiel des analyses de la politique fiscale, des activités d'établissement des coûts, des évaluations d'impact et des estimations de recettes fiscales est cependant assuré par la division des analyses du HMRC. Depuis 2011, le HMRC publie des études d'impact pendant les périodes d'ajustement structurel ou de réforme de la fiscalité. Ces données sur la fiscalité et la description des impacts sont fondamentalement à la base de la nouvelle politique fiscale, de même que les analyses des incidences sur les recettes, l'économie, les particuliers, les entreprises et la société civile, en plus de contenir une réflexion sur les questions d'égalité. En ce qui concerne l'analyse des recettes, le HMT joue un rôle subalterne parce qu'il ne dispose pas des pouvoirs requis pour accéder aux données sur les contribuables du HMRC. La division qui s'occupe de la conception générale de la fiscalité et des analyses d'impact sur les recettes est censée jeter un regard exhaustif sur la conception de tous les impôts et taxes. Même si le HMT recrute surtout des généralistes et seulement quelques économistes spécialisés en fiscalité, un certain nombre d'experts du HMRC sont néanmoins détachés dans les équipes</p>	<p>Outre le HMT et le HMRC, aucune autre organisation extérieure au gouvernement ou au parlement ne formule de conseils sur la politique fiscale. Depuis juin 2010, en vertu de la nouvelle méthode d'établissement des politiques fiscales, de larges consultations officielles sont organisées à propos des politiques fiscales auprès de parties prenantes externes. Ce principe de consultations est devenu un élément de base de la formulation de la politique fiscale du Royaume Uni. La fonction du Trésor qui s'occupe de concevoir les politiques fiscales bénéficie d'un pouvoir central de décision, mais le HMT soutient et applique le principe de consultations publiques élargies, aidé en cela par le forum des fiscalistes professionnels et par le bureau de la rationalisation du régime fiscal. Le bureau de la responsabilité budgétaire (OBR), un organisme indépendant, joue aussi un rôle important dans l'élaboration de la politique fiscale : il scrute les coûts du HMRC et évalue les impacts de son action. Il incombe à l'OBR d'établir les perspectives économiques et budgétaires en lien avec le budget. Cependant, entreprises et organismes professionnels</p>	<p>Les décisions du Trésor relatives à la politique fiscale sont dans une large mesure incontestées, même si le comité restreint du Trésor et le comité des comptes publics du parlement ont resserré leur surveillance de la politique fiscale. Le caractère limité des ressources empêche toutefois ces organisations de procéder à leurs propres études. Au Royaume-Uni, la plupart des mesures fiscales sont intégrées à la loi annuelle sur les finances. Le projet de loi sur les finances (qui contient les propositions sur les recettes) est assujéti à l'examen du parlement par l'entremise du comité plénier ou du comité sur le projet de loi des finances. Il convient de souligner que les projets de loi ou lois sur les finances sont toujours adoptés. Il incombe au bureau du conseiller parlementaire (OPC), puisqu'il relève du bureau du cabinet, de rédiger les lois de base, y compris les lois fiscales. Son effectif de 50 personnes est constitué d'avocats et de procureurs chevronnés ayant acquis une grande expérience dans le secteur privé. Les responsables politiques du HMRC transmettent les directives à l'OPC, mais certaines dispositions du projet de loi sur les</p>	

(à suivre)

<p>Arrangements institutionnels</p> <p>Pays</p>	<p>Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale</p>	<p>Fonctions de base</p>	<p>Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale</p>	<p>Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale</p>	<p>Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables</p>
<p>23. Royaume-Uni (fin)</p>	<p>du Trésor s'occupant de la politique fiscale. La rédaction juridique est effectuée par l'important bureau du conseiller parlementaire, qui s'appuie sur les directives du HMRC. Il importe de souligner que la transparence du processus de formulation de la politique fiscale est amplifiée par le fait que les données et analyses budgétaires publiées découlent de statistiques officielles au sens de la loi sur les statistiques officielles du Royaume-Uni, ce qui garantit qu'elles échappent à toute ingérence politique ou autre.</p>	<p>déposent de nombreux mémoires sur le libellé des futures lois fiscales. Le Royaume Uni met aussi sur pied des commissions de réforme fiscale pour régler certaines questions fiscales structurelles. Nous en voulons pour exemple l'examen Mirrlees de 2011 sur les réformes fiscales structurelles au XXI^e siècle ; la commission Calman de 2012 sur la dévolution de l'impôt en Irlande du Nord, en Écosse et au pays de Galles ; le projet de reformulation des lois fiscales de 1997 qui visait à réécrire les lois fiscales en anglais courant ; l'examen O'Donnell de 2004 sur la restructuration organisationnelle et institutionnelle de la politique et de l'administration fiscales entre le HMT et le HMRC.</p> <p>Le chancelier peut aussi commander des examens indépendants à court terme sur certains aspects de la politique et de l'administration fiscales. Dans ces processus, le gouvernement met à contribution des universitaires ainsi que des parties prenantes du milieu des affaires. Le Royaume Uni compte également sur la contribution d'instituts de recherche autonomes comme l'institut des études budgétaires ; le comité d'examen des lois fiscales ; le centre de fiscalité des entreprises de l'université d'Oxford ; l'institut de recherche sur les politiques publiques ; le groupe Policy Exchange ; la commission pour l'écologisation du budget et la commission fiscale 2020.</p>	<p>finances sont rédigées par des avocats du ministère (particulièrement celles portant sur la fiscalité indirecte). Les lois subordonnées (les règlements) sont rédigées par des avocats du ministère sans intervention de l'OPC et sont étudiées par le parlement avant d'être promulguées. Les lois subordonnées permettent l'entrée en vigueur rapide des dispositions techniques plus pointues en évitant de solliciter exagérément les mécanismes de supervision parlementaire. Toutefois, la possibilité que cette manière de procéder permette de court-circuiter la supervision du parlement est préoccupante.</p>	<p>se présentent donc aux parties prenantes touchées lorsque des changements au régime fiscal sont en préparation.</p>	

(à suivre)

<p>Arrangements institutionnels</p> <p>Pays</p>	<p>Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale</p>	<p>Fonctions de base</p>	<p>Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale</p>	<p>Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale</p>	<p>Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables</p>
<p>24. Russie</p>	<p>Le ministère des Finances (MDF) est l'organe exécutif fédéral à qui il incombe, entre autres choses, de formuler la politique fiscale, et notamment de fixer les droits de douane et de procéder aux évaluations connexes. Le service de la politique fiscale et des douanes conçoit les politiques fiscales. Le MDF n'a pas de droit de veto sur les propositions fiscales émanant d'autres ministères. Toutefois, comme la tâche principale du MDF consiste à formuler les lois fiscales, les autres ministères peuvent uniquement s'opposer et formuler des contre-propositions afin d'atténuer les retombées sociales néfastes susceptibles de découler des modifications proposées à la loi fiscale.</p>	<p>Le MDF formule la politique fiscale en s'appuyant sur une analyse des recettes issues des impôts et des taxes existants et en comparant les tendances fiscales en Russie à celles d'autres pays de référence à l'échelle mondiale. D'autres ministères dépendants examinent le régime fiscal indépendamment du MDF et exercent sur celui-ci une influence substantielle en faisant valoir d'autres points de vue comme ses impacts sur la croissance économique et sur le développement (ministère du Développement économique) et ses impacts sur le cadre budgétaire fédéral de la Russie (ministère du Développement régional). Finalement, l'administration (le bureau) du président russe évalue aussi attentivement le potentiel de création de recettes du régime fiscal, afin de l'aider à coordonner, à développer et à mettre en œuvre le budget fédéral d'une manière efficace sur le plan des coûts.</p>	<p>Depuis 1996, le ministère fédéral des Finances, l'administration du président et la Douma ont recours à un certain nombre d'experts externes pour « élaborer » et perfectionner le code fiscal de la Fédération russe. Chaque version a été distribuée pour commentaires, et la deuxième partie du code fiscal, notamment, est le produit de consultations élargies. De nombreux instituts de recherche et experts (russe et étrangers) ont contribué à l'examen du code fiscal fédéral. Le sous-ministre des Finances a coordonné la réforme fiscale de 1996. Les universités, les médias, les associations d'entreprises et d'employeurs et les syndicats, dans le cadre de conférences et de commentaires sur les versions préliminaires des lois fiscales, cherchent aussi à exercer une influence sur la conception des instruments fiscaux, et ils y arrivent parfois.</p>	<p>En vertu de la Constitution russe, les organes suivants de l'État peuvent produire des lois fiscales : le président, le Conseil de la Fédération de Russie, les membres de la chambre haute du parlement fédéral, les membres de la chambre basse du parlement (la Douma), le gouvernement fédéral et les parlements régionaux. L'orientation des réformes fiscales est du domaine public et est publiée sur les pages Web officielles de la Douma. La personne qui soumet un projet de loi modifiant la loi fiscale assume la responsabilité de la rédiger et peut, à cette fin, s'appuyer sur la contribution d'universités et d'associations de gens d'affaires. Il est courant que les versions préliminaires des lois, qui sont le plus souvent celles qui sont acceptées, soient des versions qui ont été rédigées par le gouvernement fédéral.</p>	<p>Les créateurs des versions préliminaires des lois fédérales convoquent le public et les associations de gens d'affaires à des discussions préparatoires. Le MDF organise des discussions sur les réformes fiscales avec des entreprises et des universités dans le cadre du conseil consultatif du ministère et sollicite la participation d'experts et d'universitaires aux audiences parlementaires (au total, trois) dans le cadre des réunions du comité sur le budget et les impôts du parlement fédéral. Bon nombre des modifications aux lois fiscales sont proposées par des députés et font l'objet d'une procédure de conciliation si, sur des points importants de droit fiscal, l'exécutif est d'une opinion nettement différente de celle du comité. Il est rare que des livres « verts » ou « blancs » soient publiés dans le processus d'élaboration des politiques. Dans la rédaction des décisions de jurisprudence, la cour suprême commerciale de Russie sollicite aussi l'opinion d'experts. Les lois fiscales subordonnées, notamment les règlements, ne font l'objet d'aucun débat public, mais elles sont publiées avant d'être adoptées, ce qui permet aux parties prenantes de s'y opposer par écrit.</p>
<p>25. Suède</p>	<p>Le ministère des Finances (MDF) dirige le processus de conception de la politique fiscale et est appuyé par les technocrates du service de l'impôt et des douanes. Cet effort est aussi soutenu par le service de l'administration publique du ministère (statistiques) ; par le service du budget (qui coordonne</p>	<p>Il incombe au service de l'impôt et des douanes du MDF de formuler les politiques et les projets de loi sur toutes les questions relatives à l'impôt et aux cotisations sociales, ainsi que les propositions relatives aux droits de douane.</p>	<p>Un groupe d'experts autonome a été créé par le gouvernement suédois pour analyser les finances publiques et les réformes fiscales et faire de la recherche à ce sujet. Les travaux de ce groupe mettent l'accent sur l'impact global des politiques budgétaires sur la situation socio-économique des Suédois. Le bureau national de l'audit peut aussi présenter</p>	<p>Le comité parlementaire des affaires budgétaires effectue des analyses importantes visant à confirmer l'efficacité, l'efficience et l'équité des lois fiscales proposées. Ses conclusions s'appuient sur ses propres recherches et capacités d'analyse économique. Toutefois, le comité peut aussi s'appuyer sur les notes d'information détaillée</p>	<p>Des livres blancs et des livres verts sont publiés et largement distribués sous format numérique sur les sites Web du Ministère et de l'agence de l'impôt. Avant de soumettre les versions préliminaires de la loi fiscale à la commission constitutionnelle, les versions</p>

(à suivre)

Arrangements institutionnels	Organisation responsable de la formulation de la politique fiscale/Fonction de l'unité de politique fiscale	Fonctions de base	Institutions autres que le ministère des Finances intervenant dans la conception de la politique fiscale	Rôle et capacité de l'organe législatif dans l'analyse indépendante de la conception de la politique fiscale	Processus de consultation publique/de mobilisation des contribuables
<p>Pays</p> <p>25. Suède (fin)</p>	<p>la préparation du budget de l'administration centrale et de la politique budgétaire) ; et par le service des affaires économiques (qui analyse le développement réel de l'économie suédoise et des finances publiques de la Suède).</p>	<p>des points de vue indépendants sur la gestion des finances publiques. La Suède utilise le modèle des commissions de révision et de réforme fiscale, le plus récent exemple étant la commission spécialement désignée pour passer en revue le régime fiscal applicable au transport des marchandises et son remplacement par une taxe au tonnage. La conception des politiques fiscales est assurée en toute transparence par ces comités et ces commissions. Le MDF crée régulièrement pour l'étude d'enjeux précis des commissions constituées d'experts fiscalistes du ministère, de l'agence suédoise de l'impôt, de députés, d'experts internationaux, d'universitaires, de membres de la confédération des entreprises suédoises et d'autres parties prenantes. Les délibérations et les analyses qui en découlent sont exhaustives, mais le processus est parfois long, ce qui crée de l'incertitude. L'influence des instituts de recherche autonomes et des universités sur les réformes fiscales demeure à ce jour limitée. Certains instituts ou organismes sans but lucratif, comme la confédération des entreprises suédoises et l'association suédoise des contribuables, ont cependant eu une incidence importante sur certaines réformes fiscales. Récemment, les technocrates du ministère ont commencé à rédiger des dispositions fiscales sans recourir aux compétences bien campées et aux analyses holistiques des commissions. L'agence de l'impôt est autorisée, dans certains cas restreints, à émettre et à mettre en œuvre des décrets exécutoires sans la sanction du parlement. Ces décrets prennent la forme de notes d'orientation, de points de vue, d'avis et de guides. Le corpus de lois subordonnées mises de l'avant par l'agence est considérable.</p>	<p>produites par des fonctionnaires du MDF, ou demander au MDF que d'autres études soient effectuées avant de ratifier les changements à la loi fiscale. La commission indépendante du droit, composée de juges de la cour suprême ou de la cour administrative suprême, s'assure que le processus d'adoption des lois fiscales et les travaux préliminaires qui ont mené à leur adoption sont conformes à la constitution et au système judiciaire suédois.</p>	<p>préliminaires sont distribués à l'agence suédoise de l'impôt, aux professeurs de droit, à l'association suédoise des autorités locales et des régions, à la confédération des entreprises suédoises et à d'autres ONG. Lorsqu'il s'agit de la version préliminaire d'une loi importante, des audiences publiques sont organisées par le comité parlementaire sur la fiscalité. Ainsi, les parties prenantes de l'extérieur sont amplement en mesure d'évaluer la proposition et de la commenter, mais à l'intérieur d'un délai prescrit. Les sociétés contribuables exercent explicitement des pressions puisqu'elles participent directement aux travaux du comité. Les grandes sociétés contribuables et les syndicats exercent une influence déterminante sur le débat relatif à la politique fiscale. Les lois subordonnées, comme les règlements, sont rédigées par l'agence suédoise de l'impôt sans aucune participation du public, après avoir consulté brièvement des groupes de spécialistes.</p>	

Sources : sites du ministère des Finances et du Trésor ; Wales et Wales (2012) ; Arnold (2013) ; Lang *et al.* (2016).



PUBLICATIONS

How to Establish a Tax Policy Unit (French)

NOTE/17/02

