



Pour une TVA à large assiette et taux unique : s'inspirer de la « GST » néo-zélandaise ?

par

François Facchini

Introduction

L'impôt est un mal nécessaire et comme tout mal, il doit être le moins douloureux possible. Cela suppose de concevoir un impôt qui soit le moins préjudiciable possible à la société et à l'économie, donc d'en limiter autant que possible les effets d'inactivité, les coûts de mise en conformité et les coûts d'administration.

En 1986, le gouvernement néo-zélandais a mis en œuvre un impôt sur les produits et les services (*Goods and Services Tax* - GST) qui correspond remarquablement à cet objectif fiscal. Il s'agit d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) généralisée à un taux uniforme et applicable à quasiment tous les biens et services : les produits alimentaires, la santé, l'éducation, les services financiers, etc. Le Danemark dispose aussi d'un impôt équivalent : le taux danois de TVA est de 25% et s'applique à presque tous les biens et services taxables. Il n'existe ni discrimination du taux selon les secteurs d'activité, ni taux réduit à l'exception de quelques opérations exonérées, de sorte que dès qu'une vente est assujettie à la TVA danoise, son taux applicable est de 25 %. Ce type d'impôt TVA/GST est souvent présenté comme l'archétype du bon impôt en raison de son efficacité et son efficience (Mirrless et al, 2011¹, p. 484 ; Bengé et al.,

¹ Mirrless, J.A., A., Stuart, T., Besley, R., Blundell, S., Bond, R., Chote, M., Gammie, P., Johnson, G., Myles and J., Poterba, 2011. *Tax by Design: The Mirrless Review*. Oxford University Press, Oxford, UK. Organisation for Economic Co-operation and Development.



2013², p. 479). La TVA/GST est efficace car elle rapporte beaucoup de recettes fiscales à l'État. Son rendement est très élevé car son assiette est large et son taux modéré, en plus d'être uniforme donc simple à gérer. La TVA/GST est efficiente car moins « distorsive » que les autres types d'impôt, en particulier les impôts sur le revenu³. Les taxes sur la consommation ont cependant l'inconvénient d'être régressives dans la mesure où les bas revenus paient en proportion de leur budget plus d'impôt que les hauts revenus.

Cet article s'intéresse aux aspects suivants de la GST néo-zélandaise : il présente d'abord l'histoire de cette taxe (première partie) puis l'orientation de politique économique dont elle procède (deuxième partie) avant d'exposer la stratégie adoptée par le Parti travailliste pour la faire accepter par sa base électorale ainsi que les organisations caritatives (troisième partie). Il aborde ensuite les qualités substantielles de la GST (quatrième partie). Nous expliquons enfin en quoi la France est dans une situation relativement similaire à celle de la Nouvelle Zélande des années quatre-vingt et pourquoi elle devrait s'inspirer du modèle néo-zélandais pour réformer sa structure fiscale (cinquième partie).

L'Histoire de la GST néo-zélandaise

La GST néo-zélandaise a été introduite le 1^{er} octobre 1986 par un gouvernement travailliste, à l'instigation de son ministre de l'économie et des finances, Roger Douglas. Son taux est alors de 10%. En contrepartie de ce nouvel impôt, Douglas baisse les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et supprime de nombreuses taxes d'accise sur les produits importés. Il y a dans la stratégie néo-zélandaise une recherche de simplicité et de transparence. Le 1^{er} juillet 1989 le taux de la GST est cependant porté à 12,5 % - à nouveau par un gouvernement travailliste - sans autres réductions d'impôt. Ce taux n'est ensuite relevé que le 1^{er} octobre 2010, le gouvernement national de la droite néo-zélandaise le portant alors à 15% afin de réduire les taux d'imposition des particuliers et des sociétés. Aujourd'hui, le taux de la taxe sur les produits et services est toujours de 15 %, seuls les séjours hôteliers de longue durée (plus de quatre semaines) bénéficiant d'un taux réduit de 9%. Les exportations, les services financiers, l'immobilier et les métaux précieux sont quant à eux exonérés de GST.

Les deux principales qualités de la GST résident en son taux unique et son assiette large :

- Le taux unique constitue la principale originalité de la GST néo-zélandaise

² Benge, M., M., Pallot and H., Slack 2013. Possible lessons for the United States from New Zealand's GST, *National Tax Journal*, 66 (2), 479-498.

³ Un impôt est distorsif quand il modifie le calcul économique des participants à l'échange, donc leurs incitations à produire, échanger, investir, etc.



par rapport aux régimes de TVA d'un pays comme la France (et nombre d'autres pays). La Nouvelle Zélande n'est pas le seul pays dans ce cas : le Chili et le Japon n'appliquent aucune taxe sur les biens et services à un taux inférieur au taux normal. Le Danemark et Israël ont quant à eux très peu d'exceptions au taux unique. Sans être exceptionnels, ces exemples de simplicité fiscale demeurent relativement rares.

- L'autre caractéristique remarquable de la GST néo-zélandaise est d'avoir une assiette large. Tout individu ayant une activité taxable, donc produisant régulièrement des biens et des services, est redevable de la GST. Cela inclut les entreprises mais aussi les organismes de bienfaisance et les associations à but non lucratif (Benge et al., 2013, p. 484). Cette assiette large implique que des services tels que la santé et l'éducation sont assujettis à la taxe (ce qui est relativement rare : parmi les pays de l'OCDE, seule la Turquie taxe aussi ces activités). En France, par exemple, l'article 261 4.1 du Code général des impôts (CGI) exonère les prestations de soins à la personne effectuées dans le cadre de l'exercice des professions médicales et paramédicales réglementées⁴ ; les psychologues et les psychothérapeutes ainsi que les ostéopathes sont également dispensés de TVA. Les prestations de formation et d'enseignement sont dans le même cas, c'est-à-dire largement exonérées⁵. C'est notamment le cas pour l'enseignement scolaire et l'enseignement universitaire, pour la formation professionnelle continue (sous conditions) ou encore pour les cours et leçons particuliers. La France se caractérise donc par une grande variété d'opérations exonérées et d'organisations exemptées – les organisations sans but lucratif ne sont pas assujetties à la TVA – réduisant l'assiette de la TVA par rapport à celle de la GST néo-zélandaise⁶.

Pour expliquer ce choix de réforme il faut rappeler son contexte économique et les qualités substantielles de la taxe sur les produits et les services à taux unique et à large assiette.

⁴ Voir : ANNEXE - TVA - Tableau récapitulatif des taux applicables pour les ventes à emporter ou à livrer de produits alimentaires préparés en vue d'une consommation immédiate, en fonction des produits et des situations. Lien : <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/7204-PGP.html/identifiant=BOI-ANNX-000495-20240207> (consulté le 31/03/2026)

⁵ Taux de TVA applicables à la formation et à l'enseignement. <https://www.justice.fr/fiche/taux-tva-applicables-formation-enseignement> (consulté le 31/03/2026)

⁶ Les organisations exemptées de TVA sont redevables d'une taxe de substitution : la taxe sur les salaires.



2. La place de la GST dans la politique de libéralisation du Parti Travailleiste

Comme c'est généralement le cas, la Nouvelle Zélande engage des réformes parce que le pays fait face, au début des années 1980, à de graves difficultés économiques et sociales. Le pays est alors en proie à une crise économique profonde : il ne parvient plus à exporter sa production agricole vers le Royaume-Uni et son taux de chômage avoisine 7%, soit un taux nettement supérieur au plein emploi. Sa dette publique est passée de 9% du PIB en 1976 à 41% au milieu des années 1980 tandis que son PIB par habitant baisse relativement aux pays comparables. Ce déclin a lieu sur fond d'alternance politique entre Parti travailliste et Parti national même si en moyenne, la Nouvelle-Zélande est alors plutôt gouvernée à gauche (parti travailliste).

En 1984, la droite (Parti national) perd les élections en laissant un pays exsangue au sein duquel sévit le protectionnisme - les agriculteurs et les industriels sont largement subventionnés et protégés de la concurrence internationale – ainsi que le gel des prix et des salaires. La gauche qui lui succède au pouvoir rompt alors avec sa propre doctrine fiscale : jusqu'à la réforme de 1986, le parti travailliste privilégie l'impôt progressif sur le revenu, conformément à son idéal de justice fiscale. À cette tradition, que les gouvernements de droite n'ont pas remise en cause, le Parti travailliste substitue une politique de libéralisation économique qui sera ensuite continuée par le Parti national : sur la période 1984-2024, on observe en effet une parfaite alternance entre les deux formations politiques, celles-ci ayant gouverné vingt ans chacune sans jamais remettre en cause la réforme fiscale de 1986. Le principe fondateur de cette réforme est de substituer aux politiques de stabilisation (*stabilization policies*) des politiques de stabilité (*stable policies*) (Evans et al. 1996, p.1863)⁷ qui articulent une politique de vérité des prix, une politique monétaire dont l'unique l'objectif est la stabilité des prix et une politique budgétaire dont la principale motivation est la baisse des déficits et la recherche d'efficacité économique. La politique de vérité des prix conduit à supprimer les contrôles sur les salaires, les prix, les taux d'intérêt, les tarifs bancaires et les taux de change (Evans et al. 1996, p.1863-1864). En 1964, le *Reserve Bank of New Zealand Act* donnait encore comme mandat aux autorités monétaires de promouvoir l'économie et le bien-être social mais aussi de réaliser le plein emploi tout en garantissant la stabilité des prix. Le gouvernement travailliste de 1984 change d'approche : la stabilité des prix devient le seul objectif de la politique monétaire, selon une orientation que l'on peut qualifier de monétariste (Evans et al. 1996, p.1866). Le troisième volet de cette nouvelle politique macroéconomique est la réforme du secteur public (Evans et al. 1996, p.1872-1877) et de la sécurité sociale (Evans et al. 1996, p.1877-1883). L'ensemble des réformes de 1986 tourne donc

⁷ Evans, L., A., Grimes, B., Wilkinson and D., Teece 1996. Economic reform in New Zealand 1984-1995 : the pursuit of efficiency, *Journal of Economic Literature*, XXXIV, 1856-1902.



clairement le dos au keynésianisme qui l'a précédé.

La réforme fiscale s'insère dans le volet budgétaire de cette politique de stabilité. Elle s'appuie sur les travaux d'un groupe de travail consacré à la réforme des prélèvements obligatoires, mis en place par le Parti National (Benge et al., 2013, p.486). Ce groupe proposait initialement d'élargir l'assiette de la taxe sur les ventes en gros ou d'introduire une taxe sur la valeur ajoutée ; son rapport de 1982 reste cependant lettre morte, le Parti national n'engageant aucune réforme fiscale d'ampleur. Ce sont les travaillistes qui en reprennent les enseignements, en acceptant de promouvoir un impôt pourtant tenu pour anti-social par nombre d'acteurs sociaux. Comment, dès lors, le Parti travailliste a-t-il pu convaincre sa base électorale d'accepter pareille taxe ?

3. L'originalité de la méthode d'adoption de la réforme fiscale

Les organisations caritatives, les groupes d'aide sociale et les représentants des petits retraités étaient très opposés à une taxe sur les produits de première nécessité, notamment alimentaires. En effet, la GST comme la TVA sont *de jure* des taxes proportionnelles sur la consommation. La conséquence est qu'en proportion, les bas revenus contribuent plus que les hauts revenus car le poids des biens de première nécessité dans leur budget est relativement plus important. Pour surmonter cet obstacle social, le gouvernement néo-zélandais a d'abord étudié la dépense alimentaire en fonction des revenus. Il est apparu que pour chaque tranche de 100 \$ dépensée en alimentation, 6,50 \$ l'étaient par le décile inférieur de la répartition des revenus contre 12 \$ pour le décile supérieur. Les travaillistes ont réussi à justifier leur nouvelle taxe sans abandonner leur idéal redistributif, en versant 6,50 \$ aux bas revenus (pour 100 \$ de dépense alimentaire) de manière à compenser la perte occasionnée par la réforme.

Les travaillistes ont ciblé ce principe de compensation sur les bénéficiaires des allocations (dont les droits avaient été ajustés en fonction des effets inflationnistes attendus avant l'introduction de la taxe) et les familles à faibles revenus avec enfants (Benge et al., 2013, p. 488). C'est ce choix qui a permis aux travaillistes de convaincre leur base électorale du bien-fondé de la réforme et au-delà, les églises, les organisations caritatives et aussi les classes moyennes (bénéficiant de la baisse de l'impôt sur le revenu sans pâtir de la taxation de la consommation, grâce au mécanisme redistributif). L'idée maîtresse était qu'il n'était pas nécessaire que chaque mesure de politique publique fût progressive pourvu qu'en définitive, les bas revenus ne soient pas pénalisés. Ce verrou des taxes sur les biens alimentaires défait, il devenait possible de refuser toutes les exemptions demandées par les libraires, les éditeurs de journaux, les associations, etc. (Benge et al., 2013, p. 489).



La réforme fut également conduite dans un esprit d'union nationale et de concertation. À cette fin, le gouvernement a mis en place un comité consultatif présidé par un homme politique du Parti national (opposition) et demandé à des représentants respectés du secteur privé de valider le projet. Les conclusions du comité ont été régulièrement discutées et publiées dans la presse, ce qui a favorisé la transparence du projet.

Le parti travailliste a donc appliqué le principe selon lequel, pour surmonter l'opposition des perdants de la réforme, il faut que ceux-ci soient compensés par les gagnants. Cette transparence a vraisemblablement permis aux travaillistes de faire accepter une mesure fiscale qui était initialement peu soutenue par les Néo-Zélandais : avant la réforme, 10% des électeurs seulement soutenaient la GST ; après la réforme ils étaient environ 60% (Prebble 1992, p. 119)⁸.

4. Les qualités substantielles de la GST

Les qualités substantielles de la GST expliquent aussi son succès. La GST est de la famille de la TVA. Or, son taux unique et son assiette large en rehaussent les qualités.

Les taxes sur la consommation de type TVA/GST ont de nombreux avantages par rapport à l'impôt sur le revenu en particulier (Facchini 2026, p. 124-127)⁹. Il est toujours préférable d'imposer la consommation plutôt que le revenu car imposer le revenu le pénalise au moment de sa constitution, ce qui peut en réduire le montant. De surcroît, la taxe sur la consommation est neutre sur l'épargne donc l'investissement alors que l'impôt sur le revenu diminue l'épargne privée. On peut ajouter que les taxes de type TVA/GST limitent le montant de la fraude fiscale car ils sont payables sur tous les biens et services, le long de la chaîne de valeur : le producteur de blé paie la taxe ainsi que le boulanger et le restaurateur qui facturent le pain à leurs clients mais chacun des maillons de la chaîne de valeur a droit au remboursement de la taxe qu'il a acquittée sur ses achats, seul le consommateur final en payant le total. Pour que le boulanger soit remboursé de sa taxe sur les achats de blé, le producteur de blé doit l'avoir facturée de sorte qu'aucun producteur n'a intérêt à la fraude. Le rendement fiscal de la TVA/GST est donc supérieur à celui des impôts directs, plus propices aux fraudes d'envergure. Cela explique que le trésor néo-zélandais ait vu ses recettes fortement augmenter à la suite de la mise en œuvre de son nouvel impôt.

L'imputation de la charge fiscale au consommateur final explique aussi que la TVA/GST ait un rendement supérieur aux simples taxes sur la consommation. Lorsqu'un acheteur professionnel acquitte sur ses achats une taxe sur la consommation qu'il ne pourra se faire rembourser, il calcule ses marges en tenant

⁸ Prebble, R., 1992. A personal reflection on the goods and services tax – The New Zealand Experience, *The Australian Quarterly*, 64 (2), 115-122.

⁹ Facchini, F., 2026. *Quelle fiscalité pour demain ?* Bruxelles, De Boeck.



compte du prix d'achat et du niveau de la taxe. Si celui qui achète son produit fait de même, le prix augmente du montant des taxes à chaque transaction le long de la chaîne de valeur. Parce que la TVA n'est une charge comptable qu'au bout de la chaîne de valeur – donc au niveau du consommateur final – son impact inflationniste est moindre que celui des autres impôts sur la consommation.

A ces qualités génériques de la TVA s'ajoutent les bienfaits du taux unique. Celui-ci est moins distorsif que les taux multiples, lesquels créent de l'arbitraire : en France, les viennoiseries et les pâtisseries sucrées sont par exemple taxées à 5,5% - comme le pain- alors que les confiseries et certains types de chocolat le sont au taux normal de 20%. On peine à trouver la moindre cohérence dans cette diversité de traitement fiscal. D'autre part, les exemptions (taux zéro) créent des asymétries entre les secteurs taxés et les secteurs exemptés. Un hôpital qui est exempté de TVA est incité à internaliser ses services comptables au lieu de les externaliser, ce qui l'obligerait à acquitter une charge de TVA (la TVA sur les achats n'est évidemment pas récupérable pour les organisations qui en sont exemptées).

5. Un modèle pour la France ?

À de maints égards, la France pourrait s'inspirer de l'expérience fiscale néo-zélandaise. Tout d'abord parce que notre pays est dans une situation économique et financière plus préoccupante encore que celle qui était celle de la Nouvelle-Zélande en 1984 : faible croissance, taux de chômage avoisinant 8%, hausse du taux de pauvreté, dégradation de la qualité des services publics, émeutes, grèves, manifestations, forte polarisation politique, déficit et dette publics mais aussi déficits commerciaux sont là pour en attester. Ensuite parce que le décrochage français par rapport aux pays comparables n'est plus à documenter : le PIB par habitant de la France est désormais 20% inférieur au PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande alors que cela était le contraire au début des années quatre-vingt.

Or, les pays qui ont les plus forts taux de croissance sont aussi ceux qui taxent la consommation plutôt que le revenu et le capital (Facchini 2026, p. 124). La réforme de 1986 a permis d'augmenter les recettes fiscales du trésor néo-zélandais tout en favorisant la croissance économique (Kumar 2015)¹⁰. Il est vrai que ce rattrapage néo-zélandais ne s'explique pas seulement par ses réformes fiscales. La Nouvelle-Zélande s'est de fait convertie à une sorte de social-libéralisme. Elle a ouvert son économie, favorisé la concurrence et réduit drastiquement le nombre de ses agents publics tout en restant attentive à la situation des bas revenus en vertu d'une logique de soutien aux plus démunis plutôt que de redistribution égalitariste des revenus. En cela, le gouvernement néo-zélandais a cherché à améliorer la situation du bas de

¹⁰ Kumar, A., 2015. Macroeconomic aspect of goods and services tax, *Economic and Political Weekly* 50 (29), 26-30.



l'échelle des revenus en misant sur l'efficacité fiscale plutôt qu'en détériorant la situation des riches. La France peut entendre ce message. Elle peut tirer parti de cette expérience, de ses résultats, mais aussi de sa méthode.

Cela est d'autant plus envisageable que la Nouvelle-Zélande des années 1980 ne disposait pas d'impôt de type TVA alors que la France a inventé cet impôt en avril 1954. Au fil du temps, cependant, non seulement les gouvernements français se sont laissés convaincre qu'il était préférable de taxer les revenus plutôt que la dépense mais, influencés par différents groupes d'intérêts, ils ont mité l'assiette de la TVA, augmenté son coût de prélèvement et *in fine*, considérablement réduit son rendement. Les comparaisons internationales faites sur les RTT¹¹ de chaque pays de l'OCDE indiquent que la France est l'un des pays développés dont le système de TVA est le moins performant (Facchini 2026, p. 39). Un régime de TVA est performant si son RTT est proche de 1. Or le RTT de la France est de 0,53, inférieur de 5 points environ à la moyenne des pays de l'OCDE en 2022 et très loin des 0,98 affichés par la Nouvelle-Zélande¹².

Alors que notre pays est désespérément en quête de recettes fiscales pour tenter de combler ses déficits structurels, l'optimisation de la fiscalité sur la consommation représente une piste qu'il gagnerait à explorer. L'expérience néo-zélandaise pourrait l'aider dans cette voie.

¹¹ RTT (Revenue ratio of the VAT) = recettes effectives de TVA/GST / (consommation finale x taux normal de TVA/GST). Le RTT (aussi appelé VRR) donne une mesure comparative de la différence entre les recettes de TVA/GST perçues et ce qui serait théoriquement prélevé si la TVA/GST était appliquée au taux standard à l'ensemble de l'assiette fiscale potentielle (la consommation finale). Il mesure ainsi la perte de revenus due aux exemptions et aux taux réduits, à la fraude et à la non-conformité.

¹² OECD 2024. *Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>.