HAL
open science

De l'évaluation du coût à la rationalisation des dépenses fiscales dans les pays en développement

Emilie Caldeira, Anne-Marie Geourjon

To cite this version:

Emilie Caldeira, Anne-Marie Geourjon. De l'évaluation du coût à la rationalisation des dépenses fiscales dans les pays en développement. 2020. hal-02884881

HAL Id: hal-02884881

https://hal.science/hal-02884881v1

Submitted on 27 Jul 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FERDI
FONDATION POUR LES ÉTUDES ET RECHERCHES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

De l'évaluation du coût à la rationalisation des dépenses fiscales dans les pays en développement

Émilie Caldeira
Anne-Marie Geourjon

Émilie Caldeira est Maître de conférences, Cerdi - Université Clermont Auvergne. **Contact :** emilie.caldeira@uca.fr

Anne-Marie Geourjon est Responsable de programmes, Ferdi ; Expert pour le FMI, Chercheur associé, Cerdi - Université Clermont Auvergne.
Contact : a-marie.geourjon@ferdi.fr

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE. ELLE MET EN ŒUVRE AVEC L'IDDRI L'INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE MONDIALE (IDGM). ELLE COORDONNE LE LABEX IDGM+ QUI L'ASSOCIE AU CERDI ET À L'IDDRI. CETTE PUBLICATION A BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE DE L'ÉTAT FRANÇAIS GÉRÉE PAR L'ANR AU TITRE DU PROGRAMME « INVESTISSEMENTS D'AVENIR » PORTANT LA RÉFÉRENCE « ANR-10-LABX-14-01 »

L'exercice d'évaluation des dépenses fiscales ne devrait pas être considéré comme une fin en soi visant à récupérer la recette équivalente au coût budgétaire évalué de celles-ci. D'une part, l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales ne consiste pas à estimer un coût global des dépenses fiscales associé à la politique fiscale (« Policy gap »). En effet, tandis que l'écart fiscal conduit à évaluer des manques à gagner théoriques globaux, un exercice rigoureux d'évaluation des dépenses fiscales consiste quant à lui à mesurer le coût budgétaire précis associé à chaque mesure dérogatoire particulière afin de guider les choix de politique fiscale. D'autre part, analyser les dépenses fiscales n'entraîne pas une suppression systématique des avantages accordés : certaines dépenses fiscales peuvent atteindre leur objectif à un coût jugé raisonnable et donc être considérées comme étant suffisamment efficientes et maintenues. Enfin, la suppression d'un avantage ne se traduit pas par un gain équivalent à l'estimation du coût évalué de la dépense fiscale. En effet, la méthode la plus couramment utilisée est celle de la « perte de recettes ».

.../...

note brève 207 juin 2020 policy brief

... /... Elle consiste à estimer *ex post* le montant des pertes de recettes dues aux dépenses fiscales, toutes choses égales par ailleurs. Sa principale limite est donc le risque de surestimation du coût de la dépense compte tenu de la non-prise en compte des changements de comportement des contribuables en cas de suppression de l'avantage fiscal (Geourjon et al., 2018).

L'exercice d'évaluation des dépenses fiscales est le point de départ d'un processus devant conduire à la rationalisation des dépenses fiscales. La prise de conscience du risque de fragilisation de l'administration et de hausse des taux standards qu'elles sont susceptibles d'induire doit inciter à démarrer ce processus débutant par une évaluation du coût budgétaire mais allant dans le sens d'une rationalisation des dépenses fiscales (Geourjon et Rota-Graziosi, 2014). Il est nécessaire pour cela de mener une réflexion préalable sur la démarche globale de l'exercice et sur sa finalité. L'évaluation du coût budgétaire, parfois considéré comme le cœur de l'analyse, ne constitue en réalité que la première étape de la démarche visant la rationalisation des dépenses fiscales, la seconde étape étant l'analyse de leur légitimité : cadre légal adapté, objectif défini, mesurable et atteint.

Rationnaliser les dépenses fiscales consiste à arbitrer en fonction des objectifs visés. Il s'agit alors de répondre à la question suivante : quelles dépenses fiscales sont-elles justifiées compte tenu de leur coût et de leur bénéfice ? Ainsi, un processus de rationalisation ne peut en aucun cas être envisagé de manière globale. Il ne peut se faire que mesure par mesure.

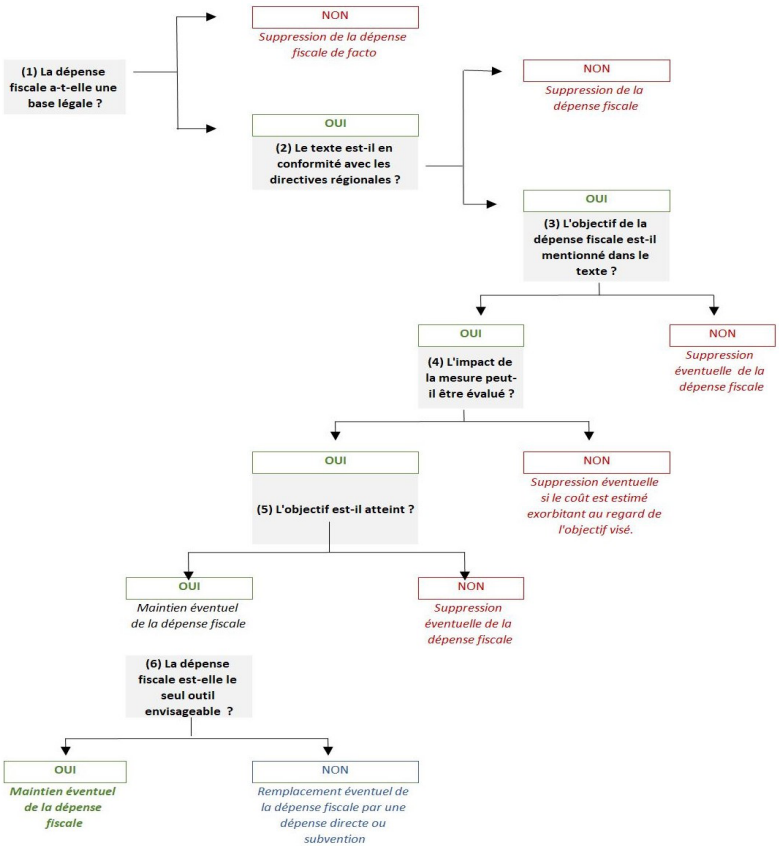
Le Schéma 1 présente les étapes nécessaires à l'élaboration d'un plan de rationalisation à partir de l'évaluation du coût budgétaire des dépenses fiscales. Pour être en mesure de considérer ou non le maintien d'une dépense fiscale, celle-ci doit « officiellement » exister, donc reposer sur une base légale. Ainsi, la première étape consiste à supprimer toute dépense fiscale existante (« *de facto* ») qui est pratiquée de manière *ad hoc* ou qui ne repose pas sur un texte juridique (1). Dans un second temps, les mesures qui entrent en contraction ou constitue une mauvaise application de décisions communautaires prises au niveau régional (directive, règlement) doivent être supprimées (2). Ensuite, devrait être proposée la suppression des dépenses fiscales discrétionnaires, c'est-à-dire celles qui n'ont pas d'objectif clairement défini dans les textes les prévoyant (3). En effet, les mesures dérogatoires doivent avoir été motivées précisément en amont de leur proposition et de leur vote et leurs objectifs doivent être reprécisés à l'occasion de l'inventaire des mesures dérogatoires. Parmi les dépenses fiscales ayant un fondement juridique et dont l'objectif est connu, seules les mesures dont l'impact est mesurable peuvent faire l'objet d'une appréciation suffisante (4). Il est néanmoins possible d'envisager la suppression d'une mesure dont on ne pourrait analyser l'impact mais dont le coût budgétaire serait jugé exorbitant au regard de l'objectif visé. En vue de l'amélioration de l'exercice, il est nécessaire d'adapter la collecte des données statistiques en fonction des besoins des analyses d'impact visant à s'assurer de l'atteinte des objectifs définis. Lorsque l'impact est mesuré et qu'il apparaît que l'objectif n'est pas atteint (5), se pose la question de la suppression de la dépense fiscale. En revanche, si une dépense fiscale qui aboutit à son objectif peut certes être maintenue, son remplacement par un autre outil peut également être proposé si ce dernier est jugé plus efficace (6).

L'appropriation et la communication sont les clés pour mener à terme le processus de rationalisation. L'équipe technique d'évaluation des dépenses fiscales est en charge de l'évaluation du coût budgétaire et de l'impact de la dépense fiscale et de la rédaction d'un rapport. Au terme du processus, la structure en charge de la politique fiscale au ministère des finances (Unité de

Politique Fiscale) à laquelle devrait appartenir cette équipe technique doit pouvoir décider de l'appréciation de l'efficience de chaque dépense fiscale et d'autres outils éventuels produisant les mêmes effets. Elle doit être en mesure d'élaborer un plan de rationalisation visant à éclairer les autorités dans leurs arbitrages ainsi qu'un calendrier de réalisation et des étapes prioritaires (niveaux 1 et 2 du schéma). En effet, concernant ces dernières, une attention particulière doit être accordée à chaque exercice à l'annulation de toutes les dépenses fiscales qui n'ont pas de fondement légal ou dont le texte entre contradiction avec un texte communautaire.

Chaque réalisation de plan de rationalisation doit être l'occasion de faire un état des lieux de

Schéma 1 : De l'évaluation du coût de la dépense à la réalisation d'un plan de rationalisation



sorte à inciter à l'amélioration de la collecte et de la traçabilité des données. En particulier, un effort important doit généralement être fait à la Direction Générale des Impôts pour modifier les formulaires et les bases de données de sorte à ce qu'elles contiennent les informations indispensables à l'évaluation du coût budgétaire. De plus, les données doivent être enrichies pour élargir le périmètre d'évaluation du coût mais aussi réaliser les mesures d'impact nécessaires. Les ministères techniques qui sont impliqués doivent assurer un suivi des contreparties auxquelles les bénéficiaires des dépenses fiscales se sont engagés et raisonner en termes de réalisations plutôt qu'en termes d'engagements. Le Ministre des finances (ou du budget) doit s'approprier l'exercice pour être en mesure de faire les premiers arbitrages et de communiquer correctement sur les résultats de l'exercice. Il lui revient en effet, sur la base des propositions qui lui sont faites, de juger de l'opportunité de les proposer au gouvernement pour un dernier arbitrage politique.

La rationalisation ne peut se faire sans une communication large. Il faut certes, communiquer auprès des parlementaires et de la société civile

pour faire accepter d'éventuels choix de réduction des dépenses fiscales. Mais il faut aussi, pour améliorer la maîtrise et le suivi futur des dépenses fiscales, sensibiliser (1) les ministères techniques et autres organismes de promotion des investissements qui sont sollicités pour obtenir des avantages fiscaux et (2) toutes les structures concernées qui doivent suivre les dépenses fiscales sur l'importance d'avoir des objectifs précis, quantifiables et mesurables.

L'exercice d'évaluation des dépenses fiscales est un processus rigoureux qui doit être pérennisé pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance. La pérennisation ne peut se faire que si l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales – de l'estimation du coût à la présentation d'un plan de rationalisation – est réalisé rigoureusement et si toutes les équipes impliquées ont mené une réflexion commune sur la démarche et l'objectif visé. La prise de conscience du besoin de rigueur et d'une collaboration large dans la dernière étape qu'est la rationalisation est une incitation à revoir à la fois le processus d'octroi et la gestion des dépenses fiscales, voire plus généralement celle des finances publiques (Heady et Mansour, 2019). Cette démarche favorise la transparence et les échanges d'informations et permet *de facto* de réduire les asymétries informationnelles entre le décideur de la politique fiscale et les administrations en charge de son application. S'engager dans un tel processus à long terme constitue un pas significatif vers une meilleure gouvernance.

Références

- **Geourjon, A-M., Bouterige Y., Caldeira, É., Laporte, B. et de Quatrebarbes, C.** (2018) *L'évaluation des dépenses fiscales : des principes à la pratique- guide méthodologique*, Ferdi, 72 p. https://ferdi.fr/publications/l-evaluation-des-depenses-fiscales-des-principes-a-la-pratique-guide-methodologique

- **Geourjon, A-M. et Rota-Graziosi G.** (2014) "L'illusion des dépenses fiscales en Afrique" Ferdi, note brève B96, juin 2014, https://ferdi.fr/publications/l-illusion-des-depenses-fiscales-en-afrique

- **Heady, C. et Mansour, M.** (2019) *Comment utiliser les rapports sur les dépenses fiscales dans la gestion des finances publiques : guide à l'intention des pays en développement*, Notes Pratiques 19/01, Département des finances publiques, Fonds monétaire international.

FERDI

Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.

Contact
www.ferdi.fr
contact@ferdi.fr
+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055

note brève 207 juin 2020 policy brief