

Résumé

Améliorer la fiscalité peut dynamiser la croissance, même lorsque l'espace budgétaire est limité. Face aux niveaux élevés de la dette publique, à la hausse des coûts de l'emprunt, aux pressions grandissantes sur les dépenses et aux faibles perspectives de croissance à moyen terme, les pouvoirs publics dans de nombreux pays se retrouvent avec peu de marge de manœuvre pour procéder à des réductions d'impôts de grande ampleur. Dès lors, le défi consiste pour eux à renforcer l'activité économique sans éroder la base des recettes. En supprimant les distorsions inutiles dans la conception et la mise en œuvre de la fiscalité, ils peuvent se mettre en meilleure position pour le relever.

Ce chapitre vient compléter l'analyse de l'édition d'octobre 2025 du Moniteur des finances publiques, consacrée à l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, en s'intéressant à la partie « recettes » du budget. Les auteurs montrent que des réformes sans incidence sur les recettes dans des régimes fiscaux existants peuvent réduire les coûts de production, encourager l'investissement et le développement des entreprises, renforcer les incitations à travailler et à innover, et alléger les charges liées au respect des obligations fiscales, le tout sans aggraver les inégalités. Autrement dit, la manière dont les pouvoirs publics génèrent les recettes importe tout autant que les montants qu'ils collectent.

Les gains d'efficacité sont obtenus en réduisant des distorsions spécifiques dans les régimes fiscaux existants. Une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) bien conçue s'exerce sur la consommation finale et non sur la production. Lorsque les entreprises peuvent récupérer les taxes acquittées en amont, les coûts de production diminuent et les ressources peuvent être affectées à des usages plus productifs. La fiscalité appliquée aux entreprises peut soutenir l'investissement en permettant à ces dernières de récupérer plus rapidement les coûts d'investissement, tout en préservant l'imposition des rentes économiques. Les incitations fiscales peuvent développer l'innovation moyennant un coût budgétaire donné lorsqu'elles sont axées sur les initiatives supplémentaires en matière de recherche-développement (R-D) plutôt que sur la taille des entreprises ou sur des bénéfices n'ayant qu'un lien ténu avec l'activité de recherche. La fiscalité et les prestations liées à l'emploi peuvent être remaniées pour qu'il soit financièrement plus avantageux d'intégrer le marché du travail et d'augmenter ses revenus d'activité, sans perdre de vue les objectifs redistributifs. Pour concrétiser ces avancées, il est essentiel de renforcer la mise en œuvre des systèmes fiscaux.

Une fiscalité plus efficace peut avoir des retombées positives considérables. Lorsqu'elles remédient à plusieurs types de distorsions, les réformes fiscales peuvent relever le niveau du PIB de plusieurs points de pourcentage à long terme. Plus précisément, la réduction des distorsions de la production et de la consommation liées à la TVA pourrait se traduire par des gains de bien-être dans l'ensemble de l'économie allant jusqu'à 0,8 % du PIB dans les pays émergents et les pays en développement. Il est estimé que la suppression des hausses du coût du capital imputables à la fiscalité pourrait accroître le PIB à long terme de 2,1 à 2,7 %. Les réformes renforçant les incitations à travailler pourraient faire augmenter les taux d'emploi d'environ 1,2 point de pourcentage dans les pays émergents et les pays en développement, et de 0,8 point de pourcentage dans les pays avancés. Une administration fiscale plus performante peut générer plus de recettes : les pays dont l'administration fiscale se situe au 67^e centile de l'indicateur des capacités opérationnelles perçoivent environ 1,7 point de pourcentage du PIB de recettes en plus que ceux situés au 33^e centile. L'ensemble de ces constatations montrent qu'une

amélioration de la conception et de la mise en œuvre de la fiscalité peut sensiblement améliorer les résultats économiques.

Il est essentiel d'améliorer la mise en œuvre des procédures fiscales. Une administration plus forte permet d'accroître le recouvrement des impôts exigibles, d'alléger la charge liée au respect des obligations fiscales, qui pèse de manière disproportionnée sur les petites et les jeunes entreprises, et de réduire les écarts de productivité entre les entreprises. Elle peut également élargir l'éventail des réformes réalisables. Des remboursements de TVA fiables peuvent permettre de limiter les exonérations, tout en maîtrisant les risques de fraude. Des mécanismes de vérification crédibles peuvent améliorer le ciblage des incitations à la R-D et une administration efficace permet aux dispositifs de soutien liés à l'emploi d'atteindre les bénéficiaires visés. Lorsque les capacités sont limitées, la priorité est de renforcer la gestion des immatriculations, des déclarations, des paiements, des remboursements et de la conformité afin de constituer un socle solide pour d'autres réformes.

Les pays devraient cibler les distorsions responsables des coûts économiques les plus élevés et échelonner les réformes en fonction de leurs capacités de mise en œuvre. De grandes avancées peuvent être réalisées par un travail sur les systèmes existants consistant à limiter les exonérations de TVA et améliorer les remboursements, à accélérer la récupération des coûts d'investissement, à atténuer les effets de seuil qui découragent les entreprises de se développer, à cibler plus efficacement les incitations à la R-D et à repenser les aides à l'emploi. Dans de nombreux pays émergents et pays en développement, il est impératif de s'attaquer aux problèmes de la non-récupération des taxes sur la valeur ajoutée acquittées en amont par les entreprises, du niveau limité des aides liées à l'emploi et des déficiences dans des services administratifs essentiels. Dans les pays avancés, où les régimes d'imposition et de prestations et les administrations fiscales sont généralement plus développés, les efforts peuvent davantage consister à affiner les incitations à travailler ainsi qu'à faire un usage plus efficace des informations et des technologies dans l'administration fiscale. Dans l'ensemble des groupes de pays, les distorsions liées à l'investissement et les incitations mal ciblées méritent une attention particulière, tandis qu'une réorientation plus globale vers une imposition des entreprises fondée sur les rentes économiques pourrait générer des avantages supplémentaires si les circonstances le permettent.

Des considérations d'économie politique peuvent cependant faire obstacle aux réformes, même lorsque leur justification économique est évidente. Les coûts des réformes sont souvent immédiats et concentrés sur les groupes qui perdent la protection que leur offrait la fiscalité, tandis que les bienfaits d'une plus grande efficacité et d'une croissance plus vigoureuse sont diffus et ne se manifestent que progressivement. La réussite des réformes passe donc par des objectifs clairs, une mise en œuvre crédible, un dialogue en amont avec les parties prenantes concernées, une communication efficace et, le cas échéant, un échelonnement et un ciblage des mesures pour atténuer les pertes.

Une fiscalité plus efficace ne saurait remplacer des mesures supplémentaires sur le plan des recettes lorsque celles-ci sont nécessaires, sachant que l'équité demeure essentielle. Elle consiste plutôt à s'assurer que les recettes nécessaires sont prélevées moyennant un coût économique moindre. Au fil du temps, une économie plus productive assure un socle plus solide pour la croissance et les finances publiques.