



Les finances publiques entrent dans l'ère du numérique

La technologie révolutionne la façon dont les administrations mobilisent et dépensent leurs deniers
Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah et Geneviève Verdier

Au Kenya, les gens peuvent payer leurs impôts à partir de leurs téléphones portables. En Inde, ils reçoivent le versement des subventions et des prestations sociales directement sur leurs comptes bancaires, associés à un identifiant biométrique unique. Dans plusieurs pays avancés et émergents, les autorités fiscales recueillent les données sur les chiffres d'affaires et les salaires en temps réel, obtenant ainsi un cliché instantané de la situation de l'économie. Les finances publiques, comme tant d'autres domaines, traversent une révolution numérique.

Les finances publiques sont l'art de collecter et de dépenser des fonds pour fournir des services et verser des prestations, en redistribuant le revenu et en lissant les soubresauts du cycle conjoncturel. L'efficacité des autorités

dans ce domaine dépend fondamentalement de leur capacité à recueillir et à traiter des mines d'informations, puis à agir : données sur les revenus des entreprises et des travailleurs, le nombre de chômeurs, les personnes admissibles à recevoir les prestations de l'État.

La numérisation commence à révolutionner ce fondement informationnel sur lequel reposent l'élaboration et l'exécution des politiques fiscales et de dépenses. Elle offre des outils non seulement pour améliorer l'efficacité des politiques existantes, mais aussi pour mettre en place des politiques totalement nouvelles. Cependant, toute médaille a son revers : la numérisation suscite de plus en plus d'inquiétudes sur la vie privée, la confidentialité et la cybersécurité, tout en contribuant au débat plus vaste sur l'inégalité et la redistribution.

De riches trésors d'informations

Grâce aux systèmes numériques, aux formats normalisés de transmission des données et aux interfaces électroniques, les autorités fiscales accèdent plus facilement aux riches trésors d'informations rassemblés par le secteur privé sur des éléments tels que les transactions bancaires et les produits financiers perçus. En Australie et au Royaume-Uni, par exemple, elles reçoivent en temps réel les données sur les salaires versés par les employeurs. Au Brésil et en Russie, les systèmes électroniques de facturation leur donnent un accès immédiat aux données sur les chiffres d'affaires des entreprises.

La conjugaison d'une collecte améliorée des données et d'une puissance accrue de traitement permet aux autorités d'affiner les méthodes existantes de recouvrement des taxes. Avec la transmission électronique, il est plus facile et moins onéreux pour les contribuables de remplir les déclarations fiscales et pour les autorités de les traiter. Les données des tiers sont aujourd'hui si accessibles que les autorités fiscales sont de plus en plus nombreuses à pré-remplir les déclarations, de sorte que les contribuables n'ont plus qu'à vérifier l'information qui leur est présentée.

Au Brésil, le système public de comptabilité numérique permet aux autorités de déterminer l'impôt sur le revenu d'une entreprise. En Chine, la technologie du rapprochement des factures permet d'assurer que les commerçants adressant une demande de remboursement de TVA ont bien été facturés de cette taxe, net progrès dans la résolution d'un problème qui exaspère depuis longtemps les percepteurs du monde entier.

Empreintes numériques

Les données sur les contribuables peuvent aujourd'hui être considérablement agrégées. Au Royaume-Uni, le système informatique Connect de l'administration fiscale et douanière repose sur d'innombrables sources gouvernementales et privées, ainsi que sur les empreintes numériques de chacun, pour établir un profil du revenu total d'un contribuable, qui peut ensuite être utilisé pour évaluer l'exactitude des informations fournies. Cet accroissement considérable des capacités de traitement des données permet également d'améliorer les prévisions de recettes. Et compte tenu de l'accroissement des capacités de stockage et d'analyse des données, les autorités peuvent aussi tirer parti de la corrélation entre les recettes fiscales et le cycle conjoncturel, pour anticiper et éventuellement prévenir une crise économique, ou pour surveiller leurs soldes de trésorerie et évaluer leurs besoins de liquidités et de financement.

Le développement du modèle économique de transactions entre pairs, qui permet à un acheteur et à un vendeur de conclure une transaction sur une plateforme numérique, offre aussi de nouvelles possibilités d'améliorer le recouvrement des impôts. En Estonie, Uber Technologies peut communiquer directement le revenu des chauffeurs à l'administration fiscale (voir encadré 1). Ces plateformes

entre pairs peuvent aussi servir de dépositaires : Airbnb en est un exemple, en retenant à la source la taxe de séjour au nom des propriétaires inscrits sur la plateforme dans dix pays avancés et émergents.

Les technologies numériques, notamment les systèmes électroniques de paiement, non seulement abaissent le coût de la collecte des impôts, mais créent aussi la possibilité d'élargir l'assiette fiscale (en améliorant, par exemple, l'identification et le suivi des contribuables et en les aidant à s'acquitter de leurs obligations fiscales par des moyens tels que la technologie mobile). Elles améliorent aussi le versement des prestations sociales. La numérisation des paiements a considérablement réduit le coût d'administration de programmes tels que « Ti Manman Cheri » en Haïti, qui aide les mères à subvenir à leurs familles, et « 4P » aux Philippines, qui octroie des allocations en espèces aux familles les plus pauvres.

Biométrie

L'Inde a été le premier pays à recourir à la technologie biométrique pour fournir des prestations sociales au plus grand nombre (voir encadré 2). En assurant l'enregistrement et le suivi de paramètres biométriques, tels que les empreintes digitales et le balayage de l'iris, cette technologie permet d'authentifier l'identité d'un individu de façon plus précise et moins onéreuse, garantissant ainsi que les prestations ne parviennent qu'aux bénéficiaires voulus. Selon une estimation du cabinet McKinsey, la numérisation des procédures gouvernementales de paiement (aussi bien du côté recettes que dépenses) pourrait dégager des économies d'au moins 1 % du PIB dans les pays en développement. Cette estimation ne tient pas

ENCADRÉ 1 L'ESTONIE MONTRE LA VOIE AVEC X-ROAD

À la naissance, chaque Estonien se voit attribuer un numéro unique à 11 chiffres et une carte d'identité numérique. Les citoyens utilisent cette carte pour voter en ligne, consulter leurs dossiers médicaux, accéder aux services publics, financiers, de médecine et d'urgence, et adresser leurs déclarations d'impôts. Au total, le gouvernement fournit plus de 600 services de ce type en ligne.

En 2011, l'Estonie a mis en place la plateforme X-Road, qui assure l'échange sécurisé des données sur Internet entre systèmes informatiques. Les entreprises et les institutions des secteurs public et privé peuvent gratuitement connecter leurs systèmes informatiques à la plateforme X-Road. En reliant les fichiers d'emploi et d'impôt des citoyens, cette plateforme a permis les déclarations numérisées de l'impôt sur le revenu.

La plateforme X-Road a permis d'économiser l'équivalent de 820 années de travail en 2016, selon les estimations des autorités. Les signatures numériques ont permis, selon ces estimations, de réaliser en une seule fois une économie de près de 2 % du PIB, soit l'équivalent d'une semaine de travail par personne.

compte d'effets bénéfiques secondaires, tels que l'amélioration de la prestation des services publics et l'élargissement de l'assiette de l'impôt. L'instauration de la nouvelle taxe sur les biens et services en Inde, par exemple, a permis d'augmenter le nombre de contribuables immatriculés de 50 % en moins d'un an.

Les pays en développement commencent également à exploiter l'énorme potentiel de la technologie mobile. L'Afrique subsaharienne à elle seule comptait 420 millions d'abonnés individuels à la téléphonie mobile en 2016, nombre qui devrait passer à 535 millions (soit près d'une personne sur deux), selon l'organisme commercial international « Association Groupe Spécial Mobile ». Le Kenya a été un pionnier de l'adoption de la technologie mobile de paiements. Son système M-Pesa, lancé en 2007, peut être utilisé pour payer les impôts. Ce type de solutions peut être particulièrement prometteur pour les États fragiles, où les conflits et la corruption entravent le recouvrement des impôts et le versement des prestations. La technologie mobile peut aussi être utilisée pour fournir de meilleurs services publics, assurer le suivi des dossiers médicaux et diffuser l'information.

Le recours à l'authentification biométrique et aux systèmes numériques de paiement pour mieux cibler les

subventions pourrait permettre de s'affranchir d'instruments inéquitables de redistribution. L'application, par exemple, d'un taux réduit de TVA sur les produits de première nécessité, même si elle vise les pauvres, bénéficie encore davantage aux riches. Des versements mieux ciblés, pouvant apporter un vrai soulagement aux plus pauvres, seraient plus efficaces et plus efficaces. Élément plus controversé, la technologie offre la possibilité de créer de nouvelles sources de recettes fiscales. Nombre d'entreprises, telles que Facebook et Google du groupe Alphabet, collectent aujourd'hui des données extrêmement précieuses sur leurs clients lors de leurs interactions avec eux en ligne. S'il est vrai, comme le disent certains, que « les données sont le nouveau pétrole », faut-il une fiscalité spéciale des données, comme pour une ressource naturelle ?

Stockage sécurisé

Le stockage sécurisé des données sensibles est un autre sujet fondamental pour les autorités fiscales des pays tant avancés qu'en développement. C'est là que la chaîne de blocs, ou technologie de registre distribué, s'avère extrêmement prometteuse. La chaîne de blocs renforce la confiance dans les systèmes de transactions, car elle place les données dans des registres distribués et partagés de façon à créer des fichiers permanents de transactions qui ne peuvent être ni perdus, ni modifiés, ni subtilisés. Au Royaume-Uni, le ministère du Travail et des Retraites expérimente actuellement l'utilisation de chaînes de blocs pour recenser les versements de prestations et limiter les trop-payés.

Même si la technologie numérique peut être mise à profit pour améliorer les régimes fiscaux existants, elle offre aussi des outils pour en concevoir de nouveaux. À titre d'exemple : les régimes actuels de fiscalité du revenu se basent arbitrairement sur une période d'un an pour asseoir l'impôt. C'est là, cependant, un horizon temporel trop court, car le bien-être des gens dépend de leur revenu sur une période beaucoup plus longue, en principe sur leur vie tout entière. C'est aussi un horizon trop court pour adapter les prestations aux besoins immédiats. Grâce à la technologie, le recouvrement des impôts et le versement des prestations pourraient être assurés sur des périodes plus appropriées.

Les mégadonnées aussi pourraient être utilisées pour évaluer les risques d'incivisme et prédire l'impact des nouvelles politiques fiscales et de dépenses sur les comportements. Le recours généralisé à la technologie des chaînes de blocs pourrait en principe éliminer la nécessité d'une TVA, taxe facturée à chaque étape de la production, avec la possibilité pour les entreprises de récupérer la part d'impôt payée sur leurs intrants. Si une chaîne entière de transactions était enregistrée en toute sécurité (un très grand « si »), un compte fiscal pourrait être géré en continu tout au long du processus de production, et la taxe pourrait alors être facilement calculée et exigée au point de consommation finale.

ENCADRÉ 2 COMPTES BANCAIRES ET BIOMÉTRIE EN INDE

Ces dernières années, plusieurs initiatives du gouvernement indien ont permis la numérisation à grande échelle de l'économie. Un programme national d'identité biométrique, le programme Aadhaar, a permis d'immatriculer près de 1,15 milliard de résidents. Un programme destiné à accroître l'accès au secteur financier a été lancé en août 2014 et avait permis, dès mars 2017, l'ouverture de plus de 280 millions de comptes en banque.

Les autorités indiennes ont profité de ces initiatives pour améliorer le versement des prestations sociales. Le programme de Transfert direct des prestations, lancé en 2013, a révolutionné le mode de versement des subventions et des prestations, en assurant un virement direct sur les comptes bancaires associés à l'identifiant biométrique Aadhaar des bénéficiaires (l'un de ces programmes concerne les subventions pour le gaz de cuisine). En avril 2017, les Indiens ont eu l'obligation d'indiquer leur numéro Aadhaar dans leurs déclarations d'impôts et, plus récemment, de relier leurs comptes bancaires individuels au fichier Aadhaar. La loi de finances 2018 propose un programme Aadhaar également pour les entreprises.

Malgré des estimations variables, le ministère des Technologies de l'information et de la communication a estimé en mars 2017 à près de 7 milliards de dollars les économies dégagées par ces programmes sur les deux années et demie précédentes. Les coûts du programme Aadhaar pour la première immatriculation d'un peu plus de 1 milliard de personnes ont été d'environ 1,16 dollar par personne, soit 1,3 milliard de dollars au total.

Limites et dangers

Bien entendu, les avantages de la technologie numérique ont leurs limites. Cette technologie ne remplace en rien la bonne mise en place des procédures et des activités. Le pré-renseignement des déclarations fiscales avec des données erronées, par exemple, pourrait favoriser la fraude, car les contribuables sont peu incités à rectifier des erreurs qui réduisent leur facture d'impôt. Les contraintes institutionnelles et politiques et les limites des capacités humaines pourraient empêcher les autorités d'innover et d'adopter des solutions techniques poussées. Les systèmes numériques pourraient être contournés par des bureaucrates et des contribuables peu recommandables, et des crypto-monnaies pourraient être utilisées pour frauder l'impôt. Et malgré tous les discours sur les pays à faible revenu profitant des nouvelles technologies pour dépasser les pays plus avancés, leurs possibilités de brûler les étapes seront limitées si de vastes segments de la population n'ont pas accès au numérique. Le passé, faut-il le rappeler, est jonché de coûteux projets informatiques qui ont échoué.

En outre, la technologie numérique suscite de nouvelles inquiétudes en matière de cybersécurité, confidentialité et fraude. Le vol des données d'organismes américains tels que l'Internal Revenue Service (Fisc) ou le Département d'État a mis en évidence la vulnérabilité des systèmes gouvernementaux. Un certain nombre de pays européens ont été confrontés à de multiples demandes frauduleuses de remboursement de TVA, qui sont trop faibles individuellement pour attirer l'attention, mais considérables dans leur ensemble. Il se pourrait bien que la numérisation des finances publiques entraîne une course folle qui ne soit pas toujours gagnée par des autorités gouvernementales bienveillantes.

Dans le monde de l'entreprise, la numérisation accentue les défis auxquels est confronté le système actuel, qui repose sur des entreprises ayant pignon sur rue. Des sociétés telles qu'Alphabet, Amazon, Apple et Facebook peuvent être très bien implantées économiquement dans des pays, sans y avoir pour autant une réelle présence physique. Autre point encore plus fondamental, déjà évoqué plus haut : nombre de personnes estiment difficile d'intégrer dans le paysage actuel — et ce sont là des questions très controversées — les modèles économiques dans lesquels la valeur commerciale (notamment pour les annonceurs) n'est pas uniquement générée par l'entreprise elle-même, mais par les utilisateurs d'un service en ligne. En réaction, un certain nombre de pays européens ont proposé d'imposer certains éléments du chiffre d'affaires plutôt que les bénéfices, lorsque la valeur générée par les utilisateurs est élevée. Toutefois, réserver un traitement fiscal particulier aux entreprises numériques est problématique en soi, car ces technologies deviennent en réalité indispensables aux activités de toutes les entreprises. En outre, les progrès de l'intelligence artificielle et de la robotique font craindre une montée du chômage et le creusement des inégalités. Si ces craintes s'avèrent exactes, les décideurs pourraient être

confrontés à la perspective d'une contraction de l'assiette fiscale et d'une hausse des versements de prestations sociales. Un certain nombre d'observateurs suggèrent d'imposer le nouveau capital robotique qui se substitue aux travailleurs. D'autres y voient un moyen de taxer le progrès et préconisent plutôt de répartir plus équitablement la propriété du capital et d'imposer les bénéfices générés par l'automatisation, ce qui, à leurs yeux, permettrait de préserver les gains de productivité liés à ces nouvelles technologies. L'idée d'un revenu universel de base, même s'il est plus coûteux que les systèmes soumis aux conditions de ressources, gagne également du terrain.

Gérer le changement

Ces problématiques, cependant, vont bien au-delà des finances publiques. La révolution numérique place les marchés, la société et les autorités face au défi de s'adapter à un changement permanent. Les effets, tant positifs que négatifs, seront vraisemblablement profonds pour les autorités gouvernementales. Compte tenu de la rapidité avec laquelle innove le secteur privé, il est de toute évidence urgent de prendre les mesures qui s'imposent pour tirer parti des opportunités et atténuer les risques. L'expérience jusqu'à présent nous montre que nombre d'avantages sont à portée de main. Pour récolter pleinement les fruits de

Même si la technologie numérique peut être mise à profit pour améliorer les régimes fiscaux existants, elle offre aussi des outils pour en concevoir de nouveaux.

la révolution numérique, les pays doivent privilégier les solutions qui répondent à leurs priorités les plus urgentes. Les pays en développement qui peinent à déterminer et à aider les populations vulnérables pourraient, par exemple, tirer un parti maximal de la biométrie et des systèmes d'information (registres sociaux) pour mettre en œuvre leurs programmes sociaux. D'autres pourraient se tourner vers les systèmes électroniques de paiement et la technologie mobile pour limiter les manques à gagner. Mais tous devront prendre des mesures pour esquiver les dangers — exclusion numérique, cyberattaques, fraude, atteinte à la vie privée. Il leur faudra pour cela de fortes institutions budgétaires, politiques et de gouvernance. **FD**

SANJEEV GUPTA est chercheur principal invité au Centre pour le développement mondial et directeur de l'activité Finances publiques au « Centennial Group ». **MICHAEL KEEN** est directeur adjoint, **ALPA SHAH**, économiste, et **GENEVIÈVE VERDIER**, directrice adjointe de division, au sein du Département des finances publiques du FMI.

Le présent article est tiré de l'ouvrage Digital Revolutions in Public Finance, publié par le FMI en 2017 et révisé par les auteurs. Il peut être téléchargé à l'adresse suivante : <http://www.elibrary.imf.org>.