

La cohérence de la prise de décision fiscale

Abdellatif ZAGHNOUN
Directeur Général des Impôts

FONDAFIP
Rabat, les 9 et 10 septembre 2011

Sommaire

- I. Le cadre d'analyse
 - II. Les principaux aspects du concept de cohérence
 - III. Les différents angles d'appréciation de la cohérence
 - IV. Les voies d'amélioration de la prise de décision fiscale
 - V. Pour une vision intégrée des finances publiques
-

I. Cadre d'analyse

Ce thème s'inscrit dans le cadre de la globalisation de la prise de décision financière.

On peut voir dans ce thème deux niveaux d'analyse :

- le premier niveau concernerait l'ensemble des ressources mobilisées par l'État pour financer ses politiques publiques ;
 - le deuxième aspect se focaliserait prioritairement sur les ressources fiscales. Elles engloberaient, la fiscalité d'État et la fiscalité locale.
-

II. Principaux aspects du concept de cohérence

Pour une approche qui permet une meilleure régulation des finances publiques, la cohérence globale doit résulter de :

- l'équilibre entre recettes et dépenses publiques ;
- l'agencement logique du système fiscal ;
- l'efficacité dans la conduite du processus de création de la norme fiscale.

Cette déclinaison des niveaux de cohérence nous permet d'avancer qu'il est important d'avoir une logique d'ensemble, sachant que l'impôt est conçu à la base pour répondre à un ou plusieurs objectifs définis prioritairement dans le cadre d'une politique publique.

II.A. L'équilibre entre ressources et dépense publiques

- Les décisions en matière de politiques publiques, doivent être prises en fonction des priorités et de la disponibilité des ressources publiques ;
 - l'incohérence à ce niveau peut nuire à l'ensemble de l'édifice budgétaire réduisant les marges de manœuvres des pouvoirs publics (inadéquation entre les engagements budgétaires des pouvoirs publics et l'insuffisance des rentrées fiscales).
 - Réflexions à l'international sur l'adoption de la « règle d'or » de la maîtrise du déficit budgétaire.
-

II.B. L'agencement logique du système fiscal

La création d'une nouvelle impôt doit préserver la cohérence du système fiscal en prévoyant :

- L'insertion de toute modification d'impôt dans le cadre d'une loi de finances ;
 - L'évaluation des nouvelles dispositions par rapport à la législation fiscale dans sa totalité ;
 - la limitation de la fréquence des changements pour une plus grande stabilité de la législation fiscale.
-

II.C. L'efficacité dans la conduite du processus de création de la norme fiscale

La décision fiscale est avant tout un processus complexe :

- impliquant un choix optimal ;
 - tenant compte de la divergence d'intérêts des intervenants dans « l'itinéraire suivi par la norme fiscale ».
-

III.C.1. Les critères d'un choix optimal

Le choix peut être considéré comme optimal lorsque certaines conditions sont remplies :

- la décision est un acte collectif rationnel poursuivant un objectif précis et pré-défini (recettes fiscales additionnelles, mesure à caractère social ou économique...) ;
 - le lien entre les choix affichés et les résultats obtenus est clairement établi (l'objectif a-t-il été rempli);
 - la décision doit être claire pour ne pas donner lieu à interprétation ;
 - La réaction des contribuables doit être anticipée.
-

II.C.2. Principaux intervenants dans le processus décisionnel

Les principaux intervenants dans le processus décisionnel sont :

- l'administration fiscale, le gouvernement, le parlement ;
- les organisations internationales (U.E, FMI, Banque mondiale);
- les groupes de pression.

La décision fiscale est le résultat d'une interaction entre les positions de ces différents acteurs .

III. Les différents angles d'appréciation du degré de cohérence

En général, cette cohérence peut s'apprécier :

- **au niveau temporel** : des mesures nouvelles peuvent remettre en question des stratégies adoptées antérieurement ;
 - **au niveau de la structure fiscale** : permet d'avoir une image du dosage entre les différents prélèvements fiscaux ;
 - **au niveau de la finalité de l'impôt** : nécessité de concilier entre la finalité budgétaire et les finalités économique et/ou sociale ;
-

IV. Pour une amélioration de la cohérence de la prise de décision fiscale

Comment donner plus de sens à la décision fiscale ?

Quelques propositions :

- Renforcer la concertation en amont de la prise de décision ;
 - Développer un processus d'évaluation ex ante et ex post de chaque décision en améliorant le système de simulation ;
 - Stabiliser le système fiscal en limitant la fréquence des changements ;
 - Tenir compte de l'incertitude qui caractérise le contexte national et international pour anticiper les changements qui peuvent affecter les choix budgétaires et fiscaux ;
 - Rechercher un équilibre entre la multiplication des régimes dérogatoires et la nécessité d'élargir l'assiette.
-

V. Pour une vision intégrée des finances publiques

L'amélioration du processus décisionnel en matière fiscale s'insère dans une dynamique de changement globale grâce aux projets en cours :

- **La régionalisation avancée.** Elle fait partie intégrante de la démocratisation du pays. Elle consacre la recherche de l'équilibre et de l'harmonie des compétences et des moyens entre les différentes institutions locales et nationales ;
 - **La réforme de la loi organique relative aux lois de finances.** Elle répond à la nécessité d'améliorer la performance de la gestion publique. Elle vise à renforcer la transparence et l'efficacité des dépenses publiques pour donner une pleine légitimité aux prélèvements fiscaux. Elle prévoit de situer les choix budgétaires et fiscaux dans une perspective pluriannuelle afin d'améliorer le pilotage des finances publiques.
-