

L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES EN FRANCE DEUX APPORTS DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE POUR RATIONALISER LA FISCALITÉ DÉROGATOIRE

Cédric Houdré (1) et Salvatore Serravalle (2)

La récente dégradation des finances publiques a achevé d'ériger en impératif économique l'évaluation et la rationalisation de la myriade de régimes dérogatoires qui caractérise notre système fiscal. Pas moins de 486 dépenses fiscales étaient recensées dans le tome II de l'*Évaluation des voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2008 (Migaud et Carrez, 2008). Ce document, qui fournit depuis 2001 un chiffrage du coût et du nombre de bénéficiaires de chaque dépense fiscale, et en rappelle les objectifs, a indéniablement contribué à améliorer la transparence budgétaire et l'information des parlementaires pour l'examen des lois de finances. Du point de vue de l'analyse budgétaire, les chiffrages sont parfois approximatifs, souvent par faute de données adéquates ou parce que la norme fiscale au regard de laquelle évaluer la dépense n'est pas clairement définie. Du point de vue de l'analyse socio-économique, l'efficacité des dispositifs, relativement à d'autres mesures envisageables, ou leurs effets en termes d'équité ne peuvent être tirés des informations présentées.

L'économie publique dispose pourtant d'un corpus théorique généralement adapté à l'évaluation des politiques fiscales. Les travaux de Carbonnier et ceux de Fack et Landais s'appuient justement sur ce cadre théorique pour évaluer deux dépenses fiscales importantes : le crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile et les réductions d'impôt en faveur des dons à des organisations caritatives ou d'intérêt général. En montrant qui en bénéficie, et en rapprochant le coût des dispositifs de leur impact sur l'emploi d'une part et le volume de dons d'autre part, leurs travaux répondent à un réel besoin d'information sur l'efficacité et l'équité de ces deux dispositifs.

Les emplois de salariés à domicile

Après avoir largement décrit les déterminants sociodémographiques de la consommation de services à domicile, Carbonnier cherche à évaluer les conséquences incitatives et redistributives de la dépense fiscale pour l'emploi d'un salarié à domicile. L'article s'inscrit alors

dans la lignée d'une littérature abondante sur l'évaluation des politiques publiques qui consiste, dans le cas précis de l'article qui nous intéresse, à tirer parti d'une variation dans la conduite de la politique fiscale. C'est ainsi qu'en s'appuyant sur le relèvement en 2003 du plafond de dépenses pour l'emploi d'un salarié à domicile donnant droit à une réduction d'impôt, Carbonnier estime l'impact incitatif de la dépense fiscale. Les questions qu'il se pose sont alors les suivantes : cette dépense fiscale remplit-elle son objectif de solvabilisation des ménages contraints sur leur demande de services à domicile ? Entraîne-t-elle, toutes choses égales par ailleurs, un surcroît de demande et une hausse de l'emploi, et si oui, pour quel coût par emploi créé ?

La demande de services à domicile s'inscrit dans un contexte d'offre globale de services publics à la petite enfance ou au grand âge. En particulier, la demande de services par les ménages est contrainte par la rareté de l'offre, par exemple en matière de garde de jeunes enfants. Ainsi, la contrainte de rareté, non présente dans l'article, constitue un facteur dont il faudrait en théorie tenir compte pour évaluer des effets de la dépense fiscale sur le marché du travail des services à domicile.

La principale difficulté dans l'exercice mené par l'auteur tient essentiellement au fait que le relèvement du plafond de crédit d'impôt en 2003 n'est qu'un élément parmi d'autres d'une politique plus large de soutien de l'emploi dans les services à la personne. Ainsi, au cours de la période sur laquelle Carbonnier évalue les effets de la dépense fiscale, une part croissante des dépenses publiques a été consacrée au développement du secteur des services à la personne. L'auteur n'évite pas l'existence de ces nombreuses mesures mais les premières stratégies d'estimation retenues (estimation par double et triple différence), pour sophistiquées qu'elles soient, ne permettent pas d'isoler les seuls effets

1. DGT - Bureau des Études fiscales.

2. DGT - Bureau Union Économique et Monétaire. Ce commentaire ne reflète que la position des auteurs et n'engage en aucune mesure la Direction Générale du Trésor.

de la mesure évaluée sur le marché du travail des services à la personne. Il n'est donc pas certain, au final, que l'effet de la dépense fiscale sur la demande de services à domicile soit correctement évalué.

On est en revanche davantage convaincu par la démarche consistant à profiter de la taille de l'échantillon utilisé (l'échantillon lourd des déclarants à l'impôt sur le revenu, environ 500 000 déclarations fiscales annuelles) pour constituer une estimation en pseudo-panel avec intégration d'effets fixes individuels et temporels permettant de mieux contrôler des éventuels biais liés au développement, concomitant à la modification de la dépense fiscale, d'autres politiques de soutien à la demande de services à domicile. L'auteur en déduit, à titre illustratif, le nombre d'emplois créés - et le coût associé - lié au relèvement du plafond. Relever le plafond de la dépense fiscale aurait ainsi permis de créer environ 550 emplois pour un coût total estimé à 75 millions d'euros, soit plus de 135 000 euros par emploi créé. À titre de comparaison, les études qui évaluent *ex ante* les politiques d'allègements de cotisations employeurs sur les bas-salaires estiment un coût par emploi créé variant entre 15 000 euros et 30 000 euros. Les ordres de grandeur sont très différents et conduisent à s'interroger sur le rapport coût/bénéfice de l'assouplissement des dispositions fiscales en faveur des services à domicile.

En tout état de cause, les travaux de Carbonnier peuvent apporter un regard académique utile dans le contexte actuel de revue des divers dispositifs de fiscalité dérogatoire.

La philanthropie

Pourquoi observe-t-on des volumes de dons finalement assez faibles en comparaison internationale alors que la France dispose désormais d'un environnement législatif et fiscal parmi les plus favorables au développement de la philanthropie ? L'argument culturel a un poids indéniable. L'État providence en France fait traditionnellement coïncider action publique et intérêt général, alors qu'aux États-Unis, l'esprit plus libéral de l'État providence laisse plus de place à l'initiative individuelle en matière de financement du tiers-secteur. Au-delà des volumes de financement, les « destinations » des dons reflètent

aussi le poids de la culture : religion, éducation, santé aux États-Unis (Andreoni, 2006), solidarité et santé en France (Sibille, 2009). C'est à l'argument institutionnel que s'attellent Fack et Landais : les incitations fiscales ne sont peut-être pas aussi efficaces qu'escomptées.

Une méthodologie d'estimation ingénieuse

Le relèvement du taux de réduction de 50 % à 66 % entre 2003 et 2005 est exploité comme une expérience naturelle en tirant parti, d'une part, du mécanisme du quotient familial pour constituer les groupes de contrôle et de traitement (à revenu imposable donné, certains foyers sont imposables et d'autres non en fonction du nombre de parts fiscales, ces derniers formant le groupe de contrôle) et d'autre part de modèles de régression quantile censurée pour estimer l'élasticité des dons à leur prix sans hypothèse paramétrique sur la distribution des résidus. Cette dernière stratégie est intéressante à double titre par rapport à la littérature existante. D'une part, la prise en compte des contribuables non donateurs se faisait jusqu'à présent à l'aide de modèles paramétriques de type *Tobit*, ce qui n'était pas sans poser problème compte tenu de l'ampleur de cette « censure ». D'autre part, l'estimation du modèle pour différents quantiles permet d'évaluer l'hétérogénéité des réactions à la fiscalité à différents niveaux de dons. Ces deux stratégies (quotient familial et modèles semi-paramétriques) requièrent des volumes de données importants et sont rendues possibles par le recours aux échantillons de déclarations fiscales de la DGFIP.

La stratégie de double différence repose sur l'hypothèse que les comportements de dons auraient évolué de la même manière entre le groupe de contrôle et le groupe de traitement en l'absence de modifications de la fiscalité. Or la professionnalisation du secteur caritatif et la transposition de méthodes de marketing aux procédures d'appel à la générosité auraient pu conduire les associations à cibler leurs efforts sur les ménages imposables. Cependant cette professionnalisation était déjà entamée depuis plusieurs années à la fin des années 1990. Il est donc peu probable que les stratégies d'appel aux dons aient changé entre 1998 et 2006 au point d'en affecter différemment les foyers imposables et les foyers non imposables.

Le risque d'un défaut de représentativité des foyers donateurs

En revanche, l'utilisation très ingénieuse du quotient familial pour la constitution des groupes paraît néanmoins poser problème, au moins dans l'interprétation possible des résultats. Les groupes ainsi constitués se situent en effet à des niveaux de ressources finalement assez modestes (cf. tableau 1) et relativement comparables pour tous les foyers de l'échantillon en ressources par équivalent adulte. Les capacités à donner dans l'échantillon sont donc d'une part limitées, d'autre part sûrement peu différentes d'un foyer à l'autre.

Sur des données identiques pour les revenus 2007, l'échantillon tel qu'il serait défini par Fack et Landais ne recouvre en conséquence qu'une part assez faible du montant total des dons déclarés, moins de 7 % (cf. tableau 1). Ceci provient de la nécessité de croiser le niveau de revenu imposable et le nombre de parts fiscales pour constituer les groupes, mais également du fait que les foyers disposant de revenus imposables supérieurs au 83^e centile (le revenu maximum retenu dans l'article) déclarent plus de 62 % du montant total de dons recensés par l'administration fiscale.

Ceci constitue certainement une limite assez forte à l'utilisation des résultats à des fins de préconisations de politiques publiques et peut expliquer comme le soulignent les auteurs que les élasticités-prix des dons estimées se trouvent dans la fourchette basse des estimations américaines. Or les grandes fortunes jouent un rôle important dans le développement philanthropique. L'explosion du volume de contributions privées aux États-Unis entre 1995 et 2002 (Andreoni, 2006) fait d'ailleurs suite à la forte progression des inégalités de revenus au cours des années 1990 (Piketty et Saez, 2006).

Malgré l'élasticité des dons à leur prix assez faible, le passage à un taux optimal de réduction ne procurerait à première vue qu'un gain limité pour les finances publiques

En menant tout de même cet exercice à son terme, quel gain pourrait-on attendre à passer au taux optimal de réduction d'impôt tout en garantissant le niveau total de financement du secteur associatif actuel ? Les auteurs rappellent très justement la sensibilité du taux optimal de réduction non seulement à l'élasticité des dons à leur prix mais également aux deux autres

Tableau 1
Part des dons déclarés par les groupes de contrôle et de traitement

Groupe	Revenu imposable moyen (en €)	Revenu fiscal de référence moyen (en €)	Part des dons du groupe dans le total des dons recensés (en %)
<i>Décomposition n° 1</i>			
P33-P44 et 1 ou 1,5 part	12 800	12 992	1,9
P44-P54 et 1,5 ou 2 parts	15 469	15 751	2,0
P54-P62 et 2 ou 2,5 parts	18 251	18 601	1,4
P62-P68 et 2,5 ou 3 parts	21 307	21 906	0,3
P68-P72 et 3 ou 4 parts	25 219	25 727	0,5
P72-P83 et 4 ou 5 parts	30 268	30 736	0,2
Reste des foyers	22 759	24 151	93,7
Ensemble	21 544	22 741	100,0
<i>Décomposition n° 2</i>			
Revenu imposable inférieur à P83	14 061	14 468	37,7
Revenu imposable supérieur à P83	58 072	63 128	62,3
Ensemble	21 544	22 741	100,0

Lecture : les foyers fiscaux déclarant un revenu imposable entre le 33^e et le 44^e centile de la distribution et constitué d'une part ou d'une part fiscale et demie (selon la définition de Fack et Landais) déclarent des dons qui représentent 1,9 % du total des montants recensés pour la France entière.

Champ : foyers fiscaux, France.

Source : échantillon « 500 000 déclarations », revenus 2007, DGFIP et calculs des auteurs.

Tableau 2
Coût de la sous-optimalité pour les finances publiques à financement total constant

Montants en M€

e = 0,5	Avant (t = 0,66)			Taux optimal	Après (t optimal)			Gain net finances publiques
	Montant de dons privés	Dépense fiscale	Montant de dons publics		Montant de dons privés	Dépense fiscale	Montant de dons publics	
GG0 = 0 ; s = 1	1 500	1 000	0	0,33	1 125	371	375	254
GG0 = -0,25 ; s = 1,2	1 500	1 000	0	0,5	1 240	620	312	68

Lecture : t est le taux de réduction d'impôt ; e l'élasticité des dons à leur prix ; GG0 l'effet d'éviction ; s l'efficacité relative du financement privé par rapport au financement public.

Source : calculs des auteurs à partir des résultats de Fack et Landais.

paramètres clés que sont le taux d'éviction des financements privés par les financements publics et l'efficacité relative des deux modes de financement du monde associatif (privé ou public). Il existe cependant très peu d'éléments pour quantifier ces deux paramètres et la simulation qui suit repose donc sur des hypothèses discutables. En retenant une valeur de 0,5 pour l'élasticité des dons à leur prix, située dans l'intervalle estimé par les auteurs, le taux optimal de réduction se situe entre 0,33 - pour un taux d'éviction nul et une efficacité comparable des financements privés et publics - et 0,5 pour un taux d'éviction de 25 % et une efficacité du financement privé 20 % supérieure à celle du public (cf. tableau 2).

Diminuer le taux de réduction du taux de 0,66 actuel au taux optimal tout en garantissant le niveau total de financement par un financement direct du public conduirait alors à une économie budgétaire comprise entre 250 et 70 millions d'euros pour une dépense actuelle estimée à 1 000 millions d'euros. Le gain peut paraître limité. Il ne faut toutefois pas s'y tromper. Si le résultat semble décevant du point de vue budgétaire, c'est la démarche qui est ici exemplaire. Le travail de Fack et Landais est à maints égards de très grande qualité et la rationalisation économique des dépenses fiscales en France doit chercher à s'appuyer sur des travaux de ce type. □

BIBLIOGRAPHIE

Andreoni J. (2006), « Philanthropy », *Handbook of the Economics of giving, altruism and reciprocity*, vol. 2, chap. 18, pp. 1201-1269.

Marbot C. (2009), « Le recours aux services à domicile et ses déterminants en France, une analyse au cœur du ménage », *Travail, Genre et Sociétés*, n° 22, pp. 31-52.

Migaud D. et Carrez G. (2008), *Les niches fiscales*, Rapport d'information n°946 de l'Assemblée nationale.

Piketty T. et Saez E. (2006), « The Evolution of Top Income: a Historical and International Perspective », *American Economic Review*, vol. 96, n°2, pp. 200-205.

Rémy V. (2006), « Les politiques d'allègements de cotisations sociales employeurs ? », *Travail et Emploi*, n°105, janvier-mars 2006, pp. 69-83.

Sibille H. (2009), « Voyage dans la (nouvelle ?) philanthropie américaine », *Rapport moral sur l'argent 2009*.