



## Fiscalité et développement : Qu'avons-nous appris au bout de cinquante années de recherches ?

Le présent article contribue à un objectif plus global de la recherche menée par l'ICTD, celui d'avoir une meilleure compréhension des moyens permettant d'améliorer la politique et l'administration fiscales dans divers pays en développement. Il propose des réflexions sur les interactions entre la recherche fiscale et les véritables politiques mises en œuvre au cours des cinquante dernières années afin de faire la lumière sur les processus de réforme fiscale et d'offrir des vues sur la manière d'augmenter la pertinence et l'efficacité de la recherche dans l'élaboration d'une politique fiscale capable de soutenir le développement.

### Cinquante années d'histoire fiscale

Au cours des décennies suivant la Seconde Guerre mondiale, le modèle fiscal suggéré aux pays en développement était calqué sur les aspects ayant porté des fruits dans les pays développés, avec un accent particulier mis sur le renforcement des recouvrements d'impôts à tous les niveaux et sur l'impôt généralisé et continu sur le revenu des particuliers. Toutefois, ce modèle s'est avéré peu efficace, car peu de pays ont augmenté leur ratio impôts/ PIB ; les impôts sur le revenu (des particuliers et des sociétés) sont devenus relativement moins importants, au profit d'une augmentation de la TVA. Ces changements ont été révélés par les recherches, qui ne constituaient pas la principale ou la seule influence. Des changements théoriques et pratiques se sont opérés parallèlement. La TVA jouant un rôle central, les impôts plus bas et plus insignifiants sur le revenu sont devenus le modèle de politique fiscale approuvé.

Cependant, malgré une perception généralisée de la réforme fiscale, les niveaux d'imposition

et les structures fiscales se sont avérés « difficiles » : par exemple, l'ensemble des impôts à la consommation a légèrement changé puisque les augmentations des taux de TVA ont été compensées par la réduction des droits de douane.

### Processus de réforme fiscale

L'expérience montre que les pays n'ont pas changé leur politique fiscale (accent mis sur la TVA et diminution générale des impôts sur le revenu) en raison d'une théorie persuasive ou de résultats empiriques, mais en réagissant aux problèmes concrets. Par exemple, la TVA représentait en partie une réponse à la pression exercée par l'OMC quant à la diminution et à l'uniformisation des prix à l'importation ; de même, la réduction des taux d'imposition marginaux représentait en partie une réponse à la concurrence internationale pour les capitaux. Aussi, les décideurs adhèrent aux arguments et aux données économiques lorsqu'il y va de l'intérêt de l'élite, par exemple, des impôts sur les revenus plus bas et plus insignifiants. L'expérience montre également que les

« La réforme fiscale doit être personnalisée afin de répondre aux exigences du contexte d'une politique particulière. »

décideurs sont beaucoup plus influencés par les problèmes de distribution et d'équité que les chercheurs ne le reconnaissent souvent et par leur impact restreint sur une localité ou un groupe spécifique, plutôt que par des objectifs généraux de réduction de la pauvreté. Bref, la politique et l'administration fiscales sont formées non seulement par les structures économiques et les préoccupations liées au renforcement de l'efficacité économique, mais aussi par les idées, les intérêts et les institutions d'un pays au contexte spécifique, ainsi que par des facteurs plus immatériels, notamment la légitimité reconnue du gouvernement et le niveau de confiance entre l'État et les citoyens. Cet état des choses ne rend aucunement caduque l'idée de prodiguer des conseils objectifs sur des politiques sensées. Mais les chercheurs doivent comprendre les facteurs politiques et économiques qui affectent la politique fiscale, ainsi que les interactions sociales et politiques complexes en jeu dans un contexte institutionnel donné.

## Solutions personnalisées

Les recherches ont permis d'obtenir peu d'éléments pertinents pratiques et applicables à l'échelle globale sur la manière d'améliorer les systèmes fiscaux. Cependant, les décideurs trouvent des solutions dans la vie réelle à de nombreux problèmes difficilement solubles en théorie. En outre, les débats sur la fiscalité sont souvent axés sur les questions fondamentales liées au type de société et de gouvernance auquel les populations aspirent. Les gouvernements veulent que les contribuables préservent un degré convenable de conformité et pour perdurer, les systèmes fiscaux doivent refléter les valeurs fondamentales d'au moins une coalition minimale de soutien. C'est dire que la réforme fiscale doit être personnalisée afin de répondre aux besoins d'un contexte politique particulier, tout en copiant quelques composants structurels standard (TVA et impôts sur le revenu). Par ailleurs, le processus de réforme est plus important que la configuration précise de l'ensemble. Des réformes durables doivent être mises au point sur le plan national par les pays eux-mêmes. Des droits de propriété locaux, des leaderships, des ressources appropriées et une stratégie cohérente sont tous importants, au même titre qu'un soutien politique et une capacité administrative suffisante

## Implications pour les chercheurs et décideurs externes

Les chercheurs du domaine de la fiscalité doivent rester focalisés sur les questions d'efficacité étant donné qu'elles sont d'une importance capitale dans les pays pauvres et seront autrement négligées. Cependant, ils doivent devenir beaucoup plus efficaces dans la présentation des résultats des recherches aux hommes politiques, fonctionnaires et personnalités influentes à l'échelle locale, et proposer un ensemble d'options, et non des solutions préétablies. Ainsi, les chercheurs doivent :

- Accorder plus d'attention à l'économie politique de la fiscalité et aux contraintes et objectifs réels auxquels les décideurs politiques font face dans un contexte donné. Traiter les problèmes qui surviennent afin de motiver les hommes politiques et les administrateurs locaux, car les bonnes idées peuvent avoir un impact si elles coïncident avec les intérêts et les mesures incitatives de l'élite.
- Accorder plus d'attention à l'administration fiscale. La manière dont les revenus sont générés, notamment son impact sur l'équité, la prospérité économique et le niveau de confiance du public vis-à-vis du gouvernement, est aussi importante que le montant des revenus générés.
- Adopter une stratégie à long terme et se concentrer sur la construction d'une capacité institutionnelle locale – notamment un soutien aux organismes de recherche et aux études universitaires – afin d'énoncer des idées propices au changement. Un soutien supplémentaire sur une longue période est nécessaire aussi bien au renforcement des capacités, en vue de rassembler et d'analyser les données au sein et en dehors du gouvernement, qu'à la capacité à évaluer et critiquer les effets du changement politique.

## Lectures supplémentaires

Bird, R.M. (2012) *Taxation and Development: What Have We Learned from Fifty Years of Research?* Document de travail 1 de l'ICTD, Brighton: IDS, avril

## Remerciements

Ce document de l'ICTD a été rédigé par **Richard M. Bird**, Professeur émérite d'économie d'entreprise à la Rotman School of Management et attaché supérieur de recherche à l'Institute for Municipal Governance and Finance, Munk School of Global Affairs, Université de Toronto. La synthèse a été préparée par **Sue Unsworth**, Chercheur principal à The Policy Practice et ancienne conseillère principale en matière de gouvernance au DFID.

Le présent document a été rédigé par le Centre international pour la Fiscalité et le Développement (ICTD), un réseau mondial de recherches sur les politiques dont l'objectif est de produire et diffuser des connaissances pertinentes destinées aux décideurs et de collecter des données afin d'ouvrir et d'approfondir les débats liés aux problèmes de fiscalité dans les pays en développement. Il est soutenu par UK aid du gouvernement du Royaume-Uni et par le Ministère des Affaires étrangères de la Norvège.

Les avis exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'ICTD, ni les politiques officielles des gouvernements du Royaume-Uni et de la Norvège.

Les lecteurs sont autorisés à citer et reproduire les documents de cette série. En retour, l'ICTD exige que la source soit citée et référencée tel qu'indiqué ci-dessus

© ICTD 2013