



Donateurs, aide et fiscalité dans les pays en développement : aperçu général

Les décideurs en matière de développement s'intéressent de plus en plus à la fiscalité, car elle se présente comme une source essentielle de revenus pour le développement et se trouve au cœur de la croissance économique, de la redistribution et des objectifs plus larges de gouvernance et de développement de l'État. Ce document explore l'impact direct des efforts de réformes fiscales entrepris par les donateurs, l'impact indirect de l'aide et des politiques connexes des donateurs sur l'effort fiscal national, les effets potentiellement néfastes de la conditionnalité d'ordre fiscal et l'impact des politiques des donateurs plus larges, y compris les dispositions fiscales globales. Il formule des recommandations détaillées sur le soutien futur des donateurs en matière de réformes fiscales

Renforcement de l'impact des réformes fiscales

Au cours des dernières décennies, on a assisté à l'émergence d'un programme de réformes fiscales globales, soutenu par les donateurs et les professionnels de la fiscalité locale, et se traduisant par une forte convergence de la politique et de l'administration fiscales dans plusieurs pays en développement. Toutefois, les modifications d'ordre formel entre les régimes fiscaux ont conduit à des gains relativement modestes en matière de mobilisation des recettes et d'amélioration des pratiques, et se sont révélées difficiles à maintenir. Sur le plan politique, il est difficile de mettre en œuvre les réformes fiscales : elles rencontrent une forte résistance des intérêts particuliers, mais la mobilisation des potentiels gagnants n'est pas une tâche aisée. Les décideurs doivent redoubler d'ardeur pour encourager l'appropriation locale et faire preuve d'opportunisme en s'engageant avec les sources de soutien politique local en faveur de la réforme. Ils doivent trouver des moyens de renforcer le soutien et d'affaiblir la résistance probable en mettant l'accent sur l'équité, la transparence et l'élaboration d'un processus participatif. Ils doivent redoubler d'efforts pour favoriser les liens entre la fiscalité et les objectifs plus généraux de gouvernance. À titre d'exemple, une plus grande équité dans l'application et la transparence sur les dépenses fiscales pourraient

favoriser l'action collective et la négociation au lieu d'une recherche de rente fragmentée. Il faudrait se concentrer davantage sur les taxes visibles sur le revenu et les biens, et sur le secteur informel et la fiscalité infranationale, qui ont un impact direct sur un grand nombre de personnes. Encourager les processus de réforme globale et l'engagement de la société civile pourrait jouer un rôle important, ainsi que la promotion de la coopération administrative entre les ministères, dans le but d'améliorer la performance et de fournir potentiellement un catalyseur pour le renforcement des capacités de l'État à une échelle plus grande.

Relations entre l'aide, les incitations et le recouvrement de l'impôt

Il existe un intérêt croissant concernant l'impact indirect et involontaire de l'aide sur les systèmes fiscaux, notamment le risque que l'aide puisse réduire les incitations pour le recouvrement des taxes intérieures. Toutefois, la recherche a produit des résultats divergents, ce qui suggère que si l'aide peut contribuer à diminuer les efforts fiscaux dans certains contextes, cette relation n'est ni simple ni universelle. Par exemple, l'aide des donateurs peut avoir des impacts positifs sur le recouvrement de l'impôt par un appui technique efficace ou les pressions qui résultent de la conditionnalité. ➤

« Les décideurs doivent trouver des moyens de renforcer le soutien et d'affaiblir la résistance en mettant l'accent sur l'équité, la transparence et l'élaboration d'un processus participatif. »

Une enquête spécifique au contexte et plus nuancée est nécessaire, tout en reconnaissant qu'une telle aide n'est pas un substitut efficace à l'impôt, que la qualité des institutions influera sur les relations d'aide/fiscales, et que l'aide n'est qu'un facteur permettant d'orienter l'effort fiscal, en sus de la politique intérieure. Reconnaisant que la relation entre l'aide et les taxes est susceptible d'être spécifique au contexte, les décideurs doivent être attentifs aux risques de saper l'effort fiscal local, en particulier dans les pays qui dépendent de l'aide et dont les institutions sont vulnérables. Toutefois, ils doivent éviter que l'impact de l'aide ne soit absolument négatif.

L'impact de la conditionnalité d'ordre fiscal

La conditionnalité est l'un des rares outils disponibles permettant aux donateurs de créer une pression en faveur de la réforme et de gérer les risques. Toutefois, une conditionnalité très envahissante et détaillée risque de compromettre l'appropriation locale et les processus stratégiques. Bien qu'il existe certaines preuves que la conditionnalité puisse avoir des effets positifs, son efficacité est fortement tributaire d'un appui politique intérieur en faveur de la réforme. Lorsqu'elle fait défaut, le changement peut être superficiel, avec des résultats variables, parfois négatifs ou à plus long terme. La conditionnalité devient efficace lorsque les résultats escomptés sont suivis, les exigences du donateur sont coordonnées et des sanctions sont appliquées en cas de non-respect des conditions. Il est possible d'améliorer la conception et la mise en œuvre de la conditionnalité de l'impôt sur la base d'objectifs et d'indicateurs de rendement réalistes et appropriés. Ceux-ci doivent être compatibles avec les objectifs à long terme de consolidation de la confiance et de renforcement des mesures visant le respect volontaire des obligations fiscales, en se concentrant sur l'application équitable et les principes généraux de transparence et de responsabilité. Les donateurs doivent se garder de créer des incitations irrationnelles, par exemple en se concentrant trop exclusivement sur le recouvrement des recettes totales qui peuvent créer des incitations pour des formes de recouvrement coercitives et à court terme. Ils doivent s'efforcer de comprendre le contexte local, de travailler avec les réformateurs locaux et d'œuvrer dans la mesure du possible à la réalisation des priorités politiques locales. La réforme progressive peut

être la meilleure stratégie, en particulier dans des environnements difficiles.

Les systèmes fiscaux sont modelés par l'environnement externe

Il existe trois principaux moyens par lesquels les donateurs pourraient améliorer l'environnement extérieur à la réforme fiscale dans les pays en développement. Ils doivent réduire la prolifération des interventions potentiellement contradictoires et non coordonnées qui engendrent des coûts de transaction élevés et compromettent les institutions et les politiques locales. Ils doivent réduire ou supprimer les exonérations fiscales pour les biens et services financés par l'aide qui réduisent les revenus, dont la gestion est coûteuse, et propres à une consommation abusive, et qui peuvent porter atteinte à la norme de conformité fiscale si les exonérations sont perçues comme une preuve que les donateurs appliquent une politique de deux poids, deux mesures. Enfin, ils doivent plaider pour une réforme plus ambitieuse des centres financiers extraterritoriaux (ou paradis fiscaux) qui permettent aux individus ou aux multinationales d'échapper aux taxes. L'évasion fiscale réduit les niveaux globaux de recouvrement de l'impôt, accroît les inégalités tout en compromettant la conformité volontaire, fragilise les intérêts du contribuable, réduisant ainsi le potentiel de négociation effective sur les taxes, et facilite la corruption.

Implications pour les décideurs

En résumé, ce document propose sept principes directeurs pour la conception de l'appui des donateurs à la réforme fiscale

- soutenir les efforts de réforme consentis par les dirigeants locaux ;
- intégrer l'analyse de l'économie politique dans la conception et la mise en œuvre des programmes ;
- concevoir des programmes de réforme fiscale pour favoriser des liens plus larges entre la fiscalité, le développement de l'État et la gouvernance ;
- porter une attention particulière à la complexité de la relation entre l'aide et l'effort fiscal ;
- améliorer la conception de la conditionnalité d'ordre fiscal et les indicateurs de performance ;
- coordonner les interventions des donateurs de manière plus efficace ;
- porter une attention soutenue au contexte politique international et à son impact sur les systèmes fiscaux au niveau local.

Lectures supplémentaires

Prichard, W., Brun, J-F., & Morrissey, O., (2012) *Donors, Aid and Taxation in Developing Countries: An Overview*. Document de travail 6 de l'ICTD, Brighton : IDS, septembre

Remerciements

Ce document de l'ICTD a été rédigé par **Wilson Prichard**, Professeur adjoint de sciences politiques et d'affaires internationales à l'université de Toronto et co-directeur de la recherche au Centre International pour la Fiscalité et le Développement, **Jean-François Brun**, Professeur agrégé au Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International (CERDI), Université d'Auvergne et **Oliver Morrissey**, Professeur d'économie du développement à l'université de Nottingham. 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