



À quoi pourrait ressembler un programme d'imposition équitable?

Wilson Prichard

Au cours de la dernière décennie la communauté internationale a manifesté un regain d'intérêt sans précédent pour le défi que représente l'amélioration du recouvrement de l'impôt dans les pays en développement, ce phénomène s'est d'ailleurs vu amplifié en 2017. Cependant cet intérêt accru pourrait négliger les modalités du recouvrement, avec le risque que cela se fasse aux dépens des plus pauvres. Il est donc très important de mettre simultanément l'accent sur l'équité fiscale, des démarches significatives ont d'ailleurs été faites dans ce sens récemment.

Mais la notion d'équité fiscale soulève des problématiques complexes. Tout d'abord, elle n'a pas de définition officielle. En outre, il est très difficile de mesurer précisément les effets distributifs de la fiscalité et des activités fiscales, en particulier dans les pays à faible revenu où la conformité est très imparfaite, où les statistiques pertinentes sont rares et parfois inexactes, et où les personnes, les plus pauvres en particulier, peuvent être obligées de payer d'importantes taxes informelles ou non comptabilisées. Par ailleurs, ce qui est théoriquement préférable peut être limité par des contraintes à la fois techniques et politiques.

Malgré ces défis, d'importants progrès ont été réalisés sur la simulation de l'impact des taxes et des dépenses sur les inégalités et la pauvreté, notamment grâce aux études menées par Commitment to Equity (CEQ) Institute et UNU-WIDER. Même si ces micro-simulations sont inévitablement limitées par

l'imperfection des données et les hypothèses qui en découlent, elles offrent des informations essentielles sur les questions de fiscalité, d'inégalité et de pauvreté. La question clé qui se pose maintenant, autant aux chercheurs qu'aux différents protagonistes, est de savoir comment traduire ces nouvelles connaissances en actions concrètes.

L'étape la plus importante résidera probablement dans le développement et la constitution de règles générales sur la façon d'augmenter l'équité par le biais de la fiscalité - ou du moins de minimiser les risques d'augmentation de l'iniquité. Le CEQ a proposé une règle stipulant que l'impact net de nouvelles taxes ne devrait jamais induire une réduction des revenus monétaires des plus pauvres. L'objectif est louable et constitue un objectif utile pour l'élaboration de politiques à long terme. Cette règle a déjà contribué à augmenter l'intérêt des gouvernements et des donateurs sur le sujet de l'équité. Toutefois, à court et à moyen terme, son application trop rigide présenterait des risques, en particulier dans les pays à faible revenu. En pratique, le risque est de s'enliser dans des débats techniques complexes sur la façon de mesurer et de définir avec le plus de précision possible l'impact de politiques fiscales spécifiques sur la pauvreté avec des données imparfaites. Sur le plan conceptuel, il s'agit d'une norme relativement restrictive, qui semble relativement bien adaptée aux pays à revenu intermédiaire – mais qui peut s'avérer plus difficile dans

les pays à faible revenu qui ont peu de possibilités d'augmenter le recouvrement, ont des défis plus importants dans la redistribution directe et parfois une fiscalité informelle omniprésente.

Sans abandonner cet objectif à long terme, nous préconisons donc que l'accent soit mis sur l'affinement et le développement du quasi-consensus qui existe déjà autour d'options politiques spécifiques. Cela peut être éclairé par les estimations produites notamment par le CEQ. L'objectif de cette synthèse est de clarifier les définitions, les preuves et les points de désaccords potentiels et à suggérer des éléments clés pour un potentiel futur programme: (1) des impôts sur le revenu personnel plus élevés et sur des bases plus larges, (2) des impôts fonciers simplifiés et plus efficaces, (3) une transparence sur les exonérations fiscales, (4) une amélioration de la fiscalité des multinationales (MNCs), (5) une réduction des opportunités et des incitations à la fiscalité informelle, (6) l'établissement d'un lien entre les taxes à la consommation et les exonérations de base pour les biens essentiels, (7) des efforts visant à élargir l'engagement civique autour des questions fiscales et à renforcer les contrats fiscaux, et (8) des efforts sensibles visant à contrebalancer les taxes ayant un potentiel effet d'accroissement de la pauvreté par de nouveaux transferts.

Qu'est-ce-que la taxation équitable?

Les débats fiscaux ont longtemps porté sur la réalisation de l'équité selon deux grandes dimensions : **l'équité horizontale**, qui revient à assurer qu'à des circonstances économiques similaires correspondent des fardeaux fiscaux similaires, reflète la croyance selon laquelle tout le monde devrait être traité de manière égalitaire par la loi. **L'équité verticale**, de son côté, s'appuie sur l'opinion largement répandue que ceux qui sont relativement aisés devraient payer plus de taxes en terme de pourcentage de leur revenu, afin de contribuer au bon fonctionnement de l'État, aux services publics et à la redistribution. Les taxes qui imposent un fardeau comparativement plus élevé aux personnes aux revenus élevés sont dites **progressives**, tandis que les taxes imposant une charge relative plus lourde à ceux qui ont un faible revenu sont qualifiées de **régressives**.

La version la plus simple d'un programme fiscal équitable est de faire valoir que toute imposition

doit être progressive. Cependant, cette notion est largement considérée comme trop simpliste. **L'équité d'un système fiscal se comprend mieux dans le contexte global du système fiscal : la façon dont le revenu est collecté et la façon dont il est utilisé.** Un impôt très progressif peut être très mauvais pour les pauvres si les revenus générés ne sont pas dépensés en subventions ou en services qui leur sont profitables. Plus fréquemment, une taxe régressive peut être très bonne pour les pauvres, si les revenus sont dépensés massivement au profit des groupes les plus pauvres, car même les impôts régressifs perçoivent la plus grande partie des revenus auprès des individus les plus riches.

Toutefois, à quoi un système fiscal net équitable ressemblerait-il dans le contexte des objectifs de développement durable et des efforts plus généraux pour la réduction de la pauvreté ? L'idée la plus répandue est qu'il faut veiller à ce que les systèmes d'impôts et de dépenses réduisent les inégalités, tout en veillant à ce que les systèmes réduisent également la pauvreté, c'est-à-dire faire en sorte que la valeur des prestations directes fournies par le gouvernement dépasse le fardeau fiscal des ménages les plus pauvres. Étant donné qu'une partie seulement des recettes publiques sert à procurer des avantages directs aux contribuables les plus pauvres, il est très possible qu'un système réduise les inégalités, tout en accroissant la pauvreté.

Le débat le plus potentiellement polémique porte sur ce qui devrait être considéré comme avantage direct pour les contribuables dans l'évaluation des effets de la fiscalité sur l'inégalité et la pauvreté. L'analyse devrait-elle se concentrer uniquement sur les revenus monétaires et limiter ce qu'elle considère comme des avantages aux subventions directes et aux transferts monétaires, ou devrait-elle s'intéresser à ce que l'on pourrait appeler les revenus effectifs, en intégrant également la valeur implicite des services publics directement consommés?

Que savons-nous des iniquités existantes?

Les efforts les plus ambitieux visant à mesurer l'impact des systèmes fiscaux sur la pauvreté et l'équité dans les pays en développement ont été réalisés par le Commitment to Equity Institute. À partir d'enquêtes sur les foyers et de données officielles, leurs micro-simulations ont cherché à estimer l'impact combiné des impôts les plus élevés

et des dépenses connexes à différents niveaux de la répartition des revenus. L'UNU-WIDER a progressivement développé un programme similaire pour fournir aux gouvernements des outils leur permettant de modéliser les impacts de la fiscalité et des dépenses sur la répartition et sur la pauvreté. Même si les modèles ne cherchent pas à saisir les effets des changements de la structure fiscale sur la croissance, il n'est pas certain que ce soit, en pratique, une préoccupation importante.¹

A cause des limites des données d'enquêtes auprès des ménages et de l'accès restreint aux informations provenant des comptes publics, ces micro-simulations reposent sur de substantielles suppositions pour estimer l'incidence de la fiscalité et des dépenses sur les ménages pauvres. Par exemple :

- Elles émettent des **hypothèses éclairées sur la part réelle des taxes à la consommation dans les prix des biens consommés par les pauvres**, souvent vendus dans le secteur informel. Cela est dû à une application imparfaite et à une transmission imprécise des taxes aux consommateurs.
- Les estimations de la valeur des services publics fournis par le gouvernement sont basées sur les comptes publics – **un processus qui surestime probablement la véritable valeur des services consommés par les pauvres**, qui sont souvent sujets à un sous-financement et à une corruption importante.
- Il est **peu probable qu'elles prennent en compte les taxes informelles et certains frais d'utilisation**, qui ne sont généralement pas bien pris en compte dans les enquêtes auprès des ménages et qui n'apparaissent pas dans les budgets gouvernementaux.

Les estimations sont inévitablement imparfaites. Mais elles sont tout de même très utiles et offrent les meilleurs indices sur des questions politiques clés.

Plusieurs messages clés récapitulés récemment à partir de la recherche du CEQ proposent un guide général selon lequel les pauvres sont les personnes gagnant moins que la norme internationale de 1,90 USD par jour:

1. **Tous les systèmes fiscaux des 29 pays étudiés réduisent les inégalités et**

augmentent les revenus effectifs moyens des pauvres (c'est-à-dire les revenus comprenant la valeur imputée aux services fournis directement), en raison d'une dépense publique au moins modérée. Cependant, comme souligné précédemment, il est raisonnable de penser que ces estimations peuvent surestimer la valeur réelle des avantages publics pour les pauvres.

2. Cependant, les systèmes fiscaux dans les pays en développement sont, en général, **beaucoup moins progressifs et redistributifs** que les systèmes fiscaux des pays de l'OCDE, et offrent donc une grande marge d'action pour devenir plus équitables.
3. **En général, les impôts directs (impôts sur le revenu, impôts sur les sociétés) sont plus progressifs, tandis que les taxes à la consommation (par exemple la TVA) sont relativement neutres**, selon les biens essentiels exclus et leur portée parmi les groupes les plus pauvres.
4. Bien qu'ils réduisent les inégalités et entraînent une augmentation des revenus effectifs, **les systèmes fiscaux de six pays étudiés par la CEQ semblent réduire les revenus en espèces des pauvres, à cause de taxes à la consommation qui ne sont pas compensées par les subventions directes ou par des transferts en espèces**. La pauvreté monétaire est également souvent augmentée chez ceux dont le revenu se situe entre 2 et 10 dollars par jour.
5. L'impact des taxes à la consommation sur les groupes les plus pauvres **dépend largement de l'exemption des taxes sur les produits de base, en particulier les produits alimentaires**.

Une des principales raisons pour lesquelles les systèmes fiscaux des pays en développement sont moins progressistes que ceux des pays de l'OCDE est **la faiblesse des impôts directs plus progressifs**. Malgré des taux d'imposition similaires, les impôts sur le revenu des particuliers représentent une part beaucoup moins importante des recettes fiscales totales dans les pays en développement. Cela reflète une évasion importante et une mauvaise mise en application des politiques, en particulier

¹ S'il est souvent présumé que les réorientations vers les impôts directs peuvent modérément ralentir la croissance, les données empiriques demeurent contestées et imparfaites, en particulier pour les pays en développement. Parmi d'autres problèmes, les données désagrégées restent assez incomplètes, ce qui limite la qualité des recherches possibles. Les quelques estimations qui existent sont basées sur des changements de la structure fiscale sans incidence sur les recettes. Dans la pratique, les changements dans la structure de la fiscalité sont également susceptibles d'augmenter les recettes (la question de politique étant souvent de savoir sur quels aspects de la collecte des impôts se concentrer). Ces hausses de revenus peuvent être considérées comme contribuant à la croissance lorsque la mobilisation des revenus est très faible.

en ce qui concerne les revenus non salariaux qui dominent parmi les plus riches. Les taxes foncières sont également peu exploitées, malgré l'essor des marchés immobiliers dans de nombreuses capitales.

Parallèlement, **les dépenses publiques tendent à être moins progressives dans les pays en développement**. Cela a commencé à s'améliorer, en particulier en Amérique latine, grâce à l'introduction de programmes de transferts monétaires et de subventions à grande échelle qui augmentent les revenus monétaires. C'est beaucoup moins vrai dans les pays affichant les revenus les plus faibles, où les programmes de transferts monétaires sont moins usuels et généralement beaucoup plus petits – ce qui explique en grande partie l'effet net négatif du système fiscal sur le revenu monétaire dans certains pays à faible revenu. D'autre part, de nombreuses publications soulignent que, dans les zones de faible gouvernance, les dépenses publiques budgétisées pour les pauvres ne parviennent souvent pas à atteindre efficacement les bénéficiaires.

Enfin, des recherches récentes suggèrent que, notamment dans les domaines de faible gouvernance, les chiffres officiels des revenus – reflétés dans les modèles d'incidence décrits ci-dessus – **peuvent considérablement sous-estimer le fardeau fiscal des pauvres**. Ces études ont révélé que ce que l'on appelle les impôts informels – prélèvements levés en dehors du système fiscal légal, par des acteurs étatiques et non étatiques – sont parfois significativement plus importants que les recettes publiques officiellement déclarées, et sont très régressifs. Cela suggère que **l'effet net des systèmes fiscaux formels et informels sur l'équité est probablement beaucoup moins progressiste que ne le suggèrent les estimations officielles**, ce qui ajoute une urgence aux efforts visant à accroître l'équité.

Questions clés et débats

Au-delà des possibilités d'améliorations, on s'accorde de plus en plus sur la nécessité d'une plus grande équité dans les systèmes fiscaux existants ainsi que sur les nombreuses preuves empiriques. Il existe cependant des débats persistants sur la façon d'interpréter ces preuves et leurs implications.

Revenus monétaires ou revenus effectifs?

Les décideurs ont généralement mis l'accent sur l'impact global des impôts et des dépenses sur

l'inégalité et les revenus effectifs, y compris la valeur des services publics fournis directement. Selon cette mesure la recherche menée par le CEQ suggère que les systèmes fiscaux dans les pays étudiés sont universellement progressistes et réduisent la pauvreté (même les taxes de consommation participeraient à la réduction de la pauvreté), du fait de la valeur élevée des services publics clés par rapport aux impôts payés par les pauvres.

Cependant, le CEQ plaide pour une réflexion accrue sur l'impact des impôts et des dépenses sur les revenus monétaires, excluant ainsi les bénéfices implicites issus des services publics. Sur le plan conceptuel, ils soutiennent que pour les ménages les plus pauvres, les services publics ne remplacent pas les revenus monétaires nécessaires pour se procurer la nourriture, l'eau et l'hébergement. Mettre l'accent sur les revenus monétaires peut être empiriquement plus précis: les estimations de la valeur des services publics pour les populations à faible revenu basées sur les budgets gouvernementaux impliquent de larges hypothèses et sont potentiellement largement surestimées, car les dépenses publiques ne parviennent pas forcément à atteindre efficacement les populations à faible revenu.

Se baser sur les revenus monétaires peut donc être trop pessimiste, dans la mesure où il exclut d'importants avantages de la fiscalité, mais il peut être parallèlement trop optimiste de se concentrer sur les estimations actuelles des revenus effectifs, en raison de la mauvaise qualité des dépenses publiques ciblant les pauvres.

Est-il acceptable que certaines taxes réduisent les revenus en espèces des pauvres?

Le CEQ a plaidé pour un nouveau principe pour les systèmes fiscaux – ou les réformes fiscales: ils ne devraient pas réduire les revenus des pauvres. C'est-à-dire que le coût total des impôts payés par les pauvres devrait être inférieur au total des aides monétaires perçues sous forme de virements ou d'aides directes. Il s'agit d'un objectif louable qui devrait guider autant que possible les politiques à long terme. Mais cela a des implications substantielles: **cela peut pousser à s'opposer à certaines taxes même si elles réduisent les inégalités et augmentent les revenus effectifs des pauvres**, tout en élargissant les limites de la perception fiscale des gouvernements.

C'est particulièrement vrai pour les taxes à la consommation dans les pays à faible revenu.

Comme de nombreux pays à faible revenu ont peu de transferts monétaires ou de subventions directes pour les pauvres (pour des raisons politiques, mais aussi par manque de ressources et de capacités), les taxes à la consommation peuvent comparativement réduire leurs revenus monétaires. Cependant, ces taxes réduisent également les inégalités et peuvent augmenter les revenus effectifs si tant est que les dépenses publiques soient modérément efficaces pour atteindre les pauvres, et peuvent être préférables à des alternatives souvent informelles.

Sur le long terme, le principe du CEQ peut générer la pression nécessaire pour améliorer les transferts directs aux pauvres et assurer la non-taxation des biens essentiels dans la conception des taxes à la consommation. Cependant, à plus court terme, cela peut engendrer une opposition aux instruments de recouvrement, qui, bien qu'imparfaits, représentent les meilleures options disponibles immédiatement pour les pays à faible revenu. Une certaine flexibilité sera probablement justifiée et exigée dans la pratique - bien que, de la même manière, les impacts particulièrement négatifs de la fiscalité dans certains contextes, ou un manque de bénéfices, même indirects, pour les pauvres, devraient à juste titre soulever des questions quant à l'opportunité d'une réforme en cours.

Quel rôle doit-on donner aux taxes à la consommation?

Les groupes engagés dans la redistribution ont parfois exprimé une hostilité significative aux taxes basées sur la consommation en raison de leur incidence neutre ou régressive. Des preuves récentes montrent clairement que, de manière générale, cette opposition directe est probablement malavisée: dans la plupart des pays en développement, les taxes à la consommation semblent réduire à la fois les inégalités et la pauvreté, même en se concentrant uniquement sur les revenus en espèces.

Bien sûr, les impôts directs sont encore plus réducteurs d'inégalités. Cela souligne **la valeur substantielle du plaidoyer en faveur d'une fiscalité directe plus efficace**. Mais cela n'appelle à une opposition contre les impôts indirects que quand ils se substituent directement aux impôts directs ou les évincent. Considérant les importants besoins de revenus dans la plupart des pays en développement, cela ne semble pas être le cas à grande échelle, avec, au cours de ces dernières

années, une augmentation de la collecte des impôts à la fois directs et indirects.

Le cas des pays à faible revenu est plus complexe, du fait que les taxes à la consommation sont plus susceptibles de réduire les revenus en espèces en raison de l'absence relative de transferts directs. Il y est particulièrement important de s'assurer de la non-taxation des biens essentiels, les produits alimentaires de base en premier lieu. **Une plus large opposition aux impôts indirects semble plus difficile à justifier**. Les taxes sur la consommation semblent réduire les inégalités et augmenter les revenus effectifs si tant est qu'une petite partie des dépenses publiques profite aux pauvres. De manière peut-être encore plus importante, **les taxes à la consommation semblent bien plus progressives que les frais d'utilisation et les taxes informelles qui semblent par ailleurs susceptibles de combler les déficits de ressources, mais qui sont largement négligés par les analyses existantes**.

Compte tenu du peu de probabilité de voir, à très court terme, de très fortes augmentations des impôts directs, les taxes à la consommation pourraient par conséquent constituer une part importante des grands besoins en ressources, parallèlement aux efforts de développement d'une fiscalité progressive élargie et d'une meilleure redistribution.

Qu'en est-il des taxes informelles?

L'intégration de l'importance potentielle des taxes informelles dans ces débats est complexe : l'ampleur des taxes informelles ne peut être mesurée que par des enquêtes détaillées, complexes et coûteuses, alors que des estimations complètes n'existent que pour deux pays, la Sierra Leone et la République Démocratique du Congo. Les informations disponibles montrent cependant clairement que l'intégration de paiements informels hors budget peut donner une image profondément différente des charges fiscales existantes dans certains pays. Il est clairement nécessaire d'effectuer davantage d'études, mais il est possible d'identifier certaines implications probables pour les états où la fiscalité informelle est omniprésente. Prendre en compte la fiscalité informelle pourrait :

1. Souligner l'urgence des appels à une **plus grande considération des problématiques** d'équité dans la conception de la réforme fiscale, car elle révèle que dans certains pays, les charges fiscales pesant sur les pauvres sont

- lourdes et très régressives, et qu'une réforme présente d'importants bénéfices potentiels.
2. Suggérer que le moyen le plus immédiat d'accroître la progressivité du fardeau fiscal réel sur les pauvres (en incorporant les impôts formels et informels) pourrait ne pas résider dans des modifications de la fiscalité directe ou indirecte, mais plutôt dans **la réduction des charges informelles régressives**.
 3. **Mettre en exergue le fait que des taxes à la consommation aux incidences relativement neutres sont comparativement souhaitables:** même si elles augmentent la pauvreté monétaire, elles sont presque assurément moins régressives que les taxes informelles, sans compter que ces dernières semblent plus répandues lorsque les recettes publiques officielles sont insuffisantes pour couvrir les coûts réels des prestations de services publics.

À quoi pourrait ressembler un programme d'imposition équitable?

Les débats sur la nécessité d'une fiscalité plus équitable sont parfois dépeints en termes conflictuels. Cependant, l'expérience récente suggère que la plupart des acteurs mondiaux, de la société civile aux institutions financières internationales, partagent de plus en plus un intérêt commun pour une fiscalité plus équitable ainsi que des bases communes significatives sur la façon de la mettre en œuvre. Le plus grand défi consiste peut-être à passer de la théorie à la pratique, compte tenu de la possibilité que les besoins urgents de recettes au niveau national l'emportent sur un désir de principe d'accroître l'équité. Ce qui suit est une liste non exhaustive d'éléments probables d'un programme fiscal équitable:

1. **Renforcer l'impôt sur le revenu des personnes physiques – et pas seulement sur les salaires.** Les impôts sur le revenu peuvent être très progressifs et largement sous-collectés dans les pays en développement. Cependant, la qualité de la collecte est inégale selon les types de revenus. Pour ceux qui travaillent dans le secteur formel, la perception de l'impôt sur le salaire est souvent très efficace, faisant peser un fardeau important sur une petite partie de la population active. Trois choses sont nécessaires : Premièrement, une mise en application efficace pour les plus riches, qui manque souvent pour des raisons à la fois techniques et politiques. Deuxièmement, une meilleure application, en particulier des impôts sur divers types de richesse en capital, qui sont rarement imposés dans de nombreux pays et constituent la majeure partie du revenu des plus riches. Troisièmement, des barèmes fiscaux plus progressifs, de telle façon que les riches paient plus que les simples aisés ; à l'heure actuelle, les taux d'imposition marginaux les plus élevés entrent souvent en vigueur à des niveaux de revenu modérés.
2. **Améliorer la fiscalité foncière, en insistant sur la simplicité.** L'opportunité la plus évidente pour une meilleure imposition des riches réside dans une fiscalité foncière plus efficace. Les taxes foncières sont économiquement efficaces, facilement liées à la prestation de services et devraient être relativement faciles à collecter du fait de la fixité d'une propriété. Et pourtant, presque partout, la fiscalité foncière est largement sous-exploitée. C'est un problème en partie politique. Mais c'est aussi un problème technique, basé sur des systèmes d'évaluation et d'administration, importés d'Occident, qui sont trop complexes. Il existe de plus en plus de preuves de la supériorité de systèmes simplifiés.
3. **Assurer la transparence autour des exonérations fiscales.** Le FMI et d'autres appellent depuis longtemps à une plus grande transparence en matière d'exonérations fiscales, souvent mal ciblées et assimilables à des avantages fiscaux accordés aux grandes entreprises et aux particuliers fortunés. L'absence de réforme à ce jour montre la nécessité d'une pression populaire pour créer un changement.
4. **Améliorer la fiscalité des multinationales.** Il reste d'importants débats sur l'ampleur des bénéfices potentiels liés aux nouveaux investissements dans la fiscalité des multinationales pour les pays en développement, et sur l'intérêt de poser ces investissements comme prioritaires. Mais il n'existe aucun doute sur le fait qu'il y a des 'fruits suspendus' sous la forme de revenus qui pourraient être garantis par des réformes et des audits relativement simples, et qui non seulement rendraient les systèmes fiscaux plus progressifs, mais généreraient également une concurrence plus équitable entre les entreprises locales et les sociétés internationales.
5. **Réduire les opportunités et les incitations pour la fiscalité informelle.** Endiguer la fiscalité

informelle régressive nécessitera de réduire à la fois les opportunités et les incitations pour des paiements plus prédateurs et régressifs. Un des principaux facteurs est la complexité des systèmes fiscaux infranationaux. Les taxes et redevances multiples et mal comprises créent des opportunités pour des représentants de l'état peu scrupuleux de ramasser d'importantes sommes non déclarées. Parallèlement, cette complexité ne génère que rarement des revenus significatifs pour les gouvernements, qui tirent l'essentiel des revenus d'une poignée de sources locales. Une simplification drastique pourrait réduire l'informalité en prélevant peu sur les recettes du gouvernement. En même temps, le financement public inadéquat pour la prestation de services de première ligne, semble jouer un rôle crucial dans la fiscalité informelle régressive, souvent à cause de transferts inadéquats du gouvernement central. Lorsque les services sont sous-financés, la couverture des coûts locaux et des salaires se reporte sur des redevances et prélèvements informels. Le fait de dépendre d'un financement direct transfère invisiblement le fardeau fiscal de taxes potentiellement redistributives, sur le revenu et la consommation, directement sur les utilisateurs (souvent pauvres) des services essentiels.

- 6. Accepter les taxes à la consommation – mais elles doivent exclure les biens essentiels.** Contrairement à certaines idées, il est de plus en plus évident que les taxes à la consommation contribuent généralement à la redistribution et à la réduction de la pauvreté - et sont probablement supérieures à d'autres formes de financement infranational (formel et informel) de provision de services dans les pays à faible revenu. Mais il est également prouvé que la non-taxation des biens les plus essentiels consommés par les pauvres – les denrées alimentaires de base en premier lieu - peut avoir des effets bénéfiques importants sur la réduction de la pauvreté sans accroître indûment la complexité de l'administration fiscale. Les modifications de la TVA au niveau des seuils et de l'éligibilité pourraient également affecter l'incidence fiscale, bien que davantage de recherches soient nécessaires à ce sujet. La clé réside dans la limitation des exemptions aux biens les plus essentiels ou aux stratégies les plus efficaces dans la réduction de la pauvreté, car sinon des exonérations plus larges entraîneraient rapidement une

érosion de l'efficacité générale des taxes à la consommation. Cela dit, dans des domaines de gouvernance particulièrement faible, où presque aucun avantage n'atteint les groupes à faibles revenus, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'une augmentation de la taxation à la consommation sans nouvelles assurances d'avantages publics.

- 7. Encourager l'engagement civique et la réciprocité.** Le meilleur moyen d'accroître l'équité des systèmes fiscaux ne réside peut-être pas dans le système fiscal en soi, mais dans l'amélioration de la progressivité des dépenses publiques qu'il finance. La nature de ces dépenses n'est pas directement sous le contrôle des réformateurs fiscaux. Cependant, de récentes recherches informent sur la façon dont la réforme fiscale peut être conçue de manière à renforcer la capacité des contribuables à faire des demandes réciproques au gouvernement. Il est probable que cela inclut une transparence élargie et plus significative, la création de nouveaux espaces d'engagement populaire, l'investissement dans le renforcement de la capacité de la société civile à s'engager dans les questions fiscales – le tout en mettant l'accent sur la participation des groupes à faible revenu. Dans certains contextes, il peut être judicieux d'encourager l'affectation encadrée de nouveaux revenus à la réduction de la pauvreté entourée de la création d'institutions de suivi appropriées.
- 8. Encourager des transferts directs élargis aux pauvres parallèlement à des réformes fiscales susceptibles d'accroître la pauvreté.** Le fait que les taxes à la consommation soient beaucoup plus susceptibles d'augmenter la pauvreté dans les pays à faible revenu semble du à l'absence relative de transferts directs effectifs. À court ou à moyen terme, il peut être difficile, pour des raisons à la fois techniques et politiques, pour les pays en développement d'accroître de tels transferts de manière suffisante pour contrebalancer complètement les nouvelles taxes. Mais il y a toutes les raisons de poursuivre cet objectif global autant que possible. La réforme fiscale augmentera parfois la nécessité de tels transferts afin de s'assurer que la pauvreté n'augmente pas. En outre, les débats sur la réforme fiscale pourront offrir un moment politique stratégique pour renforcer les demandes de dépenses réduisant la pauvreté.

Lectures supplémentaires

- Lustig, N. (2017) *Fiscal Policy, Income Redistribution and Poverty Reduction in Low and Middle Income Countries*, CEQ Working Paper 54, CEQ Institute, Tulane University
- Moore, M. and Prichard, W. (2017) *How Can Governments of Low Income Countries Collect More Tax Revenue?*, ICTD Working Paper 70, Brighton: IDS
- van den Boogaard, V., Prichard, W. and Jibao, S. (2017) *Informal Taxation in Sierra Leone: Magnitudes, Perceptions and Implications*, ICTD Working Paper 66, Brighton: IDS
- Birdsall, N., Lustig, N. and Meyer, C. (2014) 'The Strugglers: The New Poor in Latin America', *World Development* 60: 132-146
- Kangave, J., Nakato, S., Waiswa, R. and Lumala Zzimbe, P. (2016) *Boosting Revenue Collection Through Taxing High Net Worth Individuals: The Case of Uganda*, ICTD Working Paper 45, Brighton: IDS
- Jibao, S. and Prichard, W. (2016) 'Rebuilding Local Government Finances After Conflict: Lessons from a Reform Program in Post-Conflict Sierra Leone', *Journal of Development Studies* 52(12): 1759-1775

Crédits

Wilson Prichard est professeur agrégé nommé conjointement au Département de sciences politiques et à la Munk School of Global Affairs de l'Université de Toronto. Il est également chercheur à l'Institute of Development Studies de l'Université de Sussex et directeur de recherche au Centre international pour la fiscalité et le développement.

Des remerciements spéciaux à Mick Moore, Nancy Birdsall et Vishal Gujadhur pour leurs précieux commentaires, et à Oxfam, au Commitment to Equity Institute et à l'International Budget Partnership pour avoir invité l'auteur à un forum sur la fiscalité équitable à Washington DC et ainsi d'avoir contribué à cette synthèse.

L'ICTD (Centre International pour la Taxe et le Développement) est financé par l'aide soutenue par le gouvernement britannique, et par une subvention de la Fondation Bill et Melinda Gates; cependant notez que les opinions exprimées ne reflètent pas forcément les politiques officielles du gouvernement britannique ni celles de la Fondation Gates. Les lecteurs sont encouragés à citer et reproduire le contenu de la série. En retour, l'ICTD demande une reconnaissance due et que les citations soient mises en référence comme ci-dessus.



L'ICTD est basé à l'Institut des études de développement, Brighton BN1 9RE UK.

Première publication par l'Institut d'Etudes de Développement (IDS) en août 2018.

© Institute of Development Studies, 2018



International Centre for Tax and Development
at the Institute of Development Studies
Brighton BN1 9RE, UK

T +44 (0)1273 606261 F +44 (0)1273 621202 E info@ictd.ac W www.ictd.ac