

FISCALITÉ ET DÉVELOPPEMENT

PRINCIPES POUR L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL AUPRÈS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LE DOMAINE DE LA MOBILISATION DES RECETTES

Préambule

Les recettes tirées des impôts et taxes et des droits de douane fournissent aux États les fonds leur permettant d'investir dans le développement, de soulager la pauvreté et de proposer des services publics dans le domaine des infrastructures physiques et sociales nécessaires pour encourager la croissance à long terme. Renforcer la mobilisation des ressources nationales ne revient pas uniquement à augmenter les recettes : il s'agit également de concevoir un système de prélèvements propre à favoriser la cohésion et la bonne gouvernance, à améliorer la capacité des pouvoirs publics de rendre compte de leurs décisions aux citoyens et à promouvoir la justice sociale. La conception et le fonctionnement du système de prélèvements, et notamment les dimensions intéressant la transparence, la lutte contre la corruption et l'équité, sont également des facteurs déterminants pour les décisions des investisseurs nationaux et internationaux dans la mesure où ils constituent des paramètres de l'amélioration des conditions d'ensemble pouvant permettre d'attirer davantage d'investissements privés.

Pour réussir à accroître leurs recettes prélevées sur des sources de revenus intérieures, les pays à faible revenu doivent surmonter un certain nombre d'obstacles tels que l'étroitesse de la base d'imposition, le poids du secteur informel, une utilisation abusive des prix de transfert, le faible niveau de revenu par habitant, de l'épargne intérieure et de l'investissement, auxquels s'ajoutent la médiocrité de la gouvernance et des déficits de capacités. Bien que de nombreux pays aient fait des progrès remarquables en matière de recouvrement des recettes au cours de la dernière décennie, la moitié des pays d'Afrique subsaharienne collectent des recettes fiscales équivalant à moins de 17% de leur PIB, soit moins que le niveau minimum jugé indispensable par les Nations unies pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. Plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine font à peine mieux. En Afrique, la hausse des recettes fiscales s'explique essentiellement par l'augmentation des recettes générées par l'exploitation des ressources naturelles dans les pays producteurs de pétrole.

Les pays en développement et leurs partenaires ont fait de la mobilisation des ressources financières intérieures au service du développement une de leurs priorités (voir par exemple la Déclaration de Doha sur le financement du développement et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement). La communauté internationale du développement intensifie son soutien aux pays en développement dans le domaine de la mobilisation des ressources intérieures et de la fiscalité. Le bilan actuel n'est pas mauvais, mais les résultats pourraient être améliorés, ne serait-ce que pour être en phase avec l'évolution rapide du contexte global de l'action des pouvoirs publics et des besoins et pour tenir compte de l'entrée en scène de nouveaux acteurs.

Les Principes pour l'engagement international dans le domaine de la mobilisation des recettes ont vocation à permettre aux pays en développement de bénéficier de l'avènement, sous l'impulsion du G-20, d'une ère de la transparence dans le domaine de la fiscalité internationale. Ils trouvent leur ancrage dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée en 2005, dans laquelle sont énoncés les principes de l'appropriation, de l'harmonisation, de l'alignement, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle, mais traitent plus spécifiquement de la question des recettes. S'inspirant des enseignements de l'expérience acquise par différents pays et de travaux de recherche menés récemment, les Principes obéissent à un double objectif : i) tracer des orientations à l'intention des fournisseurs d'aide internationale – organismes donateurs, administrations fiscales et ministères des finances – sur la manière d'aborder les problèmes de fiscalité avec les pays en développement, et ii) offrir aux pays en développement un outil de positionnement vis-à-vis des partenaires internationaux permettant d'optimiser l'efficacité de l'aide sur les questions de fiscalité. Les Principes ont vocation à éclairer la conception de nouveaux projets et de nouvelles activités et, avec le temps, pourront être utilisés pour mesurer l'évolution des comportements des principaux fournisseurs d'aide et aider ces derniers à suivre et améliorer leurs efforts collectifs visant à encourager la mobilisation des ressources intérieures dans les pays en développement.

Les Principes

1. Agir sous la conduite de l'administration et coordonner au niveau des pays

Il incombe aux pouvoirs publics des pays en développement de formuler les besoins qu'ils doivent satisfaire sur le plan stratégique et administratif pour garantir la mobilisation des ressources intérieures au service du développement. De leur côté, les fournisseurs d'aide internationale doivent se conformer aux engagements énoncés dans la Déclaration de Paris en matière d'appropriation et d'alignement et se placer sous la houlette des administrations des pays partenaires. Les partenaires internationaux doivent collaborer entre eux afin de s'assurer que leur soutien, notamment les conseils dispensés aux services fiscaux et douaniers sur la politique fiscale, le renforcement des capacités et la formation, est bien coordonné, bien programmé et convenablement échelonné dans le temps, et qu'il couvre diverses sources de recettes. La responsabilité d'organiser l'assistance de manière harmonieuse, en divisant les tâches de manière concertée et en utilisant des mécanismes appropriés de coordination et de dialogue au niveau national, revient aux partenaires internationaux.

2. Ne pas nuire

Les partenaires internationaux ont la charge de veiller à ce que leurs actions n'obèrent pas les perspectives de recettes des pays en développement. Au fond, il faut pour cela favoriser l'indépendance de l'administration fiscale et veiller à garantir son aptitude à intervenir dans le respect du cadre juridique en vigueur dans le pays. Il faut aussi être au fait des conditions locales, en particulier dans des situations où il existe un décalage manifeste entre les recettes collectées auprès des contribuables et les attentes des citoyens à l'égard des services publics. La plupart des donateurs reconnaissent que la volonté politique sera le moteur essentiel de la réforme des systèmes de prélèvements et un facteur déterminant de la capacité d'intervenants extérieurs à apporter leur concours au processus. Dans la pratique, il faudra adopter une démarche plus subtile pour faire en sorte que le soutien apporté aux

partisans des réformes concorde avec les réalités politiques. Une analyse économique stratégique peut contribuer à permettre de cerner les possibilités de changement. Lorsqu'un pays est aux prises avec une crise budgétaire ou en phase de transition politique, une telle analyse peut en effet aider à mieux comprendre si l'adhésion de l'opinion publique et/ou de la sphère politique aux réformes a des chances de se solidifier ou au contraire de s'effriter. Dans des cas extrêmes, le risque existe que l'aide puisse freiner l'effort fiscal dans des pays fortement dépendants de l'aide et puisse fausser la manière dont l'administration rend compte de ses actes aux citoyens.

3. Opter pour une approche pangouvernementale afin d'optimiser la cohérence des politiques et l'efficacité de l'aide

Il incombe aux pays fournisseurs d'aide internationale d'œuvrer, au sein de leurs propres services, à l'adoption d'une approche cohérente et coordonnée du soutien aux pays en développement dans le domaine de la mobilisation des recettes. L'adoption d'une démarche à l'échelle de l'administration tout entière suppose une coordination régulière entre responsables du développement, des recettes et des finances visant à optimiser la cohérence des politiques. Les divers ministères peuvent coordonner leurs efforts sur un large éventail de sujets, couvrant aussi bien l'aide à l'acheminement d'une assistance technique au renforcement des capacités dans les pays en développement (assistance à l'administration fiscale, à l'élaboration de la politique fiscale, par exemple) que la compréhension de la façon dont les objectifs peuvent être atteints à travers des moyens d'action non conventionnels (par la signature d'accords commerciaux par exemple).

Les ministères des Finances en particulier peuvent exiger que les entreprises multinationales enregistrées sur leur territoire qui exercent des activités dans des pays en développement améliorent la transparence et se conforment pleinement à la législation fiscale en vigueur ; apportent leur contribution au débat sur les conséquences, sur les pays en développement, de l'existence de pays et territoires non coopératifs ; et fournissent une assistance directe, par exemple en prodiguant des avis techniques ou en acceptant de participer à des échanges de renseignements dans des cas de fraude fiscale internationale. En outre, pour optimiser l'efficacité de l'aide, les organismes donateurs doivent éviter d'adopter une stratégie dictée par l'offre et s'efforcer au contraire de répondre de manière adaptée à chaque situation en dosant, dans un souci de souplesse et d'équilibre, soutien à court et à long terme (englobant l'assistance technique, le dialogue sur les politiques à suivre, les fonds communs et le soutien budgétaire général). Indépendamment des modalités utilisées, il convient de prévoir des stratégies de sortie qui soient régulièrement réexaminées.

4. Prendre en compte les aspects internationaux de la fiscalité

La mondialisation se traduit par l'apparition de difficultés nouvelles et complexes pour la perception de recettes sur des transactions transnationales que les pays en développement vont devoir résoudre. Ces difficultés ont trait notamment à l'imposition des entreprises multinationales, à la fraude fiscale internationale, aux flux financiers illicites et à la nécessité de faciliter les flux transnationaux tout en gérant les risques associés à ce type de transactions. Au niveau des pays, les fournisseurs d'aide internationale peuvent dresser un bilan raisonnablement satisfaisant des activités de soutien à la formulation de la politique fiscale nationale et à l'administration fiscale qu'ils ont menées dans des pays en développement pour aider ces derniers à renforcer leurs capacités dans les domaines de la fiscalité internationale, des prix de transfert et de l'échange de renseignements. Encourager la

coopération nord-sud et sud-sud, par le truchement d'organisations régionales d'administrations fiscales comme le Forum africain sur l'administration fiscale ou le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), peut apporter une contribution déterminante à la promotion de l'échange d'expériences. Au niveau international, les fournisseurs d'aide internationale devraient œuvrer avec les pays en développement à l'intensification de leur participation à des forums où sont débattues des questions de fiscalité internationale et où sont examinées et adoptées des normes et règles en la matière. Ils peuvent en particulier appuyer les efforts déployés par les pays en développement pour se référer ou adhérer à de nouveaux instruments tels que la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, qui permet des échanges de renseignements fiscaux entre les pays et, plus généralement, pour se préparer aux ajustements qui accompagnent nécessairement une adhésion à l'Organisation mondiale du Commerce et la conclusion d'accords de libre-échange.

5. Trouver un équilibre entre les impératifs gouvernant la collecte de recettes et les considérations de loyauté, d'équité et de gouvernance

La manière dont les recettes sont collectées compte autant que la quantité de recettes perçues. Le soutien international doit viser à encourager la discipline fiscale tout en évitant le recours injustifié à la contrainte et le ciblage systématique des entreprises ayant leur siège dans les capitales qui sont les plus faciles à imposer. Plus généralement, le soutien international devrait encourager la prise en compte de la nécessité de concilier les impératifs gouvernant la collecte de recettes, la mise en place de mécanismes efficaces d'application de la législation et les objectifs poursuivis tant sur le plan social que sur celui de la gouvernance. Soumettre le secteur informel à l'impôt peut ainsi se révéler être une tâche exigeante, mais qui peut servir des objectifs plus vastes en termes de gouvernance en ramenant dans la sphère officielle un plus grand nombre d'individus et d'entrepreneurs. De même, élargir la portée géographique de l'action de l'État peut être une entreprise coûteuse, mais propre à promouvoir la légitimité d'une puissance publique investissant un champ d'action plus étendu. Les partenaires internationaux peuvent aussi promouvoir la justice et l'équité des systèmes de prélèvements (progressivité, dosage entre impôts directs et indirects notamment). Bien que la fiscalité ne soit pas la panacée en termes de réduction des inégalités de revenus et de richesse, les opinions qui prévalent sur la notion de justice font de la fiscalité un instrument clé pour aborder le problème des inégalités.

6. Encourager la transparence des recettes

La transparence des recettes peut contribuer de plusieurs manières à améliorer la redevabilité et la responsabilité. Au niveau national, la publication des statistiques sur les recettes et des budgets peut contribuer à faire la transparence sur les impôts acquittés et les services publics fournis en renforçant la légitimité de l'État et de l'administration fiscale. Encourager la transparence de la gestion des incitations fiscales à l'investissement (exonérations fiscales à l'intention des entreprises multinationales notamment) et des conditions dans lesquelles il est possible d'en bénéficier est une ligne d'action tout à fait compatible avec celle consistant à encourager le débat sur les finalités de la simplification fiscale et les efforts visant à réduire le champ des décisions arbitraires. Au niveau international, l'amélioration de la transparence peut faciliter la résolution de problèmes tels que l'utilisation abusive des prix de transfert. La transparence des informations financières communiquées par les entreprises multinationales peut également contribuer à faire progresser la discipline fiscale.

7. Consolider l'articulation entre recettes et dépenses

Les apporteurs d'aide internationale peuvent consolider l'articulation entre les recettes et les dépenses, qui sont les deux termes de l'équation des finances publiques, en améliorant la recevabilité et en intensifiant le dialogue sur les politiques à suivre. Bien que les recettes aient principalement vocation à permettre de financer les activités de l'État, et plus particulièrement celles qui servent des objectifs de développement économique et social, les deux termes de l'équation des finances publiques sont souvent traités séparément. Les fournisseurs d'aide internationale peuvent favoriser le traitement simultané des recettes et des dépenses en s'attaquant par exemple aux pratiques de corruption, en raccordant le soutien accordé dans le domaine des recettes à d'autres mesures de réforme de la gestion des finances publiques, en renforçant le rôle des institutions de contrôle des comptes, en favorisant l'exercice, par le Parlement, d'une surveillance sur les recettes et les dépenses, et en encourageant des acteurs n'appartenant pas à la sphère publique à veiller ce que les recettes publiques soient employées efficacement. Compte tenu de la décentralisation de plus en plus poussée observée dans un grand nombre de pays, il importe à cet égard de préciser les responsabilités respectives des administrations nationales et infranationales et les sources de recettes disponibles pour les financer. Par ailleurs, les missions d'étude financées par l'aide internationale peuvent produire des analyses des effets redistributifs des réformes des recettes et des dépenses, mettant en évidence en quoi celles-ci peuvent servir de multiples objectifs (dont la réduction de la pauvreté et la réduction budgétaire), et encourager la communication des résultats de ces réformes.

8. Promouvoir la viabilité des systèmes de collecte des recettes

Le soutien international peut apporter une contribution précieuse à la mise en place de systèmes nationaux viables de collecte de recettes dans les pays en développement. Les efforts destinés à garantir la viabilité de ces systèmes reposent d'abord sur un examen attentif des principales sources de recettes existantes (imposition des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles, impôt sur le revenu des personnes physiques, droits de douane, etc.) et du volume qu'elles représentent respectivement de façon à trouver plus facilement un équilibre durable entre recettes et dépenses publiques. Dans les pays où le montant des recettes est dans une large mesure fonction de l'imposition des personnes physiques, les facteurs qui forgent la confiance des contribuables et la discipline fiscale, comme la qualité de l'acheminement des services publics, et la gouvernance revêtent une importance particulière. Dans les pays bien dotés en ressources naturelles, les partenaires internationaux peuvent encourager l'adoption d'un régime d'imposition durable des recettes tirées de l'exploitation de ces ressources tout en favorisant la bonne gouvernance et les investissements sociaux de nature à établir une relation entre l'État et les citoyens. De façon générale, un système de prélèvements diversifié et à large assise associé à une politique budgétaire contra-cyclique offre une meilleure capacité d'adaptation aux fluctuations des recettes. Les partenaires internationaux peuvent contribuer à mettre en relation la fiscalité et d'autres enjeux de plus large portée intéressant la viabilité en proposant par exemple que les problématiques environnementales soient prises en considération dans les systèmes fiscaux nationaux.

9. Encourager un dialogue de vaste portée sur la mobilisation des recettes associant des représentants de la société civile et des milieux d'affaires ainsi que d'autres parties prenantes

Il est capital d'associer des actions de portée locale, nationale et mondiale pour avancer sur les problèmes de fiscalité. Les interventions des partenaires internationaux visent principalement, et parfois même exclusivement, à renforcer les capacités des administrations fiscales des pays en développement. C'est une tâche importante, mais certains donneurs sont bien placés pour associer d'autres parties prenantes à leurs initiatives pour prendre part au dialogue sur la fiscalité, suivre les activités menées par les administrations et inciter les pouvoirs publics à rendre compte de leur politique en matière de recettes et de dépenses. Des actions en direction des parlements, de la société civile, des syndicats, des médias et des organisations professionnelles au niveau national et, eu égard à la décentralisation de plus en plus poussée, aux niveaux infranationaux, peuvent par exemple venir appuyer les efforts engagés pour renforcer les capacités du côté des recettes. De telles initiatives peuvent concourir à alimenter le dialogue sur les politiques à suivre dans le domaine de la mobilisation des ressources intérieures et susciter de vastes mouvements d'adhésion aux réformes.

10. Mesurer les progrès et enrichir la masse de connaissances acquises dans le domaine de la mobilisation des recettes

Il est dans l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes de mesurer les progrès accomplis dans le domaine de la mobilisation des recettes. Du côté des pays en développement, il s'agit d'évaluer l'efficacité des efforts et investissements consentis tandis que du côté des fournisseurs d'aide internationale, il s'agit de faire état des résultats obtenus grâce à l'aide dispensée. Les pays en développement doivent, avec l'appui de partenaires au développement, y compris d'organisations régionales, jouer un rôle moteur dans l'élaboration d'indicateurs propres à chaque pays permettant de mesurer les progrès réalisés. Bien que le rapport impôts/PIB soit un indicateur précieux pour la mesure des progrès réalisés au fil du temps, il est nécessaire de se tourner vers d'autres indicateurs portant sur l'effort fiscal et la discipline fiscale, la progressivité de l'impôt, la facilité de faire des affaires, la réduction de la pauvreté et les perceptions des acteurs fiscaux ordinaires, qui, tous, rendent compte de différents aspects des progrès accomplis et permettent à la fois aux pays en développement et aux partenaires internationaux de se dégager du champ étroit des objectifs de collecte de recettes pour s'orienter vers d'autres ambitions touchant au domaine social et à celui de la gouvernance. La mise au point et l'utilisation d'outils harmonisés de diagnostic et de suivi doivent être encouragées. De plus, les fournisseurs d'aide internationale devraient capitaliser sur les travaux en cours et veiller à ce que les interventions financées par des acteurs extérieurs soient évaluées, et à ce que les enseignements tirés de l'expérience soient partagés au niveau tant national qu'international.

Contacts

Ben Dickinson, Chef de direction
Programme sur la fiscalité
et le développement
ben.dickinson@oecd.org

TaxandDevelopment@oecd.org