

PARTIE I

Chapitre 7

Les recettes fiscales, moteur du développement durable

par

Gregory De Paepe et Ben Dickinson,
Direction de la coopération pour le développement
et Centre de politique et d'administration fiscales, OCDE

Les recettes fiscales sont primordiales pour le développement durable car elles donnent aux États les ressources nécessaires à l'investissement dans le développement, la réduction de la pauvreté et la fourniture de services publics, ainsi que dans le renforcement des capacités de l'État, de sa redevabilité et de son aptitude à répondre aux attentes des citoyens. Si les recettes fiscales représentent en moyenne 34 % du produit intérieur brut dans les pays de l'OCDE, elles sont en revanche deux fois moins importantes dans les pays en développement. Ce chapitre propose une réflexion sur le potentiel d'accroissement des recettes fiscales dont disposent de nombreux pays en développement, et passe en revue les défis qu'ils devront relever pour le concrétiser. Parmi ces défis, on peut noter les défaillances des administrations, la corruption, la mauvaise gouvernance, le manque de « civisme fiscal » et de discipline fiscale, ainsi que la difficulté à imposer des entreprises multinationales.

Ce chapitre présente en outre un « Point de vue » de M. Abdalla Hamdok, Secrétaire exécutif adjoint de la Commission économique pour l'Afrique, sur une meilleure utilisation de la fiscalité pour aider l'Afrique à financer elle-même son développement durable.

La fiscalité fait partie des meilleurs moyens à la disposition des pays en développement pour mobiliser leurs propres ressources au service du développement durable. Elle permet d'alimenter les principales fonctions d'un État efficace – dans la mesure où elle draine les ressources nécessaires à la prestation de services essentiels. Elle permet également de créer les conditions de la croissance économique. Parallèlement, elle incite les pouvoirs publics à se montrer plus réactifs et à rendre compte de leurs décisions devant l'opinion, et accroît les capacités des administrations publiques (OCDE, 2008a).

Pour atteindre les OMD, les pays en développement devront collecter des recettes fiscales représentant au moins 20 % de leur produit intérieur brut.

Les Nations Unies estiment que les pays en développement devront collecter des recettes fiscales représentant au moins 20 % de leur produit intérieur brut (PIB) pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Or, dans la moitié des pays d'Afrique subsaharienne, les recettes fiscales demeurent inférieures à 17 % du PIB, et dans plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine, la situation est à peine meilleure. Il est donc probable que certains pays à faible revenu seront amenés à relever leur rapport impôt/PIB de près de quatre points de pourcentage. L'objectif de ce chapitre est d'examiner pourquoi il est important que les pays en développement élargissent leur base d'imposition, d'étudier quelques-uns des principaux défis à relever pour y parvenir, et de formuler des recommandations destinées à améliorer la contribution apportée à l'instauration d'un développement durable par la fiscalité et la gestion des dépenses financées grâce aux recettes qu'elle procure. Un chapitre complémentaire (chapitre 14) décrit en détail le rôle que peut jouer la coopération pour le développement à l'appui de la réforme de la fiscalité.

La fiscalité joue un rôle central dans la promotion du développement durable

Les recettes fiscales sont la principale composante des recettes collectées à l'intérieur d'un pays. Elles gagnent en importance à mesure que le pays se développe (voir l'encadré « Point de vue »). La fiscalité est un antidote contre le poison de la dépendance des pays en développement à l'égard des financements concessionnels extérieurs et offre la viabilité et la pérennité budgétaires nécessaires à la promotion de la croissance (OCDE, 2008b). Elle concourt au bon fonctionnement de l'État et au renforcement de son contrat social avec les citoyens. L'impôt contribue également à l'établissement d'États efficaces et comptables de leurs actes, dans la mesure où les réformes engagées dans un premier temps au sein de l'administration fiscale peuvent ensuite être étendues à d'autres pans du secteur public.

C'est pourquoi le renforcement de la mobilisation des ressources intérieures ne se résume pas à un simple accroissement des recettes : elle suppose aussi la mise en place d'un système fiscal qui favorise une croissance inclusive, encourage la bonne gouvernance, répond aux inquiétudes suscitées dans l'opinion par les inégalités de revenu et de richesse, et serve la justice sociale. Plus fondamentalement, parce que la fiscalité se situe au cœur de l'exercice du pouvoir dont l'État est investi, l'avènement de systèmes fiscaux efficaces, transparents et équitables, ainsi que d'administrations fiscales moins corrompues, peut être synonyme de progrès sur des questions de gouvernance de plus vaste portée.

Les pays en développement face aux défis de l'imposition

En 2012, 32 pays africains ont collecté moins d'un dollar USD d'impôt par personne et par jour.

Même si l'« effort fiscal », qui correspond aux recettes fiscales réelles rapportées aux recettes fiscales potentielles, n'est pas faible dans tous les pays en développement, un surcroît de recettes non négligeable pourrait toutefois être levé dans les pays où il est le plus modeste. Ainsi, en 2012, le montant total des recettes fiscales collectées en Afrique a été dix fois supérieur au montant total des apports d'aide publique au développement (APD) (OCDE/BAfD/PNUD, 2014), ce qui ne doit pas masquer d'amples disparités entre les pays : 32 pays africains ont collecté moins d'un dollar d'impôt par personne et par jour. Ceux qui enregistrent les plus faibles rapports impôt/PIB sont généralement ceux où l'effort fiscal est le plus modeste¹. Plusieurs pays – dont le Burundi, les Îles Salomon, le Rwanda et le Salvador – ont démontré qu'il était possible d'accroître considérablement les recettes intérieures. L'un de ceux qui affichent de bons résultats en la matière a par exemple porté son rapport impôt/PIB de 6 % en 1990 à environ 17 % aujourd'hui. D'autres pays ont réussi en seulement quelques années à obtenir une hausse soutenue de leurs recettes, portées à 4-5 % du PIB. Leurs facteurs communs de réussite sont notamment une volonté politique constante au plus haut niveau, des réformes administratives étroitement liées aux changements d'orientation de l'action gouvernementale, et une détermination forte de la part de l'administration fiscale (encadré 7.1), autant de facteurs d'évolution susceptibles de se heurter à une opposition puissante.

Encadré 7.1. Réforme fiscale : le facteur gouvernance au Rwanda

Au Rwanda, le soutien personnel du président, conjugué à l'appui du Department for International Development (DFID) britannique à l'administration fiscale rwandaise (Rwandan Revenue Authority-RRA), a largement contribué à la nette augmentation des recettes fiscales du pays. Les recettes intérieures sont passées de 9 % du PIB en 1998 à 14,7 % en 2005, et le coût du recouvrement de l'impôt a été réduit parallèlement. Ce succès est imputable à la consolidation des structures et des procédures internes, ainsi qu'à l'amélioration de la transparence des relations avec les partenaires, notamment les administrations des niveaux central et local, à l'accroissement des effectifs de fiscalistes et aux contribuables eux-mêmes. La RRA joue désormais un rôle important dans le renforcement des relations entre les citoyens et l'État en concourant à l'établissement d'un « contrat social » fondé sur la confiance et la coopération.

Source : OCDE (2008a), *Gouvernance, fiscalité et responsabilité : enjeux et pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/governance-developpment/40210055.pdf.

Parmi les défis² relatifs à la fiscalité que doivent relever les pays en développement, certains concernent également les économies plus avancées, mais d'autres revêtent une dimension particulière dans les pays en développement, à savoir :

- **Les défaillances de l'administration fiscale.** Il est capital, pour les pays en développement, de disposer d'une administration fiscale qui fonctionne bien, afin de pouvoir mobiliser les ressources intérieures. Pourtant, les effectifs des administrations fiscales sont souvent composés de fonctionnaires peu formés et mal rémunérés ; les structures internes ne favorisent guère une approche globale de l'ensemble des impôts et taxes, et ne garantissent pas un juste équilibre entre la fonction coercitive et les services aux contribuables. Le système fiscal doit donc être conçu en tenant compte de la capacité des services fiscaux à le gérer.

- **Le faible civisme fiscal des contribuables, la corruption et la mauvaise gouvernance.** Les études soulignent une corrélation notable entre le civisme fiscal – la volonté des citoyens d’acquitter leurs impôts – et la discipline fiscale (Torgler, 2011). On observe également que le phénomène de corruption, tout comme d’autres signes révélateurs d’une mauvaise gouvernance, va très nettement de pair avec des recettes publiques en berne (manque de respect de l’État de droit, instabilité politique). Le fait que le recouvrement de l’impôt se situe au cœur de l’exercice des pouvoirs conférés à l’État donne une grande importance aux questions de gouvernance relatives à la collecte des recettes fiscales.
- **La place prédominante de secteurs d’activité « difficiles à imposer »,** petites entreprises, exploitations agricoles de petite taille et professions libérales notamment. Le problème revêt une acuité particulière lorsque les capacités de l’administration et les incitations destinées à encourager les contribuables à remplir leurs obligations sont insuffisantes. Si le secteur informel occupe une large place dans les pays en développement – où il représente en moyenne environ 40 % du PIB, et jusqu’à 60 % du PIB dans de nombreux pays –, on peut considérer qu’il n’est pas la source du problème : bien que les petits commerçants et les personnes exerçant une profession libérale puissent quelquefois ne pas avoir d’existence officielle, leurs revenus et leur chiffre d’affaires sont généralement bien inférieurs à tout seuil d’imposition raisonnable. Une bonne partie des cas de fraude graves sont le fait d’entreprises ayant pignon sur rue. Le problème est peut-être alors davantage un problème de discipline fiscale. Les estimations portant sur le non-respect de leurs obligations fiscales par les contribuables sont rares, mais le manque à gagner sur les recettes de TVA a été évalué à 50 %-60 % des recettes potentielles dans certains pays en développement, contre 7 %-13 % dans les pays développés.
- **L’imposition des richesses issues des ressources naturelles.** Nombre de pays bien dotés en ressources naturelles – notamment minérales – éprouvent des difficultés à mettre au point et à appliquer des régimes fiscaux transparents, permettant de prélever des recettes publiques sur l’activité d’exploitation qui soient d’un montant raisonnable. La découverte récente de gisements de ressources naturelles dans des pays en développement a propulsé la question sur le devant de la scène.
- **Facteurs géographiques et historiques.** Une multitude de facteurs géographiques et historiques peuvent influencer sur la capacité d’un pays à lever des impôts. Les petites îles par exemple sont mieux à même d’appliquer des taxes aux frontières que les pays enclavés. Les pays sortant d’un conflit dont l’administration et la base d’imposition sont littéralement dévastées éprouvent énormément de difficultés à mobiliser des recettes intérieures (voir chapitre 20) tandis que les États successeurs³ se préoccupent souvent avant tout de se forger auprès des investisseurs une réputation de destination attrayante. L’histoire joue également un rôle, notamment les traditions juridiques héritées d’un passé colonial différent selon les pays, qui se reflètent dans la conception de l’impôt et ont une incidence sur les recettes.

En dehors de ces difficultés internes, le contexte extérieur influence également la capacité à lever des impôts. Un grand nombre de pays demeurent par exemple fortement dépendants des recettes provenant des taxes sur les échanges⁴, alors qu’en raison de la libéralisation du commerce, ils ne sont plus autorisés à soumettre les importations et les exportations à des droits de douane et se voient donc contraints de rechercher d’autres sources de recettes fiscales. La quête d’un juste équilibre entre le recours aux incitations fiscales pour établir un régime fiscal attrayant pour les investisseurs nationaux et étrangers, et la nécessité de générer des recettes suffisantes pour financer les dépenses publiques, représente également un grand défi pour les pouvoirs publics. La concurrence entre pays en développement peut aboutir à une « course au moins-disant » incitant à offrir aux investisseurs étrangers potentiels les taux d’imposition les plus favorables. Les pays en développement éprouvent en outre des difficultés à mettre au point et à appliquer des régimes

efficaces de prix de transfert⁵ et d'échange de renseignements, et plus généralement à améliorer la transparence. Ces aspects sont traités dans le cadre des travaux conjoints de l'OCDE et du G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) et sur l'échange de renseignements à des fins fiscales (voir chapitre 14 pour plus de détails).

Lorsque l'on considère les défis que les pays en développement ont à relever, il importe par ailleurs de souligner qu'une hausse des recettes n'est pas en soi suffisante pour promouvoir le développement durable, et que ce n'est donc pas la seule dimension à prendre en considération lorsque l'on évalue un système fiscal et son efficacité. La question de la redistribution des recettes – déterminante pour garantir l'équité, promouvoir une croissance inclusive et réagir efficacement aux tensions sociales – est tout aussi importante. Le développement durable appelle également une analyse de la contribution que peut apporter la fiscalité à la réduction des dommages causés à l'environnement ou de l'utilisation non durable des ressources.

La qualité des mesures fiscales compte tout autant que la quantité de recettes prélevées.

La qualité des mesures fiscales a aussi son importance : les mesures visant à accroître les recettes en imposant davantage les contribuables qui se conforment déjà à leurs obligations peuvent aggraver les distorsions et les inégalités perçues ; faire en sorte de moins dépendre des taxes sur les échanges peut en revanche procurer des avantages réels sur le plan structurel, compensant les pertes de recettes enregistrées dans un premier temps.

La communauté du développement pourrait faire davantage pour soutenir le renforcement des systèmes fiscaux

Si la volonté et la dynamique politiques existant au niveau intérieur sont les principaux moteurs du renforcement des capacités, les partenariats avec des organisations internationales peuvent jouer un rôle important dans le renforcement des systèmes fiscaux nationaux, en particulier lorsqu'ils se concrétisent par la prestation d'une assistance technique. Certains apporteurs de coopération pour le développement s'emploient depuis de nombreuses années à dispenser des conseils dans le domaine fiscal aux pays en développement. Pourtant, jusqu'à une époque récente, une grande partie de la communauté internationale a quelque peu négligé la fiscalité en tant qu'enjeu du développement, malgré des taux de retour sur investissement élevés et des preuves de succès convaincantes (voir chapitre 14). Actuellement, seulement 0.1 % de l'APD (si l'on exclut celle octroyée par le Fonds monétaire international) est dirigé vers le soutien au renforcement des systèmes fiscaux des pays en développement (graphique 7.1). Dans le chapitre 14, il est question des voies à suivre pour que la coopération pour le développement puisse aider les pays en développement à relever certains des défis décrits dans le présent chapitre.

Seulement 0.1 % de l'APD est utilisé à l'appui du renforcement des systèmes fiscaux des pays en développement.

Point de vue : L'Afrique peut financer elle-même son développement durable

Abdalla Hamdok,

Secrétaire exécutif adjoint, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique

L'Afrique est sur la voie d'une croissance durable à long terme qui laisse entrevoir de nombreuses possibilités d'investissement. La coopération pour le développement a certes contribué à promouvoir cette croissance – et continuera sûrement de le faire – mais les ressources nécessaires au développement durable de l'Afrique ne proviendront pas de l'aide. Le continent doit compter sur sa propre capacité à générer des ressources financières.

Le potentiel de mobilisation d'un surcroît de ressources financières intérieures (et donc de financement de son développement) est considérable. Des résultats concrets peuvent être obtenus, même à court terme, si des innovations et un soutien adéquats sont mis en place.

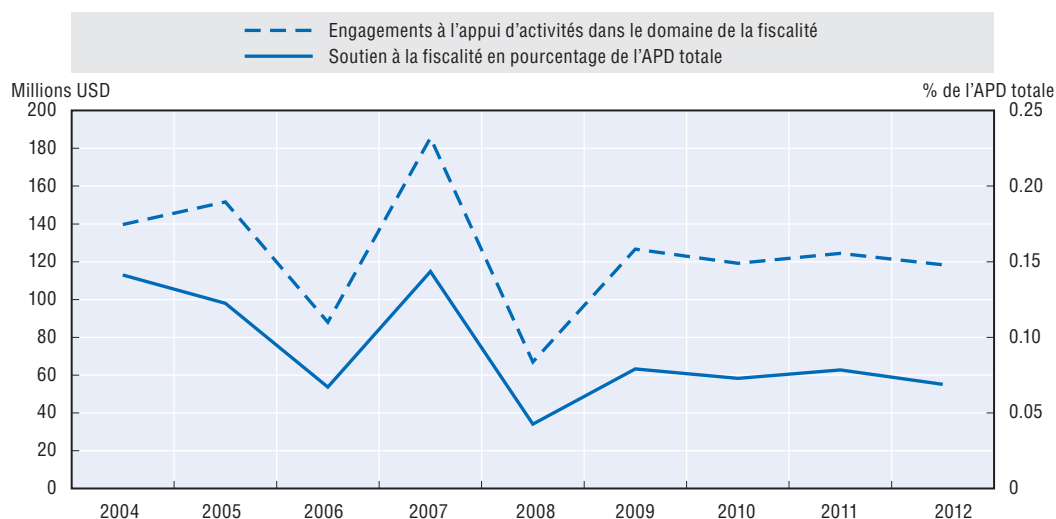
Les recettes fiscales collectées par les États constituent le principal apport de ressources intérieures que le continent peut affecter à la mise en œuvre de programmes de développement, et les solutions ne manquent pas pour accroître le rendement des montants investis. Les enseignements tirés de l'expérience acquise au niveau national montrent que les pays africains peuvent, en élargissant leur base d'imposition, en améliorant l'administration de l'impôt et en exploitant des sources d'imposition largement inexploitées, accroître notablement leurs recettes fiscales.

Les recettes intérieures mobilisées aujourd'hui en Afrique se chiffrent à plus de 520 milliards USD alors que l'aide reçue représente 50 milliards USD. Qui plus est, les banques centrales et les banques de réserve des pays africains détiennent plus de 400 milliards USD de réserves internationales, et les actifs des fonds de pension africains augmentent à un rythme impressionnant. Selon la Banque mondiale, les envois de fonds de la diaspora africaine se sont chiffrés à 40 milliards USD en 2012 et pourraient atteindre 200 milliards USD dans les dix ans à venir. Sans compter les sommes qui pourraient être récupérées si le continent réussissait à résoudre le problème des flux financiers illicites.

Pour que l'Afrique puisse prendre en main son propre développement, il lui faut cependant atteindre un niveau de mobilisation des ressources intérieures suffisant pour avoir les moyens de mettre en œuvre 70 % à 80 % au moins de ses programmes et projets de développement. Cette ambition suppose la mise au point d'instruments innovants de mobilisation des ressources intérieures et l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des systèmes en place, mais aussi un approfondissement de la réforme dans les domaines de la gouvernance et de la politique institutionnelle et macroéconomique, ainsi que la mise en place de cadres juridiques et réglementaires de nature à créer un environnement général favorable à l'investissement et à la mobilisation des ressources intérieures. En outre, l'intégration régionale doit s'accélérer et il convient de réformer la législation régissant l'investissement de fonds publics, que ceux-ci transitent par des fonds de pension publics ou par des réserves internationales des banques centrales et banques de réserve.

La capacité d'un pays ou d'une région à mobiliser ses ressources intérieures dépend du volume de ses activités économiques, de sa croissance économique, de son aptitude à collecter et gérer des recettes fiscales, et de la performance de son système financier. De mon point de vue, l'Afrique peut se permettre de compter sur ses propres ressources pour financer sa croissance et son développement, et elle est sur la bonne voie pour y parvenir, sachant que l'efficience et l'innovation seront la clé du succès.

Graphique 7.1. **Aide publique au développement consacrée à des activités dans le domaine de la fiscalité, 2004-12**



Note : Les données ne comprennent pas les chiffres émanant du Fonds monétaire international.

Source : Statistiques du Système de notification des pays créanciers.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933185539>

Si les difficultés à surmonter sont considérables, certains éléments invitent à l'optimisme. De plus en plus, ce sont les régions et les pays en développement eux-mêmes qui insufflent la dynamique du changement. Plusieurs pays d'Afrique et d'Amérique latine ont accompli des progrès remarquables dans l'amélioration de leurs systèmes fiscaux, souvent dans des contextes difficiles en termes de gouvernance (voir chapitre 20). En Afrique, le Forum sur l'administration fiscale en Afrique – dirigé, géré et financé par des Africains – constitue une plateforme essentielle au service de l'apprentissage entre pairs, du renforcement des capacités et du dialogue sur les questions de fiscalité de portée nationale ou internationale. Sur le continent américain, le Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) est un levier solidement établi pour agir à l'échelon régional. D'autres régions du monde se sont dotées d'organisations similaires et d'organisations internationales, et les organismes de coopération pour le développement intensifient le soutien qu'ils leur apportent.

Principales recommandations

- Renforcer les capacités des administrations fiscales en matière de politique fiscale internationale, de prix de transfert et d'échange de renseignements face aux défis inédits résultant de la mondialisation, tels que l'imposition des entreprises multinationales et la fraude fiscale internationale.
- Lutter contre l'érosion de la base d'imposition en améliorant la transparence et en clarifiant les dispositions régissant les incitations fiscales et les régimes fiscaux préférentiels, ainsi que la manière dont ils sont gérés et structurés.
- Associer la société civile et les organisations patronales à de véritables négociations sur la fiscalité, afin d'améliorer la discipline fiscale et de clarifier la manière dont s'articulent impôts et dépenses.
- Publier des séries de données cohérentes et détaillées sur les recettes intérieures collectées afin d'éclairer les débats sur l'action à mener et d'orienter les réformes.

Notes

1. Une étude a par exemple souligné que sur 15 pays en développement affichant des rapports impôt/PIB inférieurs à 15 %, 13 avaient déployé un effort fiscal inférieur à la médiane de leur groupe et devraient, pour atteindre cette médiane, accroître leurs recettes d'environ 3 % du PIB en moyenne.
2. Cette section s'inspire pour une bonne part du rapport établi par le FMI, l'OCDE, les Nations Unies et la Banque mondiale à l'intention du Groupe de travail sur le développement du G20 et paru en anglais sous le titre « Report to the G20 Development Working Group by the IMF, the OECD, UN and World Bank: Supporting the Development of More Effective Tax Systems ».
3. Un État nouveau, de plus petite taille, issu de la partition d'un pays plus grand.
4. D'après le Fonds monétaire international (2011), les taxes sur les échanges représentent encore, en Afrique subsaharienne, le quart du montant total des recettes fiscales.
5. On appelle prix de transfert le prix d'un bien, d'un service ou d'un actif incorporel facturé par une entreprise à une filiale ou à toute autre société apparentée. On est en présence d'une pratique abusive en matière de prix de transfert lorsque les recettes et les dépenses sont indûment imputées aux fins de réduire le bénéfice imposable (*OECD Glossary of Tax Terms*). Voir également encadré 14.3, chapitre 14.

Références

- FMI (2011), *Mobilisation des recettes dans les pays en développement*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- OCDE (2013a), « *Projet de Principes pour améliorer la transparence et la gouvernance des incitations fiscales à l'investissement dans les pays en développement* », OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/ctp/fiscalite-internationale/principes-pour-ameliorer-la-transparence-et-la-gouvernance-des-incitations-fiscales.pdf.
- OCDE (2013b), *Sur quoi repose le civisme fiscal ?*, Projet, mars 2013, OCDE, Paris, www.oecd.org/ctp/tax-global/TaxMorale_march13.pdf.
- OCDE (2008a), *Gouvernance, fiscalité et responsabilité : enjeux et pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/governance-development/40210055.pdf.
- OCDE (2008b), « *Fiscalité, renforcement de l'État et aide* », note de synthèse, OCDE, Paris.
- OCDE/BAfD/PNUD (2014), *Perspectives économiques en Afrique 2014 : Les chaînes de valeur mondiales et l'industrialisation de l'Afrique*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2014-en>.
- ONU (2005), *Investir dans le développement*, Nations Unies, New York.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2010), *Évaluation internationale : Que faut-il faire pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement ?*, PNUD, New York, juin, www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/french/IA%20French.pdf.
- Torgler, B. (2011), « *Tax morale and compliance. Review of evidence and case studies for Europe* », *Policy Research Working Paper*, n° 5922, Banque mondiale, Washington, DC.



Extrait de :

Development Co-operation Report 2014 Mobilising Resources for Sustainable Development

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/dcr-2014-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans *Development Co-operation Report 2014 : Mobilising Resources for Sustainable Development*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dcr-2014-11-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.