
Fiscalité et gouvernance : rôle et impact de la coopération internationale au développement

Pascal Raess



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/153>

DOI : [10.4000/aspd.153](https://doi.org/10.4000/aspd.153)

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2007

Pagination : 227-245

ISBN : 978-2-88247-068-3

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Pascal Raess, « Fiscalité et gouvernance : rôle et impact de la coopération internationale au développement », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 26-2 | 2007, mis en ligne le 24 juin 2009, consulté le 07 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/153> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.153>

Fiscalité et gouvernance : rôle et impact de la coopération internationale au développement

Pascal Raess*

«Des gouverneurs lui conseillant d’augmenter l’impôt des provinces, [Tibère] leur écrit que le devoir d’un bon berger était de tondre le troupeau, non de l’écorcher.»

Suétone, *Vies des Douze Césars*, Tibère, XXXII.

Introduction : fiscalité, gouvernance et redevabilité¹

Pour exister et pour fonctionner normalement, tous les Etats dépendent de ressources financières disponibles en quantité suffisante. Les Etats nationaux, les gouvernements des niveaux régionaux et locaux ont besoin de telles ressources pour remplir leur fonction essentielle d’offre de services de base à leur population dans des domaines tels que la santé, l’éducation ou la sécurité. Les sources possibles de financement sont multiples et, outre la vaste panoplie des instruments fiscaux disponibles, certains pays disposent de ressources naturelles dont l’exploitation peut permettre de dégager une rente économique ou encore se financer par l’endettement. Les pays en développement (PED) sont en général aussi bénéficiaires d’aide publique au développement (APD), sous forme soit de dons, soit de prêts concessionnels qui émanent tant d’agences bilatérales que d’institutions multilatérales.

La présence de flux financiers d’APD n’est pas neutre dans le fonctionnement du pays bénéficiaire. Toute une série d’effets sont possibles, allant de l’appréciation potentielle de la monnaie à un surinvestissement dans certains secteurs sociaux ou économiques (et à la continuation du sous investissement relatif dans d’autres secteurs), en passant par un renforcement du pouvoir de l’administration nationale (par exemple le Ministère des finances) aux dépens de politiciens élus au Parlement, etc. Par ailleurs, les flux d’APD peuvent considérablement influencer les politiques budgétaire et fiscale du pays bénéficiaire. C’est pourquoi nous concentrerons notre attention dans le présent chapitre sur les liens entre la politique fiscale d’un pays et la manière dont sa population exerce un

* Chargé de programme à la Division Politique de développement et coopération multilatérale, Direction du développement et de la coopération (DDC), Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Berne. Les opinions exprimées dans cet article sont personnelles et n’engagent que l’auteur. L’auteur tient à remercier particulièrement Régis Avanthay et Nils Soguel pour leurs commentaires qui ont permis d’enrichir le texte. Les remerciements vont également à d’autres collègues de la DDC, trop nombreux à citer ici, pour les discussions stimulantes autour de ces questions.

¹ Il s’agit de la traduction de l’anglais *accountability*, terme pour lequel il n’existe pas de traduction idéale en français.

contrôle (au sens large) sur le fonctionnement des institutions de l'Etat. De plus, nous discuterons d'une autre interaction, liée à la précédente, entre politiques budgétaire et fiscale d'une part et flux d'APD d'autre part. En effet, si un gouvernement dépend fortement des flux d'APD pour son fonctionnement et donc sa survie, il pourrait être incité à répondre dans ses choix budgétaires en priorité aux conditions fixées par ses donateurs plutôt qu'aux attentes de sa population. A l'inverse, un Etat qui tire la majeure partie de ses ressources des impôts répondra en principe en priorité aux attentes de sa population. Extraite d'une publication récente², une citation révèle la complexité des liens entre politique fiscale, gouvernance, développement durable et réduction de la pauvreté :

«Les questions fiscales se trouvent au cœur du rôle de l'Etat dans le processus de développement ; l'échec dans ce domaine politique – qu'il s'agisse d'imposition, de dépenses publiques ou encore de gestion du déficit budgétaire et de la dette publique – peut rapidement porter atteinte à la croissance, et donc entraver la réduction de la pauvreté. [...] Qui bénéficie de quelles prestations de l'Etat, comment les dépenses publiques sont financées et qui en assure le paiement – voilà qui en dit long sur la façon dont une société est dirigée et qui révèle si les choix politiques donnent – ou non – priorité aux pauvres. Dans cette optique, la politique budgétaire donne probablement plus d'indices sur la stratégie de développement d'un pays que ne le fait tout autre domaine politique. »

La redevabilité de l'Etat constitue une question cruciale dans le débat actuel de la politique de développement, où l'on s'interroge simultanément sur les effets à long terme de l'APD, par exemple en matière de renforcement des capacités des institutions étatiques, et sur la manière d'augmenter l'efficacité et l'efficience de l'aide aujourd'hui, en particulier à travers l'adoption par la communauté internationale de la Déclaration de Paris³. C'est pourquoi la présente contribution se propose de discuter brièvement et de manière non exhaustive les interactions entre fiscalité et gouvernance et le potentiel dividende de gouvernance que les PED pourraient tirer d'un renforcement de leur financement par la fiscalité.

La négociation d'un nouveau « contrat fiscal social » semble nécessaire lors de réformes fiscales de fond où l'Etat est appelé à augmenter la transparence et la redevabilité de ses activités pour la population. Cette notion de contrat fiscal social est à comprendre comme le résultat d'un dialogue approfondi entre société civile, secteur privé et Etat, afin de définir la structure de la fiscalité et la manière dont les ressources prélevées vont être dépensées. En d'autres termes, un tel contrat devrait permettre de définir les impôts à prélever, les assujettis, le niveau de taxation, les exceptions, etc., ainsi que les impôts prélevés par les échelons national, régional ou local et les transferts verticaux ou horizontaux entre ces différents niveaux. Ce contrat doit également définir la manière dont les revenus étatiques seront dépensés, à quelles conditions, pour quels bénéficiaires, etc. C'est donc un processus complexe de dialogue et de négociation, qu'il faut concevoir à long terme et qui présuppose l'existence d'institutions dotées d'un degré minimum de démocratie. Dans une vision rousseauiste, ce

² T. Addison, A. Roe and M. Smith, *Fiscal Policy for Poverty Reduction, Reconstruction and Growth*, Policy Brief, n° 5, Helsinki, UNI/WIDER, 2006, pp. 1 et 7 (notre trad.).

³ *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*, Paris, 2005, <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>>.

contrat pourrait être défini comme l'acceptation par des hommes libres et égaux de se soumettre à une autorité fiscale. Il doit recueillir un soutien suffisant pour être viable, et non remis sans cesse en question. Un tel processus permettrait simultanément une moindre dépendance à l'égard de l'APD et un renforcement du fonctionnement démocratique des institutions dans les PED. Mais les conditions pour une telle évolution sont-elles réunies dans les PED ? Et quelles sont-elles ? Comment les institutions bilatérales et multilatérales de coopération au développement peuvent-elles contribuer à ces objectifs en consolidant les systèmes fiscaux nationaux ? Quelles ont été leurs contributions jusqu'ici ? Cet article émet un certain nombre de réflexions et suggère des pistes à approfondir, si l'on veut améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide avec comme objectif à long terme la diminution graduelle des flux d'APD.

L'article est structuré de la manière suivante : la prochaine partie rappelle les contenus touchant aux questions de fiscalité et de gouvernance du Consensus de Monterrey. La troisième partie tente une synthèse des enseignements pouvant être tirés des efforts de réformes des systèmes fiscaux par les bailleurs multilatéraux et bilatéraux. La quatrième partie discute l'interaction entre la fiscalité et l'APD, ou en d'autres termes de la problématique de la dépendance à l'égard de l'aide. Une cinquième partie analyse la politique fiscale dans le cadre des stratégies nationales de développement et l'absence problématique de processus de négociation d'un nouveau contrat fiscal social. La sixième partie propose quatre rôles potentiels que les institutions de la coopération au développement pourraient jouer dans le cadre de la politique fiscale. Une partie finale conclut l'article.

Le Consensus de Monterrey⁴ sur les questions de fiscalité et de gouvernance

Lors du dernier dialogue de haut niveau de 2005 sur l'état de la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, les acteurs planétaires ont à nouveau insisté sur l'importance capitale de deux éléments pour le financement du développement des PED : l'augmentation de la mobilisation des recettes fiscales domestiques et la réforme des systèmes fiscaux. Ce constat était déjà explicite dans le texte final du Consensus de Monterrey, selon lequel les pays en développement doivent assumer la responsabilité première de leur propre développement⁵. La mobilisation des ressources nationales⁶ s'impose en effet pour aider les pays à faible revenu (PFR) ou à revenu intermédiaire (PRI) à combler l'écart financier nécessaire pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement

⁴ La conférence onusienne sur le financement du développement qui s'est tenue du 18 au 22 mars 2002 à Monterrey a consisté dans la définition d'un nouveau partenariat global où les pays du Nord et du Sud s'engageaient, de manière complémentaire, à surmonter les obstacles au développement. Le texte complet du Consensus de Monterrey se trouve dans le *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, doc. A/CONF.198/11, disponible sur <<http://www.un.org/esa/ffd>>.

⁵ A son paragraphe 6, on peut lire : « Chaque pays est responsable au premier chef de son propre développement économique et social et le rôle des politiques et des stratégies de développement nationales ne saurait être sous-estimé. »

⁶ La présente contribution se concentrera sur la mobilisation nationale des ressources publiques, à savoir la fiscalité, sans aborder les questions de mobilisation des ressources privées, par l'épargne, en vue du financement de l'investissement ; non pas que cet aspect de la question soit moins pertinent ou sans lien, mais car il irait bien au-delà du périmètre de cet article puisqu'il impliquerait l'analyse des systèmes financiers.

(OMD), écart qui est estimé à 73 milliards de dollars en 2006 et passera à 135 milliards de dollars en 2015⁷.

Le Consensus de Monterrey constitue un document de référence et l'un de ses principaux mérites est l'accent mis sur la question cruciale de la cohérence des politiques économiques dans le cadre du financement du développement. A cet égard, les pays industrialisés ne peuvent pas, de manière crédible, se targuer de leur contribution au financement du développement à travers leur APD et passer sous silence certains aspects de leur politique commerciale, notamment en matière de protectionnisme ou de subventionnement agricole. L'amorce de la coopération internationale en matière de fiscalité n'a pas encore contribué de façon significative à la mobilisation des recettes fiscales dans les pays pauvres⁸, et l'évasion fiscale émanant des PED demeure importante⁹, notamment en direction des grands centres financiers du Nord.

Un second mérite du Consensus de Monterrey est sa mise en relation des questions de fiscalité, de gouvernance (y compris les questions liées à la corruption) et de développement durable. La communauté internationale reconnaît donc depuis 2002 que les PED doivent consentir à des efforts importants d'autofinancement et utiliser leurs ressources dans l'intérêt général, à travers un système de gouvernance transparent obligeant l'Etat à rendre des comptes à la population¹⁰. Qu'en est-il en pratique ? Les résultats obtenus par la mise en œuvre du Consensus de Monterrey illustrent les difficultés à mettre ces recommandations en pratique, notamment à cause de la complexité des situations politiques dans les PED et du rôle difficile, et parfois ambigu, joué par les institutions de la coopération internationale.

Principaux enseignements tirés des réformes des systèmes fiscaux

Nombreux sont les PED qui ne sont pas en mesure de remplir leurs tâches visant à créer un environnement macroéconomique stable, à instaurer les conditions-cadres pour stimuler la croissance économique, à allouer les ressources de façon efficace et à redistribuer le revenu national. Une telle situation est large-

⁷ J. Sachs, *Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement*, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), 2005, disponible sur <<http://www.unmillenniumproject.org>>.

⁸ Ces questions de cohérence ne sont pas discutées de manière plus détaillée dans cette contribution car elles sont trop vastes et devraient également faire l'objet d'apports spécifiques.

⁹ Voir par exemple l'étude du Réseau pour la justice fiscale : R. Murphy, J. Christensen et J. Kimmis, *Taxez-nous si vous pouvez*, briefing paper, Londres, Réseau pour la justice fiscale, 2005.

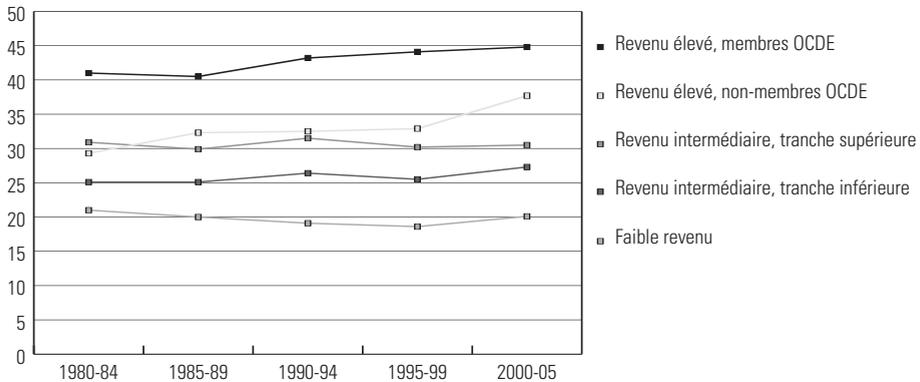
¹⁰ Des extraits tirés des paragraphes 10, 11, 13 et 15 du texte final du Consensus de Monterrey sont reproduits ici : « Notre action commune en faveur de la croissance, de l'élimination de la pauvreté et du développement durable nous impose une mission essentielle : instaurer dans chaque pays les conditions requises pour mobiliser l'épargne publique et privée qui servira à financer l'investissement nécessaire dans les biens productifs et le développement humain. [...] Un bon gouvernement est la condition *sine qua non* d'un développement durable. [...] Lutter contre la corruption à tous les niveaux est une priorité. La corruption est un grave obstacle à une mobilisation et une répartition efficaces des ressources et détourne des ressources d'activités vitales pour l'élimination de la pauvreté et le développement économique durable. [...] Il est essentiel de mettre en place un système efficace, rentable, transparent et responsable pour la mobilisation des ressources publiques et le contrôle de l'utilisation qu'en font les gouvernements. »

ment due à la faiblesse de ces Etats, illustrée par la grande imperfection des systèmes d'imposition en place ainsi que par l'absence de pacte fiscal entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé. Globalement, on peut affirmer que les recettes fiscales en pourcentage du PIB des PED n'ont pas sensiblement augmenté ces vingt-cinq dernières années (voir encadré 1). Cependant, ces chiffres agrégés peuvent cacher des situations contrastées selon les pays, n'excluant pas un certain nombre de succès.

Encadré 1 : Corrélation entre « bien-être » et taille relative de l'Etat

Empiriquement, la corrélation entre le niveau de développement atteint par un pays, approximé par le produit intérieur brut (PIB), et la quote-part fiscale (augmentée des dons pour les pays bénéficiaires) est très fortement positive. En d'autres termes, plus un pays est riche, plus l'Etat joue un rôle important dans ce pays. Le graphique ci-dessous illustre ce propos en se fondant sur une classification des pays, établie par la Banque mondiale (BM), en cinq groupes principaux selon leur niveau de PIB.

Total des recettes fiscales et des dons/PIB (en pourcentage du PIB)



Source : Comité du développement (Banque mondiale et Fonds monétaire international), *La politique budgétaire : un instrument de croissance et de développement. Rapport intérimaire*, DC2006-0003, 6 avril 2006, p. 34.

Ainsi, les pays riches de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) connaissent des taux de quote-part fiscale sensiblement supérieurs à 40 % alors que ce taux est le plus bas pour les pays à faible revenu (PFR), où il oscille autour de 20 % depuis vingt-cinq ans. Il faut encore tenir compte du fait que pour ces PFR, la part des recettes fiscales propres est encore plus faible que 20 %, car l'APD est incluse dans cette statistique et ce sont précisément les pays les plus pauvres qui en constituent les destinataires. On pourrait en conclure qu'un pays, en devenant riche, développe un Etat de plus en plus grand à travers sa fiscalité nationale. Ou est-ce l'émergence d'un Etat plus important qui génère une croissance économique à long terme, permettant alors de financer aussi l'extension des activités de l'Etat? Nous ne prétendons pas amener de réponse à la question du sens de cette causalité, mais soulignons que c'est dans les pays les plus riches que l'on trouve les Etats avec la plus grande quote-part fiscale.

A partir des années 1980, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM) ont joué un rôle de leader dans le conseil en matière de politique fiscale et dans la détermination des réformes à entreprendre dans la

logique du «Consensus de Washington»¹¹. Les recommandations des institutions financières internationales (IFI) ont cependant été généralement guidées par une approche technique, ou même théorique, prenant peu en compte les contextes politico-économiques des PED ainsi que la question de l'équité. En effet, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel du FMI, l'accent a surtout été mis sur la stabilité macroéconomique et sur la libéralisation du commerce. Les IFI ont ainsi subordonné les nouveaux prêts ou dons à la mise en place de réformes fiscales. Or, prêts à tout pour obtenir les fonds des IFI, les PED ont consenti des efforts substantiels de réformes fiscales¹² tout en évitant de heurter les intérêts politiques majeurs. Les IFI n'accordent en effet ni le temps ni les ressources nécessaires aux efforts politiques de longue haleine par lesquels passe la réforme concrète des systèmes fiscaux. En particulier, les consultations et les négociations entre les multiples parties prenantes de la société civile, du secteur privé et l'Etat n'ont pas eu lieu. Ainsi, la période des années 1980 et 1990 n'a pas grandement contribué à la définition d'un nouveau contrat fiscal social. Les recommandations des IFI en matière fiscale peuvent être schématiquement résumées en cinq domaines d'intervention principaux, à savoir la libéralisation du commerce international, l'introduction d'impôts indirects, les impôts directs, la simplification de la structure fiscale ainsi que l'amélioration de l'efficacité des autorités fiscales.

Libéralisation du commerce international

La réduction substantielle opérée sur le plan de l'imposition des exportations ou des importations a exercé un impact considérable sur les revenus des gouvernements des PED puisque la libéralisation du commerce international a privé les PED d'une part importante de leurs revenus, qui en général n'a pu être que partiellement compensée¹³. D'où une réduction de la quote-part fiscale de ces Etats, sur la base d'une taille initiale déjà faible, alors que les besoins en matière de biens et de services publics (éducation, santé, approvisionnement en eau) étaient en forte augmentation, notamment pour des raisons démographiques¹⁴.

¹¹ Le Consensus de Washington représente le plus petit dénominateur commun des réformes de politiques économiques pour l'Amérique latine proposé par les institutions financières internationales dès les années 1990. Pour une discussion plus détaillée, voir : J. Williamson, «What Washington Means by Policy Reform», in J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment : How Much Has Happened?*, Washington, DC., Institute for International Economics, 1990.

¹² Il s'agit notamment de réductions importantes de l'imposition du commerce international, de réductions massives des dépenses et des investissements publics en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire ou encore de privatisations de secteurs clés de l'économie nationale, souvent en l'absence de conditions-cadres ou d'autorités de régulation adéquates.

¹³ Pour une étude économétrique sur cette question, le lecteur peut se référer à : T. Baunsgaard and M. Keen, *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization*, IMF Working Paper, n° 05/112, Washington, DC, IMF, 2005. Les auteurs se proposent de répondre à la question suivante : pour chaque dollar de revenu fiscal perdu suite à la libéralisation commerciale, combien de dollars ont-ils pu être prélevés par d'autres sources ? Les résultats empiriques oscillent entre 45 et 60 cents pour les pays à revenu intermédiaire et se situent à 30 cents environ pour les pays à faible revenu.

¹⁴ A titre illustratif, la population africaine a augmenté de 416 millions d'habitants en 1975 à 965 millions en 2007. Source : Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, *World Population Prospects : The 2006 Revision*, New York, United Nations, 2007.

Introduction d'impôts indirects

L'une des réponses a été de rechercher une nouvelle forme de prélèvement au moyen d'impôts indirects, essentiellement sur la consommation, par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La TVA était plébiscitée à la fois par les IFI et les gouvernements des PED. Les IFI pensaient ainsi étendre substantiellement l'assiette fiscale (souvent en remplaçant un impôt sur la vente des biens en élargissant le champ de l'impôt aux services) tout en améliorant le rendement de la fiscalité et la neutralité économique¹⁵ du système fiscal. Pour les gouvernements, l'introduction de la TVA était également une stratégie intéressante car elle devait permettre de générer des recettes importantes sans que cela soit trop « visible » ni trop douloureux pour les contribuables, par comparaison avec l'introduction d'une fiscalité directe¹⁶. Pour les gouvernements, le choix de l'introduction de la TVA permet ainsi d'éviter le processus de négociation long et complexe d'un nouveau contrat fiscal social. Cependant, l'introduction de la TVA n'a pas été simple dans les PED. Le débat s'est d'ailleurs souvent concentré sur les conséquences potentiellement inflationnistes de cette introduction et sur l'impact régressif pour les ménages modestes.

Les impôts directs

De manière générale, le niveau des impôts directs est faible dans les PED¹⁷. Plusieurs facteurs contribuent à l'explication de cette situation. D'une part, les classes dominantes sont très largement parvenues à introduire, malgré des barèmes d'imposition souvent progressifs, de nombreuses exceptions, déductions ou exemptions permettant de se soustraire au paiement des impôts directs. D'autre part, ces mêmes classes dominantes ont pris l'habitude de régler leurs problèmes fiscaux en intervenant directement auprès de l'administration fiscale, sans exclure la possibilité de corrompre le personnel de ces autorités. En outre, l'évasion fiscale dans les PED est probablement importante et favorisée par un contexte caractérisé par des taux d'imposition marginaux élevés et une inflation qui peut redémarrer à tout moment, ou encore par l'instabilité politique.

La faible capacité institutionnelle des autorités, aux niveaux tant central que décentralisé, ainsi que des pratiques de corruption largement répandues ne permettent pas, à ce stade, de prélever des impôts directs à une grande échelle : la majorité des citoyens n'est en effet pas prête à verser ces impôts, notamment à cause de la perception que ces versements ne se traduisent pas par l'amélioration des biens et des services publics offerts à la population. De manière plus fondamentale, l'introduction et la mise en œuvre effective de l'imposition directe nécessitent un débat démocratique de fond entre la société civile, le secteur privé et l'Etat en vue de définir un contrat fiscal, dont l'imposition directe

¹⁵ Du point de vue économique, le respect du principe de neutralité de l'impôt se définit comme l'absence de distorsions en termes d'allocation des ressources.

¹⁶ En effet, le coût administratif du nouvel impôt était supporté par les entreprises et non par les ménages.

¹⁷ Le FMI publie des chiffres par pays, qui indiquent la structure des recettes fiscales selon la nature (par exemple impôts directs, impôts indirects, commerce international). Voir : FMI, *Manuel de statistiques de finances publiques 2001*, Washington, DC, FMI, 2001, disponible sur <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>>.

est la clé de voûte. Or, c'est précisément ce débat démocratique qui a fait défaut ces vingt-cinq dernières années dans la plupart des PED, étant donné l'approche orientée plutôt vers le court terme et la volonté de ne pas toucher aux intérêts politiques sensibles dans la grande majorité des processus de réformes fiscales. La mise en œuvre de l'imposition directe reste probablement un des défis majeurs de la politique fiscale que les PED auront à relever dans les décennies à venir, tant pour des raisons de financement à long terme de l'appareil étatique que pour des motifs d'équité.

Simplification de la structure fiscale

Les institutions financières internationales ont également entrepris un important travail de simplification de la structure fiscale pour réduire le potentiel de corruption et d'évasion fiscale ainsi que pour améliorer l'efficacité globale du système d'imposition. La simplification permet en effet de contribuer à lutter contre la corruption, en augmentant la transparence du système et en diminuant les opportunités d'abus de la part de l'autorité fiscale. De manière analogue, la simplification permet des règles de taxation plus claires et réduit ainsi la possibilité pour le contribuable d'échapper à l'impôt. La simplification fiscale peut être obtenue en éliminant une grande part des abattements, exemptions et crédits qui tendent à compliquer la structure fiscale au fil du temps ; par exemple, les dégrèvements accordés à certaines activités économiques réduisent le montant total des recettes et compliquent le système fiscal. Elle permet aussi d'éliminer des distorsions qui défavorisent certains secteurs de l'économie. Des impôts ont été supprimés car les recettes générées ne couvraient pas les coûts nécessaires à leur prélèvement. Cependant, même dans un contexte de réforme fiscale, les acteurs en mesure d'exercer un lobbying occupent la meilleure position pour obtenir des traitements préférentiels. C'est pourquoi il reste beaucoup à faire concernant le choix des structures fiscales. Il existe enfin un besoin urgent d'améliorer la coordination des politiques fiscales entre les différents échelons gouvernementaux (voir plus bas le paragraphe « Décentralisation »).

Amélioration de l'efficacité des autorités fiscales

En collaboration avec les agences bilatérales de développement, les IFI ont essayé de soutenir l'amélioration des performances des autorités fiscales, en vue notamment de réduire l'évasion fiscale et d'augmenter l'efficacité, la transparence et l'obligation de rendre compte. Pour être efficace, une administration fiscale a besoin de personnel qualifié, engagé sur la base de sa compétence et rétribué en fonction de sa performance, bien qu'il ne suffise pas d'augmenter les salaires pour éradiquer la corruption. De nombreuses formes nouvelles de gouvernance ont été mises en place pour les autorités fiscales, allant du statu quo (l'autorité reste au sein du Ministère des finances) à la privatisation totale en passant par des solutions intermédiaires du type autorité de revenu « semi-autonome »¹⁸. Les résultats

¹⁸ On entend par là toute forme organisationnelle se situant entre l'intégration classique au Ministère des finances et une autorité fiscale totalement privatisée : contrat de mandat, supervision ou régulation étatique, etc.

obtenus, sensibles aux contextes spécifiques ainsi qu'aux mesures détaillées de mise en œuvre¹⁹, sont contrastés et la panacée n'existe pas.

On a également souvent assisté à la mise en place de nouveaux impôts, puis à leur abolition du fait que les difficultés liées à la réforme avaient été sous-estimées. C'est encore une conséquence du manque de prise en compte de l'analyse de l'économie politique²⁰ des réformes et de l'insuffisance des consultations à multiples parties prenantes en vue de définir le nouveau régime fiscal. Les réformes mal conçues qui ont été mises en œuvre pourraient avoir entraîné une augmentation de la pauvreté des franges vulnérables de la population. Après deux décennies de réformes, de nombreux systèmes d'imposition, notamment dans les PFR, restent inutilement complexes et peu efficaces sur les plans économique et administratif.

En conclusion, les IFI n'ont pas suffisamment pris en compte l'importance des facteurs politico-économiques, l'impératif de l'équité ainsi que les répercussions des réformes fiscales sur la croissance économique²¹ qui sont, comme le montre l'expérience, indispensables à l'instauration d'un changement à long terme. Enfin, bien que la redistribution des richesses à travers les systèmes fiscaux figure sur l'agenda dans les pays développés, les considérations sur la pauvreté et l'inégalité n'ont joué qu'un rôle secondaire dans la conception des réformes fiscales dans les PED. Les causes en sont multiples et incluent notamment la faible part des recettes fiscales par rapport aux dépenses (parce qu'il existe des rentes économiques du type rente pétrolière, APD, etc.), la prévalence d'impôts indirects ou encore le fait que la politique fiscale est souvent l'apanage d'une minorité qui traite directement avec l'Etat²². Les réformes fiscales dans les PED étaient généralement davantage censées assurer des prélèvements fiscaux que prendre en compte deux éléments essentiels : les distorsions pour les activités économiques²³ ainsi que le principe d'équité. Les donateurs bilatéraux assument depuis longtemps un rôle important en conseillant aux gouvernements de rendre les systèmes fiscaux plus équitables, démocratiques et transparents et les Etats plus redevables vis-à-vis de leur population. Ils s'efforcent ainsi de stimuler la participation de la société civile ainsi que les dialogues entre parties prenantes multiples et sont appelés à renforcer leurs efforts pour soutenir les PED dans leur processus de définition d'un nouveau pacte fiscal social.

¹⁹ Pour des exemples africains (Namibie, Tanzanie et Ouganda), voir par exemple : O.-H. Fjeldstad and O. Therkildsen, *Taxation, Aid and Democracy: Research Programme 2000-2003*, Final Report, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2004.

²⁰ Il est fait référence ici au concept de *political economy* où l'intérêt porte sur la faisabilité politique des réformes, en identifiant les gagnants et les perdants potentiels des réformes.

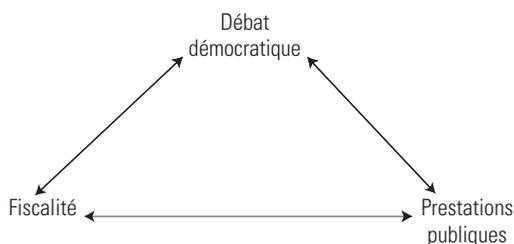
²¹ Comité du développement (Banque mondiale et Fonds monétaire international), *La politique budgétaire : un instrument de croissance et de développement. Rapport intérimaire*, DC2006-0003, 6 avril 2006. On peut lire au paragraphe *i* du « Résumé analytique » : « Dans le contexte du développement, la politique de finances publiques sert à la fois d'instrument de stabilisation macroéconomique et de levier pour atteindre les objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Les difficultés engendrées dans de nombreux pays en développement par le creusement des déficits, l'alourdissement de la dette et les poussées inflationnistes durant les années 1980 et 1990 ont cependant amené à conduire une politique budgétaire principalement axée sur la stabilisation de l'économie. Les objectifs de réduction de la pauvreté et de croissance ont ainsi été relégués au second plan. »

²² Pour une discussion plus détaillée de ces motifs, le lecteur intéressé se référera à M. Moore, « Taxation and the Political Agenda, North and South », *Forum for Development Studies*, n° 1-2004, pp. 7-32.

²³ A l'exception de la TVA, comme nous venons de le voir.

Pour de nombreux pays, l'APD constitue une part substantielle du revenu national et finance une large part des dépenses publiques. Dans certains Etats, elle peut représenter jusqu'à la moitié du revenu national et finance parfois les deux tiers ou plus des dépenses budgétaires²⁴. Les Etats qui se financent massivement grâce à l'aide internationale ne sont donc pas des cas isolés et la question de la redevabilité des Etats par rapport à leur population prend ici une dimension particulièrement évidente. Comment les intérêts de la population peuvent-ils être véritablement intégrés dans la politique budgétaire si deux tiers, voire trois quarts des dépenses publiques sont financées par l'APD ?

Encadré 2: Fiscalité, redevabilité et dépendance envers l'APD



Ce schéma montre les liens nécessaires à établir pour parvenir à une gouvernance efficace de l'Etat. Les prestations publiques sont en lien avec la fiscalité, d'abord parce que la fiscalité indique aux individus le coût de ces prestations, ensuite parce que la charge fiscale que les individus acceptent de supporter témoigne de leur disposition à payer pour les prestations que leur offre l'Etat. Du coup, la relation « fiscalité-prestations publiques » apparaît comme un puissant mécanisme allocatif. Ce mécanisme permet l'arbitrage entre les diverses prestations publiques possibles dans le respect des préférences citoyennes. Pour ce faire, le débat démocratique (et les institutions habilitantes) apparaissent, si ce n'est comme un préalable nécessaire, du moins comme un élément à développer dans une relation dialectique avec les deux autres composantes du système: une quote-part fiscale élevée nécessite un débat démocratique substantiel; il en va de même lorsque les prestations publiques atteignent un niveau conséquent.

A l'évidence, un flux massif d'APD perturbe ce système de gouvernance. Qui pis est, il peut en empêcher l'émergence. S'il se substitue aux recettes fiscales, il affaiblit la relation d'équivalence entre fiscalité et prestations publiques. Par ailleurs, le débat démocratique est amputé d'une bonne partie des enjeux et donc de la légitimité (ou de la seule possibilité) d'arbitrer entre les catégories de dépenses étatiques à porter au budget. L'apparition d'un contrat fiscal social est alors retardée et la situation de perpétuation de la dépendance envers l'aide est potentiellement maintenue.

Cependant, les flux d'APD ne perturbent pas nécessairement ce système de gouvernance. Il est possible d'envisager que l'APD contribue à renforcer le débat démocratique, par exemple en soutenant des organisations de la société civile qui s'engagent en faveur de la réduction de la pauvreté, ou encore des institutions indépendantes en charge du contrôle des recettes publiques, ce qui générerait des effets positifs sur tout le système. Si la demande de services publics est mieux exprimée par la société civile, l'Etat est mieux à même d'en tenir compte dans sa stratégie, tout en disposant d'interlocuteurs solides, permanents et représentatifs pour les processus de consultation et de recherche de nouvelles coalitions, voire

²⁴ Source : Comité d'aide au développement (OCDE), annexe statistique de *Coopération pour le développement. Rapport 2006*, Paris, OCDE, 2007.

même de financement de ces investissements dans le cadre de cofinancements avec le secteur privé. Il faut donc tenir compte de la nature du flux d'APD considéré, étant donné sa forte hétérogénéité (par exemple appui budgétaire général, appui sectoriel, soutien à des groupements de la société civile, soutien aux niveaux gouvernementaux central, régional ou local, etc.). Ces différents vecteurs d'acheminement de l'aide n'ont assurément pas le même impact sur les liens illustrés dans le schéma ci-dessus, et les agences de coopération devraient en être conscientes lors de leur choix de portefeuille.

En mai 2005, les Etats membres de l'Union européenne (UE), qui sont les premiers bailleurs d'APD au niveau mondial, se sont accordés sur de nouveaux objectifs en matière d'APD. Le taux atteindra 0,56 % du revenu national brut d'ici 2010 et 0,7 % d'ici 2015²⁵. Ces hausses relatives apparemment faibles se traduiront pourtant par une augmentation nominale de l'APD de plusieurs dizaines de milliards d'euros en l'espace de quelques années, si les engagements pris sont tenus. Cette tendance pourrait renforcer encore le problème de la dépendance envers l'aide, notamment pour les Etats africains qui seront en principe les destinataires prioritaires de la hausse de l'APD.

L'effet de l'aide internationale sur la mobilisation des ressources nationale par la fiscalité n'est pas une question tranchée définitivement par la littérature. Cependant, une étude récente²⁶ sur les pays d'Afrique subsaharienne montre que l'aide a un impact négatif, ou alors non significatif, sur la mobilisation des recettes fiscales. En d'autres termes, pour un pays donné, des recettes fiscales et un niveau d'aide élevés ne coïncident guère. Une telle étude ne remet pas fondamentalement en question la mise à disposition d'une aide prévisible à moyen terme mais doit attirer l'attention des donateurs sur les conséquences potentiellement négatives de leur action sur la redevabilité interne des gouvernements bénéficiaires et donc sur le développement institutionnel dans ces pays.

Fiscalité et stratégies nationales de développement

En théorie, il existe des modèles pour concevoir des politiques fiscales allant dans le sens du développement durable : promotion de la croissance économique, de l'emploi et de l'investissement, réduction de la pauvreté, stabilité macroéconomique et respect de l'environnement. Cependant, la théorie nous enseigne aussi que les systèmes fiscaux ont du mal à répondre simultanément à tous les impératifs auxquels on voudrait les soumettre. Dans ce contexte, des priorités doivent être ouvertement posées en termes d'objectifs. Cela a pu faire partiellement défaut tant dans les stratégies nationales de développement que dans les conseils des différentes institutions de coopération. Afin de pouvoir

²⁵ En 2002, lors de la conférence de Monterrey sur le financement du développement, la Suisse s'est engagée à augmenter son taux d'APD à 0,4 % d'ici 2010 et à mettre en œuvre l'objectif de Monterrey de 0,7 % à plus long terme. En 2005, ce taux était de 0,44 %, plaçant la Suisse au 11^e rang mondial des pays donateurs, mais ce taux aurait tendance à diminuer à partir de 2006.

²⁶ T. Moss, G. Pettersson and N. van de Walle, *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Working Paper, n° 74, Washington, DC, Center for Global Development, January 2006. On peut aussi se référer à un récent survol de la littérature sur le sujet : C. Cottet et J. Amprou, *Aide et politique budgétaire des pays bénéficiaires : une revue de la littérature économique*, Rapport thématique JUMBO, n° 16, Paris, Agence française de développement, septembre 2006.

juger de la performance de toute réforme fiscale, il est nécessaire d'en définir les priorités et les objectifs. Car même avec des priorités et des objectifs clairs, dans la pratique, les contextes politico-économiques complexes propres aux PED compliquent la mise en œuvre de ces modèles. Les facteurs humains, matériels et naturels rencontrés sur le terrain renforcent encore cette difficulté.

Les pays pauvres manquent de ressources pour procéder aux investissements requis d'urgence sur les plans social, économique et environnemental dans le but de réduire la pauvreté. Leur action repose souvent sur leurs documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)²⁷, dans lesquels sont définis la stratégie de développement d'un pays, les secteurs et les tâches prioritaires et l'allocation des ressources. Les DSRP restent pourtant systématiquement sous-dotés financièrement. Étant donné le caractère fondamental et global d'un tel document, une carence de moyens pour sa mise en œuvre peut sembler surprenante à première vue. La mise en place d'un processus consultatif large au sein d'un PED en vue de l'élaboration du DSRP est une innovation intéressante, mais elle se heurte à de nombreuses contraintes en pratique. De manière très résumée, ces processus n'ont pas amené les résultats escomptés en termes de représentation, notamment pour les éléments les plus pauvres et les plus vulnérables de la société.

Du côté des gouvernements des PED, soumis à l'« obligation » de présenter des DSRP en vue de leur collaboration avec les IFI, l'exercice prend parfois une tournure quelque peu artificielle et ce document est perçu comme le sésame qui permet l'accès aux ressources financières des IFI. Le contenu du DSRP est ainsi plutôt perçu comme souhaité par les donateurs et l'appropriation nationale n'est pas nécessairement élevée. Dans cette perspective, il est plus aisé de comprendre la raison du sous-financement important et chronique des DSRP : pourquoi un PED financerait-il une stratégie dont il ne partage que partiellement les objectifs, et les moyens qui permettraient de les atteindre ?

Cette discussion doit être mise en lien avec les questions de dépendance envers l'aide discutées plus haut. En combinant les arguments des deux dernières sections, on comprend que les États n'ont pas nécessairement intérêt à accentuer l'effort fiscal pour trois raisons : premièrement, pour des questions de redevabilité par rapport à leur population ; deuxièmement, parce que l'aide internationale tend à combler les lacunes en termes de ressources étatiques ; troisièmement enfin, parce qu'ils financeraient une stratégie de développement (en général les DSRP) dans laquelle ils se reconnaissent insuffisamment. » Ces trois arguments tendent à se combiner en une triple incitation pour les gouvernements des PED à ne pas augmenter leur effort fiscal. Ils sont en ligne avec la réalité empirique, où l'on observe essentiellement un statu quo de la quote-part fiscale de l'État dans l'économie depuis vingt-cinq ans. Il faut noter que selon cette explication, la situation serait en partie due au comportement des donateurs, qui biaise la stratégie des gouvernements bénéficiaires. Comment sortir de cette apparente impasse ?

²⁷ En suivant la définition des DSRP selon les IFI : « *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) describe a country's macroeconomic, structural and social policies and programs to promote growth and reduce poverty, as well as associated external financing needs. PRSPs are prepared by governments through a participatory process involving civil society and development partners, including the World Bank and the International Monetary Fund.* » Source : description de « World Bank and Civil Society Discussion on Poverty Reduction Strategies and Governance », 12 November 2003, disponible sur <<http://www.worldbank.org>>.

Le rôle potentiel des agences de développement

La coopération suisse au développement²⁸ a, jusqu'ici, été active notamment dans le domaine de la décentralisation fiscale, de la taxation environnementale et du financement sectoriel dans des programmes nationaux. Elle a aussi pris part, avec les pays partenaires, au dialogue politique – qui inclut bien entendu le volet fiscal. La coopération suisse n'a toutefois pas fourni d'investissement de longue haleine dans des programmes de réformes fiscales des pays partenaires. Sur le plan multilatéral, elle contribue activement aux discussions sur les questions fiscales menées au sein des IFI, des Nations unies ou encore de l'OCDE. A noter que cette participation pourrait être appelée à croître, étant donné le rôle clé que joue la politique fiscale dans le développement de tout Etat.

L'efficacité de l'aide augmente avec la qualité des institutions et des politiques menées par les Etats²⁹ : or, ces dernières dépendent directement de l'aptitude des Etats à générer suffisamment de recettes et à les consacrer à des dépenses d'intérêt général. Autrement dit, l'efficacité de l'aide augmente en fonction de la qualité de la politique fiscale du pays partenaire. En conséquence, toute réforme fiscale doit avoir parmi ses objectifs prioritaires d'accroître les recettes perçues. Les autres objectifs ne doivent cependant pas être perdus de vue : minimisation des distorsions des comportements des agents économiques, amélioration des conditions-cadres pour la croissance et plus grande équité fiscale. Toute réforme doit aussi clairement tenir compte du cadre politico-économique propre à chaque Etat. Au-delà de cette formulation générale, quatre pistes d'activités sont identifiées dans ce qui suit.

Soutien dans le cadre des partenariats public-privé (PPP)³⁰

Une première possibilité pour les agences de coopération consiste à jouer un rôle plus actif dans les PPP³¹, qui sont indispensables pour la mise à disposition de services publics, en particulier dans une période transitoire de réforme fiscale. En pareille période, l'appui pourrait consister dans une aide au démarrage de l'offre de prestations publiques. Les populations au bénéfice de cette nouvelle offre de services constatent alors que la quantité et la qualité de l'offre se sont nettement améliorées et que celle-ci ne peut être maintenue qu'avec une participation accrue au financement des services. Or, les contribuables sont davantage disposés à accepter de verser des droits d'usage une fois qu'ils ont fait l'expérience que les services publics correspondent à leurs attentes. Contribuer à ce cercle vertueux est un des défis lancés aux donateurs en matière de réformes fiscales.

²⁸ Il s'agit de la Direction du développement et de la coopération (DDC), qui assume la coordination de la politique suisse de développement, et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), qui joue aussi un rôle actif dans ce domaine.

²⁹ Voir par exemple l'étude de C. Burnside and D. Dollar, *Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence*, World Bank Policy Research Working Paper, n° 3251, Washington, DC, The World Bank, 2004.

³⁰ Le texte du Consensus de Monterrey fait largement référence à l'instrument du PPP pour sa mise en œuvre.

³¹ Pour une discussion plus détaillée de cette question, le lecteur intéressé pourra par exemple se référer à un précédent dossier de l'Annuaire consacré aux PPP : C. Schümperli Younossian (responsable du dossier), *Annuaire suisse de politique de développement. Partenariats public-privé et coopération internationale*, vol. 24, n° 2, Genève, IUED, 2005, 213 p.

Décentralisation

L'un des mandats essentiels de tout gouvernement est de garantir à sa population un approvisionnement de base en prestations publiques, notamment pour l'éducation, la santé et l'assainissement de l'eau. La décentralisation peut constituer un instrument efficace pour remplir ce mandat, à condition qu'elle s'effectue en fonction du contexte politique, économique, social et géographique du pays. En effet, on considère souvent que la décentralisation engendre un risque de « déséconomies » d'échelle. Par contre, elle permet de mieux répondre aux attentes de la population en matière de prestations publiques lorsque les préférences sont hétérogènes. Par ailleurs, la décentralisation favorise la redevabilité des élus en raison d'une plus grande proximité avec la population. La réponse réside donc dans une solution sur mesure, puisque l'expérience prouve qu'il n'existe pas de panacée universellement applicable en matière de décentralisation fiscale.

Un problème fondamental se pose néanmoins : presque tous les pays délèguent aux gouvernements locaux (eu égard à la décentralisation politique et administrative) plus de tâches que ne le permettent les ressources qui leur sont allouées³². Il en résulte un décalage entre les tâches à assumer et les ressources financières à disposition, qui entraîne généralement la dépendance des gouvernements locaux à l'égard des flux provenant des niveaux gouvernementaux supérieurs. Il faut donc assortir la décentralisation des tâches avec celle des compétences en matière de prélèvements fiscaux. Cependant, une telle mesure est généralement insuffisante dans la plupart des PED en raison de la faiblesse de l'assiette fiscale dans les régions rurales. Il faut donc continuer à veiller à un degré suffisant de transferts péréquatifs de ressources à partir de la structure centralisée (transferts verticaux), compte tenu des besoins au niveau local et de la nécessité d'un partage équitable des ressources entre gouvernement central et gouvernements locaux³³. De plus, la conception et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation nécessitent des compétences humaines, administratives et financières qui font souvent défaut, notamment en raison d'une grave pénurie de personnel qualifié. Il faut noter toutefois que cette pénurie ne frappe pas seulement les collectivités décentralisées, le système politico-administratif central est aussi affecté. D'ailleurs, on peut s'interroger sur l'utilisation abusive de l'argument, destinée à lutter contre toute velléité de décentralisation dans un contexte de jeux de pouvoir ou de vision paternaliste.

De manière analogue au mécanisme décrit plus haut sur les incitations négatives que peuvent avoir les flux d'APD sur la mobilisation de ressources nationales, les transferts financiers effectués par les gouvernements centraux vers des niveaux inférieurs risquent de porter atteinte aux efforts menés sur le plan local en matière de prélèvements fiscaux. Par ailleurs, les systèmes fiscaux appliqués par les gouvernements locaux reposent souvent sur l'utilisation d'un nombre excessif d'instruments qui, pris individuellement, ne couvrent pas toujours les coûts induits par leur prélèvement. Il y a donc là matière à simplification. A titre d'exemple, on pourrait accorder la priorité à l'imposition, au niveau local, de biens immobiliers ou fonciers, ces derniers faisant difficilement l'objet d'évasion fiscale.

³² Dans les années 1990, la majorité des pays en développement ou en transition ont décidé de transférer certaines activités aux unités gouvernementales locales.

³³ Les difficultés pratiques de l'acheminement des transferts verticaux, dues à des facteurs matériels, infrastructurels et climatiques, ne doivent pas être sous-estimées.

Enfin, un effort particulier doit être entrepris dans la définition de la structure de l'Etat : quel échelon étatique est responsable de quelles tâches et avec quelles ressources financières – en d'autres termes, il s'agit de la question du fédéralisme fiscal. Cette réflexion doit prendre en compte les circonstances politiques, économiques et sociales à l'échelle du pays et toute une série de principes, dont celui de la subsidiarité. Il est en effet encore courant de constater des incohérences entre la politique fiscale du gouvernement central et celle des gouvernements locaux. Certains PED sont toujours partiellement tributaires des institutions léguées par leurs anciennes puissances coloniales. Or, ces institutions étaient généralement centralisatrices puisqu'elles avaient été conçues pour servir un impératif mercantiliste. Dans le domaine de la décentralisation, la Suisse a une longue tradition, et donc une riche expérience, qu'elle pourrait mettre plus systématiquement en avant dans le dialogue politique avec les PED.

Dialogue politique

Malgré de nombreuses initiatives de remise de dette ces vingt dernières années (voir encadré 3), rares sont les PED qui connaissent un niveau d'endettement soutenable. Pour échapper au piège du surendettement, les gouvernements doivent bénéficier d'un financement qui repose sur une base viable à long terme, autrement dit sur un système d'imposition basé sur des relations empreintes de responsabilisation et de transparence envers leur population. C'est pourquoi il est essentiel, pour établir des relations de redevabilité basées sur les droits et obligations mutuels, de mener des consultations et des négociations entre l'Etat, la société civile et le secteur privé en matière de fiscalité. Un tel processus de négociations sur les priorités, les valeurs et les objectifs peut exercer un impact positif sur la gouvernance. De nombreux pays pauvres mettront vraisemblablement longtemps à bâtir des institutions efficaces et redevables, capables de fournir des biens et des services publics en quantité et en qualité suffisantes. Et la corruption restera probablement un défi majeur pour de nombreuses administrations.

Les agences de développement ont été pendant plusieurs décennies très actives dans le dialogue politique avec de nombreux PED ; elles y ont été confrontées avec des questions de politique fiscale, surtout dans le contexte de la récente introduction des DSRP – généralement sous-financés, comme cela a déjà été discuté. Avec l'apparition de nouvelles modalités de l'aide, telles que l'appui budgétaire général, qui gagnera vraisemblablement en importance dans les années à venir, les questions de politique fiscale occuperont une place plus manifeste dans le dialogue politique. Les activités qui pourraient être soutenues par des agences de coopération pour stimuler l'émergence de véritables contrats fiscaux sociaux peuvent inclure, par exemple, le renforcement des voix émanant des représentants de la société civile engagés en faveur de la réduction de la pauvreté, le soutien aux institutions indépendantes en charge du contrôle des recettes publiques ou encore la médiation entre acteurs gouvernementaux et acteurs du secteur privé (sur ces derniers points, voir encadré 2).

Encadré 3 : Désendettement et réformes fiscales

En dépit de l'engagement intense que poursuit la communauté internationale depuis une vingtaine d'années dans des initiatives bi- et multilatérales d'allègement de dette, la plupart des PED continuent à connaître des difficultés à effectuer les paiements au titre du service de la dette. La première grande initiative multilatérale de désendettement a été l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE), en 1996. Destinée à gérer les niveaux excessifs d'endettement des pays très pauvres, elle a été renforcée en 1999, l'allègement de la dette ayant été subordonné à la formulation d'un DSRP et à l'amélioration de facteurs économiques et institutionnels critiques ainsi que de la bonne gouvernance. Les ressources dégagées par l'allègement de la dette devaient être affectées à des dépenses dans le domaine social. Toutefois, après que les premiers pays eurent achevé le programme complet de l'Initiative PPTE, il est souvent apparu que l'allègement de la dette ne pouvait à lui seul garantir la soutenabilité de la dette à long terme. Certains pays en effet ont vu leur dette extérieure augmenter rapidement après avoir conclu l'Initiative PPTE, à cause de leur politique économique inadéquate, de leur mauvaise gestion des affaires publiques ou de leur grande vulnérabilité économique (chocs exogènes, instabilité politique, nouveaux cycles de prêts insoutenables, etc.). Cette initiative de désendettement a donc logiquement été améliorée en 1999, pour pallier les lacunes identifiées de l'initiative de 1996, mais cela n'a pas suffi. En 2005, lors du Sommet de Gleneagles, les pays du G-8 ont annoncé une nouvelle vague de remises de dette aux mêmes pays qui avaient déjà bénéficié de l'Initiative PPTE. En résumé, le problème de la dette ne saurait être résolu en recourant uniquement à l'approche traditionnelle de l'allègement de la dette; sa solution implique nécessairement un ajustement de la politique fiscale, notamment à travers de nouvelles ressources fiscales permettant un financement à long terme.

Au-delà de cette question se profile le problème de la coordination des bailleurs de fonds; en effet, même si la totalité de la dette détenue par les gouvernements du Nord était remise, il resterait toute la dette due à des agents privés, qui n'est pas négligeable. Sans une coordination accrue des bailleurs publics et privés autour de la question de la dette, le problème du free-riding ne peut être résolu dans le contexte actuel et il n'y a ainsi pour l'heure pas de solution durable et satisfaisante au surendettement de certains pays^a.

^a Voir à ce sujet les « Propositions pour un mécanisme de restructuration de la dette souveraine » par le FMI, propositions qui n'ont pas abouti. Source: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/sdrmf.htm>>. Plus récemment, voir les travaux conjoints de la BM et du FMI sur un nouveau cadre d'analyse de soutenabilité de la dette. Source: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTDEBTDEPT/Resources/DSFLeafletFre.pdf?resourceurlname=DSFLeafletFre.pdf>>.

Réformes fiscales écologiques (RFE)

La principale raison qui sous-tend l'introduction de l'argument environnemental dans l'imposition est la volonté de poursuivre simultanément trois objectifs, d'ordre environnemental, fiscal et social³⁴. Le but recherché en introduisant la notion d'environnement dans les instruments fiscaux est d'exercer une influence sur les habitudes des producteurs et des consommateurs afin qu'ils adoptent un comportement plus compatible avec l'environnement, en appliquant ainsi le concept de durabilité au système d'imposition. Cette démarche génère en effet aux niveaux national ou local des recettes fiscales qui pourraient à leur tour être

³⁴ Tous les instruments liés à la fiscalité écologique ne poursuivent pas nécessairement ces trois objectifs. Sur le plan théorique, un impôt écologique au sens strict n'a d'objectif ni fiscal, ni social. Il ne vise qu'à attribuer un prix à l'usage de l'environnement. La raison du présent choix s'inspire des travaux d'agences bilatérales de coopération et de l'OCDE. Voir: DFID, DGIS, GTZ, IMF and OECD, *Environmental Fiscal Reform: What Should Be Done and How to Achieve It?*, Washington, DC, The World Bank, 2005, et OCDE, *La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Paris, OCDE, 2005.

investies dans la réduction de la pauvreté, contribuant par là à la réalisation d'objectifs sociaux. Tels sont les trois volets de ladite *triple bottom line* des RFE, qui englobent certains instruments fiscaux spécifiques dans le domaine des ressources naturelles et de la pollution (par exemple les taxes sur l'extraction des ressources naturelles, les prélèvements affectés à l'élimination des résidus nuisibles à l'environnement, les taxes sur les droits d'usage, l'application du principe du « pollueur payeur », etc.).

L'instrument fiscal peut revêtir une efficacité considérable en tant que frein à la rapide détérioration de l'environnement dans les PED. Les attentes concernant l'impact des RFE sur le développement et l'environnement sont donc généralement élevées. Il y a lieu de rappeler deux principes fondamentaux lors de la conception des RFE :

- il vaut mieux taxer les externalités négatives (par exemple les émissions de substances polluantes) que les biens finaux produits liés à une activité donnée ;
- il faudrait définir le niveau d'imposition de façon à couvrir les coûts des nuisances générées par ces externalités négatives : ce niveau devrait être assez élevé pour mener le producteur à modifier son comportement de production, mais suffisamment bas pour ne pas dissuader toute production.

L'expérience montre qu'il n'existe pas de modèle universel de RFE ; celles-ci doivent tenir compte du secteur ainsi que du contexte politique, économique et environnemental spécifiques. Les agences de développement souhaitent poursuivre dans le futur leurs activités en matière de RFE, qui devraient connaître un essor croissant suite à la prise de conscience grandissante à l'échelle globale des problèmes environnementaux. Par la nature globale de la question environnementale, les institutions multilatérales (que ce soit le système onusien ou les IFI) ont un rôle clé à jouer dans ce contexte.

Conclusion

La présente contribution a souligné le lien fondamental entre la structure du système fiscal et les relations de redevabilité qui en découlent entre société civile, secteur privé et Etat. A long terme, la fiscalité constitue une alternative difficilement contournable au financement du développement pour un Etat qui souhaite éviter la dépendance découlant tant de l'endettement que des flux d'APD. En résumé, comme nous avons tenté de le montrer dans cet article, la politique fiscale constitue la clé de voûte de toute stratégie de développement à long terme pour un pays et les agences de développement ne peuvent donc par définition pas l'ignorer. Leur engagement est probablement appelé à se développer dans ce domaine et certains rôles possibles ont été identifiés. La définition et la mise en œuvre d'une refonte de la politique fiscale ne peuvent cependant être envisagées qu'à très long terme, pour le moins sur une génération. Les agences de développement, tant multilatérales que bilatérales, devraient intégrer cet élément temporel dans les définitions de leurs stratégies et programmes si elles souhaitent travailler de manière crédible sur ces questions.

Les réformes fiscales entreprises par les gouvernements des PED devraient prendre en compte des objectifs de croissance économique à long terme et des

impératifs d'équité qui sont propres à chaque environnement politico-économique. Les réformes fiscales sont aussi porteuses d'un potentiel «dividende de gouvernance» et peuvent renforcer les capacités institutionnelles de l'Etat si elles accroissent la redevabilité de celui-ci par rapport à ses citoyens, en améliorant la transparence tout en simplifiant les processus pour minimiser les risques de corruption. Une telle évolution est cependant difficile à imaginer sans l'engagement persévérant de la société civile visant à dynamiser le dialogue démocratique et mettre la pression sur les élus et l'administration afin d'accroître la redevabilité. Les efforts à accomplir en termes d'amélioration des structures de gouvernance sont à la fois immenses et variés (lutte contre la corruption, indépendance du système judiciaire, réforme de l'administration, décentralisation, etc.) et le renforcement des capacités institutionnelles ne peut, lui aussi, être envisagé qu'à très long terme.

Les experts du développement ont prêté une attention insuffisante aux recherches sur les questions de fiscalité depuis de trop nombreuses années. Les solutions toutes faites en matière de fiscalité ont essuyé un échec cuisant, d'où un besoin d'approfondir ces questions tant pour la recherche académique que pour les agences responsables de la mise en œuvre des politiques de développement. En particulier, les aspects d'économie politique des réformes doivent faire l'objet d'une analyse plus systématique devant servir à mettre au point une stratégie efficace de réformes fiscales. Pour inciter davantage les gouvernements des PED à entreprendre des réformes de fond, il faut soutenir un processus de dialogue entre les acteurs de la société civile, du secteur privé et du gouvernement en vue de l'élaboration d'un nouveau pacte fiscal social. Les agences bilatérales ont un rôle intéressant à jouer dans ce contexte car elles sont traditionnellement proches des milieux de la société civile et du secteur privé. Ce constat est renforcé par la Déclaration de Paris, qui invite les donateurs à coopérer plus activement.

Il faudrait enfin renforcer l'appropriation des stratégies de développement des PED pour inciter ces derniers à participer de manière plus active à leur financement. Les donateurs doivent être bien conscients que leur rôle n'est pas neutre dans le processus de décision des PED, notamment en ce qui concerne la volonté politique des gouvernements des PED d'accentuer leur effort fiscal. Mais les donateurs souhaitent-ils véritablement renoncer à leur influence sur les politiques menées par les gouvernements des PED ?

Bibliographie sélective

- Addison, T., A. Roe and M. Smith, *Fiscal Policy for Poverty Reduction, Reconstruction and Growth*, Policy Brief, n° 5, Helsinki, UNI/WIDER, 2006.
- Baunsgaard, T. and M. Keen, *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization*, IMF Working Paper, n° 05/112, Washington, DC, IMF, 2005.
- Burnside, C. and D. Dollar, *Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence*, World Bank Policy Research Working Paper, n° 3251, Washington, DC, The World Bank, 2004
- Comité du développement (Banque mondiale et Fonds monétaire international), *La politique budgétaire: un instrument de croissance et de développement. Rapport intérimaire*, DC2006-0003, 6 avril 2006.
- Cottet, C. et J. Amprou, *Aide et politique budgétaire des pays bénéficiaires: une revue de la littérature économique*, Rapport thématique JUMBO, n° 16, Paris, Agence française de développement, septembre 2006.
- DFID, DGIS, GTZ, IMF and OECD, *Environmental Fiscal Reform: What Should Be Done and How to Achieve It?*, Washington, DC, The World Bank, 2005.
- Fjeldstad, O.-H. and O. Therkildsen, *Taxation, Aid and Democracy: Research Programme 2000-2003*, Final Report, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2004.
- Moore, M., *How Does Taxation Affect the Quality of Governance?*, Working Paper, n° 280, Brighton, Institute of Development Studies, April 2007.
- Moore, M., «Taxation and the Political Agenda, North and South», *Forum for Development Studies*, n° 1-2004, pp. 7-32.
- Moss, T., G. Pettersson and N. van de Walle, *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Working Paper, n° 74, Washington, DC, Center for Global Development, January 2006.
- OCDE, 2005, *La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Paris, OCDE, 2005.
- Murphy, R., J. Christensen et J. Kimmis, *Taxe-nous si vous pouvez*, briefing paper, Londres, Réseau pour la justice fiscale, 2005.
- Schümperli Younossian, C. (responsable du dossier), *Annuaire suisse de politique de développement. Partenariats public-privé et coopération internationale*, vol. 24, n° 2, Genève, IUED, 2005, 213 p.
- Thévoz, L., «La décentralisation dans les Andes ou l'art d'accompagner un processus», *Politorbis. Revue de politique étrangère*, n° 41, 2/2006, Berne, DFAE, 2006, pp. 43-50.
- Williamson, J., «What Washington Means by Policy Reform», in J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, DC, Institute for International Economics, 1990.

Principaux sites Internet consultés

- Banque mondiale : <<http://www.worldbank.org>>.
- Direction du développement et de la coopération (DDC) : <<http://www.deza.admin.ch>>.
- Fonds monétaire mondial (FMI) : <<http://www.imf.org>>.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : <<http://www.oecd.org>>.
- Organisation des Nations unies (ONU) : <<http://www.un.org>>.