

## La décentralisation et la bonne gouvernance fiscale Dans les pays en développement

D. Charfi Nacer<sup>1</sup>  
D. Lellouchi Mohamed<sup>2</sup>  
D. Ikrelief Abderrezak<sup>3</sup>  
Université de Blida

### Introduction

Dès l'avènement des années 1990, une bonne partie des pays en développement se sont engagés dans un processus de décentralisation, combinant les aspects politiques, administratifs et fiscaux. Ceci, dans le but de renforcer la gouvernance fiscale dans leur pays respectifs

Dans ce contexte, plusieurs études ont été faites et ont concernées un bon nombre de pays. Pour notre part, nous avons pris comme référence plusieurs expériences, qu'elles soient positives ou négatives.

Notre travail a été réparti en deux volets distincts, le premier a trait à l'aspect théorique et typologique, quant au deuxième volet, il a concerné les relations fiscales intergouvernementales dans les pays en développement et enfin comme conclusions nous avons proposé certaines recommandations pour la concrétisation de ces objectifs.

### 1. Contexte théorique

Après une brève définition de la décentralisation et sa comparaison avec la déconcentration, une typologie de la décentralisation s'impose.

#### 1.1. Définition de la décentralisation

**La décentralisation** est le fait pour l'État de transférer des compétences à des personnes morales qu'il a lui même créé, par opposition à

---

<sup>1</sup> Maitre de conférences B, faculté des sciences économiques, de gestion et des sciences commerciales de Blida

<sup>2</sup> Maitre de conférences B, faculté des sciences économiques, de gestion et des sciences commerciales de Blida

<sup>3</sup> Maitre de conférences B, faculté des sciences économiques, de gestion et des sciences commerciales de Blida

la [déconcentration](#)<sup>1</sup>. Ces personnes morales peuvent avoir vocation générale (décentralisation territoriale)<sup>2</sup> ou vocation spécifique (décentralisation fonctionnelle)<sup>3</sup>.

La décentralisation est considérée comme un transfert de l'autorité et de la responsabilité du gouvernement central aux pouvoirs intermédiaires et locaux ou organismes gouvernementaux quasi autonomes. En fait, c'est un concept complexe et multiforme, qui nécessite une réorganisation substantielle de la prestation des services du secteur public ainsi que du financement, afin de devenir efficace. Il est généralement admis de faire une distinction entre au moins, trois grands types de décentralisation (Voir JICA 2008).

**La déconcentration** est une technique d'[organisation](#) des administrations qui consiste à distribuer les agents et les compétences au sein d'une même [personne morale](#), depuis une [administration centrale](#) vers ses services déconcentrés. Cette notion s'oppose à celle de *concentration* qui est un système administratif dans lequel le pouvoir de décision est concentré au sommet de l'appareil d'État.

La déconcentration se distingue de la [décentralisation](#) dans le sens où il s'agit d'un système de délégation vers des échelons inférieurs internes, ne possédant dès lors, pas de [personnalité morale](#) propre, tandis qu'une décentralisation délègue vers des [collectivités territoriales](#) possédant une personnalité morale propre.

La déconcentration est un aménagement de la [centralisation](#) : elle permet de réduire les lenteurs et lourdeurs liées à l'obligation, dans tout système centralisé, telle que l'attente de la décision de l'échelon suprême. Elle a ainsi pour fonction de décongestionner l'[administration centrale](#), en permettant une prise de décision au niveau local.

---

<sup>1</sup> C'est le transfert de compétences à l'intérieur de l'État ; il n'y a pas alors création de  
personne morale

<sup>2</sup> Décentralisation territoriale = les collectivités territoriales qui ont compétence  
pour toutes les affaires de leur  
Territoire.

<sup>3</sup> Décentralisation fonctionnelle = les [établissements publics](#), qui n'ont compétence  
que pour ce que leurs  
statuts déterminent.

La déconcentration est souvent considérée comme la forme la plus faible de la décentralisation, elle redistribue le pouvoir de décision et les responsabilités financières et de gestion entre les différents niveaux du gouvernement central.

La décentralisation est un processus graduel à long terme qui implique, dans un cadre juridique approprié, divers composants, tels que la décentralisation politique, la décentralisation administrative et la décentralisation fiscale.

## **1.2. Les types de décentralisation**

### **1.2.1. La décentralisation politique**

Il y a lieu de distinguer dès le départ, deux sous-types d'instances décentralisées politiquement. D'abord les États fédérés, dont on verra dans la section suivante qu'ils sont des instances à la fois périphériques et centrales, habilités à adopter des lois dans leurs champs de compétences. Il y a ensuite les autres collectivités territoriales, qui peuvent adopter des règlements, mais pas des lois. Dans les deux cas, et surtout dans le premier, les instances décentralisées politiquement sont assez peu dépendantes par rapport au centre.

Contrairement aux deux types de décentralisation précédents, qui sont généralement uni-sectoriels, la décentralisation politique est multisectorielle. Elle est aussi multifonctionnelle, car il y a décentralisation de toutes les fonctions ou de la plupart d'entre elles. Ainsi, les compétences d'un État fédéré ou d'une collectivité territoriale dans le secteur de l'ordre et de la sécurité publique, supposent la maîtrise de toutes les fonctions, ou presque, qui sont rattachées à ce secteur.

Les instances décentralisées politiquement ont généralement une grande autonomie de financement, mais qui n'est pas totale. Des transferts ou des subventions conditionnelles ou non conditionnelles, viennent des instances supérieures. Ces allocations peuvent même représenter, dans le cas des collectivités territoriales, plus de la moitié de leurs recettes.

C'est dans la dévolution que l'autorité est la plus décentralisée. De façon générale, les dirigeants sont désignés par la base et l'exercice de leur autorité

porte sur des règlements et parfois même, sur des lois (dans les États fédérés).

### 1.2.2. La décentralisation administrative

La déconcentration, ou décentralisation administrative, se caractérise par des instances périphériques dont le statut est très dépendant par rapport à celui de leurs instances centrales, l'instance déconcentrée faisant partie d'une administration dirigée par le centre.

Étant donné que les organisations administratives sont le plus souvent unisectorielles, les compétences attribuées aux instances périphériques ont généralement cette caractéristique. Mais la déconcentration peut être multisectorielle, comme c'est le cas des préfectures dans le modèle français. Les ressources financières sont entièrement fournies par le centre.

De même, la désignation des dirigeants est une attribution qui demeure centralisée, et l'exercice de l'autorité par les instances périphériques se limite à l'application des lois et règlements, ainsi qu'à l'élaboration et à l'application de résolutions qui peuvent en découler.

### 1.2.3. La décentralisation fonctionnelle ou délégation

Dans la décentralisation fonctionnelle, ou délégation, les instances périphériques ne font pas partie de l'organisation à laquelle elles sont reliées. C'est pourquoi on les décrit comme des organismes autonomes par comparaison avec les organismes administratifs. Cette autonomie est cependant limitée, si bien que ces organisations sont assez dépendantes par rapport au centre.

La décentralisation de ce type est considérée comme fonctionnelle, parce qu'elle se caractérise principalement par les fonctions, qui sont confiées aux instances périphériques, dans un secteur déterminé. Si on reprend la typologie de **Gulick** (1937 : 12-15), on peut dire que les organismes consultatifs ont des fonctions de renseignement, que les régies ont des fonctions de commandement, que les sociétés ou entreprises d'État ont des fonctions de budgétisation, etc. Les organismes autonomes, comme les organismes administratifs, peuvent exister dans à peu près tous les secteurs

d'activité, que nous avons distingué. On les trouve au palier « national » d'une société politique, ou encore aux paliers régional ou local.

Le financement des instances décentralisées fonctionnellement est très variable. Il peut provenir entièrement du centre ou, dans le cas des entreprises publiques, provenir entièrement, ou presque, de la base de l'instance périphérique. Dans d'autres cas, le financement peut provenir en partie du centre et en partie de la base.

La désignation des dirigeants est elle aussi variable. Il arrive que tous les détenteurs d'autorité soient désignés par le centre, mais il est fréquent aussi que les dirigeants soient désignés en partie par le centre et en partie par l'instance périphérique, que ce soit par les acteurs du sommet ou de la base. Quant à l'exercice de l'autorité, il porte ou bien sur l'application de lois ou de règlements adoptés au centre, ou sur l'adoption et l'application de résolutions propres à l'instance périphérique.

#### **1.2.4. La décentralisation structurelle, ou privatisation**

La décentralisation structurelle, ou privatisation, consiste à transférer dans le domaine privé des organisations du domaine public, ou encore à confier à des organisations du domaine privé, des fonctions remplies par des organisations du domaine public, que ce soit par le recours à des organisations volontaires, par de la sous-traitance, ou par l'allocation de coupons (**vouchers**) pouvant être utilisés dans des organisations privées.

Dans le premier cas, qui est celui de la privatisation globale, l'instance périphérique acquiert un statut de non-dépendance par rapport à ce qui était son instance centrale. Dans le second cas, qui est celui de la privatisation partielle, la non-dépendance est limitée.

Les instances privatisées ou les associations utilisées à des fins de privatisation ont généralement des compétences uni sectorielles et disposent de toutes ou d'à peu près toutes les fonctions, dans l'usage de leurs compétences.

Le financement devient entièrement autonome dans le cas de la privatisation globale, mais des subventions étatiques demeurent toujours possibles. Lorsqu'il y a privatisation partielle, l'autonomie du financement n'existe pas ou est très limitée.

### 1.2.5. La décentralisation des Finances

Les transferts en matière de financement peuvent consister ou bien à attribuer des leviers de commande aux instances décentralisées, ce qui les autorise à prélever elles-mêmes de façon autonome des sommes d'argent, auprès de leurs contribuables, ou bien à leur attribuer des subventions, c'est-à-dire des supports financiers, conditionnels ou non conditionnels dans leur utilisation.

On peut distinguer quelques grandes catégories de sources de financement des instances centrales et des instances périphériques. Ces catégories peuvent faire l'objet de transferts, selon des modalités très variables, à savoir :

- les taxes directes imposées aux personnes physiques ou aux personnes dites « morales » ;
- les taxes indirectes sur les biens, services ou transactions, dont la tarification ;
- les taxes foncières sur la propriété immobilière ;
- les autres taxes (impôts de capitation, etc.) ;
- les autres revenus de nature non fiscale (revenus des entreprises publiques, amendes, confiscations, ventes) ;
- les subventions et les transferts provenant d'autres paliers de gouvernement, qui sont conditionnels ou non conditionnels.

Comme dans le cas des deux autres attributions, à savoir le statut et les compétences, on peut établir le degré de dépendance des instances périphériques par rapport à leur instance centrale. Il est mesuré par les sources de financement autonomes dont dispose une instance périphérique. Il y a de grandes différences à cet égard, les situations extrêmes étant celles des services administratifs déconcentrés, financés entièrement par le centre, et celles des entreprises privatisées dont toutes les sources de financement sont autonomes par rapport au centre. Entre ces deux extrêmes, on trouve une grande variété de situations.

### 1.2.6. La décentralisation fiscale

La décentralisation fiscale se définit par le transfert vers les Administrations locales, des pouvoirs de décisions relatives à la mobilisation des ressources au niveau local, en vue de l'exécution des responsabilités dévolues par le gouvernement central. En principe, toute responsabilité dévolue au niveau local devrait être accompagnée d'un niveau adéquat de ressources.

Une politique de décentralisation fiscale cherche à promouvoir l'efficacité dans la provision des services au niveau local, le développement durable, la croissance économique et la réduction de la pauvreté. En effet, le développement durable implique une gestion efficace des ressources locales (et nationales), une croissance dynamique de l'économie, le tout basé sur un partenariat entre le secteur public, le secteur privé et la société civile. La décentralisation fiscale et financière peut donc promouvoir l'efficacité, l'innovation, le développement des ressources humaines, l'entrepreneuriat et le dynamisme local. Ce sont là les éléments clés d'une politique de réduction de la pauvreté.

Parmi les principes de base de la décentralisation fiscale se trouvent : l'adéquation des ressources et responsabilités, l'équité, la transparence, l'imputabilité, la motivation et la sanction. L'application d'une telle politique se renforce à travers une approche participative, impliquant toutes les couches socio-économiques locales dans le processus de prise de décision. Une politique de décentralisation fiscale se conçoit et s'applique aux fins de promouvoir l'équilibre dans le processus de développement des communautés locales. Dans ce cadre, il revient au gouvernement de mettre à la disposition des Administrations locales des ressources adéquates pour l'exécution des responsabilités accrues qui leur sont attribuées, mais aussi la distribution équitable des ressources centralisées allouées aux communautés locales.

Une politique de décentralisation fiscale se conçoit dans un cadre juridique qui définit clairement les responsabilités dévolues au niveau local, ainsi que les sources de revenu décentralisées. La décentralisation fiscale doit être accompagnée par des réformes institutionnelles et la mise à jour des lois.

### **1.3. La décentralisation fiscale et la bonne gouvernance**

La décentralisation fiscale a de nombreux partisans, notamment en tant que

stratégie visant à améliorer la prestation de services au niveau local, objectifs communément acceptés pour l'exercice de la décentralisation, comprennent ceux d'une allocation efficace des ressources via un réactif et un gouvernement responsable, une prestation équitable de services aux citoyens dans les différentes juridictions, et la préservation de la stabilité macroéconomique et la promotion des droits économiques et de la croissance. Particulièrement au cours des deux dernières décennies, les pays à travers le monde ont été décentralisés, les responsabilités pour la fourniture de l'infrastructure de l'Etat central à des sphères inférieures du gouvernement. La raison pour laquelle de nombreux pays en développement ont opté pour des réformes, visant à une plus grande décentralisation, le principe de subsidiarité, selon lequel l'autorité publique doit résider au plus bas niveau de l'organisation politique et capable de l'utiliser efficacement.

Dans le même temps, la responsabilité des dépenses affectées doit être adaptée au financement adéquat. La décentralisation est censée avoir un potentiel capable d'accroître l'efficacité en ce qui concerne l'utilisation des fonds publics, principalement par l'amélioration de la gouvernance, à savoir :

- l'augmentation de la propriété,
- mieux peaufiner les circonstances locales,
- l'augmentation des mécanismes directs de la responsabilité.

Tout d'abord, la décentralisation est associée à une efficacité accrue, car les sphères de gouvernement inférieur sont plus susceptibles d'évaluer la demande et de connaître les priorités des gens. Deuxièmement, la décentralisation peut conduire à une plus forte évolution de la démocratie, car elle rend le gouvernement local plus responsable de ses actes (**World Bank 2003; Ahmad et al. 2005 cité par GDI 2007**).

D'autres arguments peuvent être cités confirmant l'efficacité de la décentralisation, notamment, une plus grande efficacité de la consommation, de la concurrence, les coûts de transaction plus faibles et hausse de chiffres d'affaires.

L'efficacité de la consommation concerne l'hypothèse selon laquelle les préférences des consommateurs varient d'un pays à un autre et, par conséquent, des niveaux uniformes de services dans toutes les municipalités sont inefficaces. En ce sens, le service décentralisé des livraisons augmente

l'efficacité, les services peuvent être fournis conformément aux réglementations locales de préférences.

Deuxièmement, la compétition verticale et horizontale entre les différentes unités du gouvernement peut fonctionner comme une incitation à la prestation de services rentables, car la concurrence limite la possibilité d'augmenter sans cesse les impôts. En outre, les coûts de transaction peuvent être significativement plus faibles, lorsque les services sont fournis localement, car la connaissance locale peut être utilisée et les décisions peuvent être mises en œuvre rapidement.

Enfin, en particulier dans les pays en développement, une grande partie de l'économie tombe en dehors du filet fiscal. Depuis un certain temps, les gouvernements sont plus susceptibles d'avoir des informations fiables sur l'assiette de l'impôt, ils pourraient être en mesure de capturer plus de personnes qui ne payent pas leurs. La décentralisation est également supposée influencer positivement sur la démocratisation, car elle rend les gouvernements plus proches des gens (**Wittenberg 2003: 4**). Cette argumentation comprend plusieurs volets connexes de discussion, y compris la responsabilité, la participation, et une plus grande variété de choix. Premièrement, le gouvernement local est plus susceptibles de rendre compte de ses mandants, puisque les flux d'information sont mieux dans une zone géographiquement restreintes, et les gens peuvent plus facilement contrôler si cela se faisaient au niveau local Les autorités considèrent que leurs besoins (**Wittenberg: 2003, 6**)

Deuxièmement, la décentralisation peut accroître la participation de la population locale Lorsque les bénéficiaires immédiats (soit directement, soit à travers la représentation) sont impliqués dans la planification de l'affectation des ressources publiques, il est supposé que les interventions étaient susceptibles de mieux répondre aux besoins et aux priorités locales par rapport à une situation où les Gouvernements centraux planifient et assurent pour leur compte, ce qui augmente l'efficacité. L'effet positif présumé de dispersion responsabilité de sphères inférieures du gouvernement peut être déjoué, cependant, si des formes inappropriées de décentralisation mise en œuvre.

Dans un système démocratique, nous étendons généralement ce modèle d'inclure la dévolution de pouvoir de «peuple», qu'ils peuvent ensuite

exercer par l'intermédiaire des élus locaux gouvernement. Dans des pays aussi variés que les républiques de l'ancienne Union soviétique, les nations de l'Europe centrale et orientale, en Afrique du Sud, en Australie, et les divers pays en développement (par exemple, l'Argentine, la Bolivie et la Colombie), beaucoup voient la décentralisation comme un élément important d'une stratégie visant à accroître le pouvoir politique des personnes, exprimée par les gouvernements locaux. La décentralisation peut, tout au moins, être importante pour des raisons politiques, et elle peut également améliorer le bien-être de la population.

Au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays ont choisi de suivre une politique de décentralisation de leurs activités (à l'exemple des entreprises multinationales et les organisations internationales). Plusieurs pays à travers le monde ont reconnu les avantages de l'exercice de la décentralisation. En théorie, comme en pratique, la décentralisation permet que les gens aient une plus grande influence sur les décisions du gouvernement qui affectent leurs vies.

#### 1.4 Les Déséquilibres de la décentralisation

Il y a encore débat sur les avantages mesurables et des inconvénients de la décentralisation, en ce qui concerne son impact sur la réduction de la pauvreté. En tout cas, pour que la décentralisation atteigne ses promesses, un certain nombre de conditions et des hypothèses qui sous-tendent la chaîne d'impact décrite ci-dessus doivent être remplies. En fait, le lien entre la décentralisation et l'amélioration de la prestation des services, et donc le lien avec la pauvreté, n'est valable que si certaines conditions sont remplies, y compris, entre autres,

- engagement politique au niveau national,
- la disponibilité de ressources financières à un niveau local,
- la capacité humaine et administrative,
- les flux d'informations suffisantes,

La participation effective à des mécanismes de consultation. Techniquement parlant, le principe du rapprochement des finances locales souligne que la capacité financière des collectivités locales doit être alignée avec les responsabilités fonctionnelles déléguées.

Néanmoins, la plupart du temps, ce principe n'est pas respecté au niveau local, les gouvernements sont affectés à des responsabilités accrues dans la fourniture de services, qui ne sont pas accompagnés d'un transfert accordant des moyens financiers.

En outre, si les collectivités locales sont trop petites, cela pourrait impliquer des pertes d'efficacité, en raison de la diminution des économies d'échelle dans la prestation de service.

Dans le même temps, les gouvernements locaux n'ont souvent pas les capacités nécessaires pour faire usage efficacement des ressources disponibles et des compétences attribuées. Il s'agit des capacités efficaces de recouvrement des recettes, ainsi que la gestion financière et la comptabilité et les capacités de lier le budget avec la planification du développement et sa mise en œuvre, afin de fournir une infrastructure efficace et efficiente et d'autres services publics au niveau local.

Enfin, les gouvernements locaux doivent être tenus responsables de la façon dont ils traitent leurs ressources avec le public, pour s'assurer que les fonds sont dépensés en fonction des besoins réels et des priorités de développement. En l'absence d'organes internes de contrôle assez solides et efficaces et de mécanismes externes de contrôle, les gouvernements locaux ont souvent du mal avec de faibles niveaux de transparence et de responsabilité, ce qui ouvre la voie à la corruption et au gaspillage de fonds, d'où insuffisance de ressources financières, combinées à une mauvaise gestion de ces ressources et un faible niveau de capacités et de responsabilisation, cela pourrait empêcher la livraison effective de services envers les collectivités locale, en particulier pour les pauvres.

En ce qui concerne le retard des infrastructures, en particulier le sous-investissement actuel dans l'infrastructure de base, impose une contrainte majeure pour le développement durable et la réduction de la pauvreté et la réalisation de la croissance, c'est-à-dire, la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

## **2. Relations fiscales intergouvernementales dans les pays en développement**

Les relations fiscales intergouvernementales doivent être considérées comme un système fiscal, et tous les morceaux de ce système doivent s'emboîter. Il

s'agit de plus que ce qui est traditionnellement dénommés les questions fiscales. Les éléments clés de tout plan de déploiement de l'exercice de la décentralisation sont:

- l'affectation des dépenses et de l'autonomie;
- l'affectation du revenu et de l'autonomie;
- Conception du système de transferts intergouvernementaux;
- Fourniture de discipline budgétaire;

Ces différents éléments s'influencent mutuellement. En tant que tel, la manière dont le système de transferts intergouvernementaux est leur forme peut influencer les autres composants du système. **(Voir la terre van't 2009).**

### **2.1 Attribution des dépenses**

La première étape fondamentale dans la conception d'un système de l'exercice intergouvernemental des relations est l'attribution des responsabilités fonctionnelles entre les différents niveaux de gouvernement. Une attribution claire des responsabilités des dépenses en clarifiant qui est responsable, cela accroît la responsabilité, tout en évitant les chevauchements improductifs, duplication de l'autorité juridique et challenges.

Une décentralisation stable et significative nécessite un cadre institutionnel bien défini dans l'attribution des responsabilités de dépenses entre les différents niveaux du gouvernement ainsi que l'autonomie budgétaire suffisante, pour mener à bien et confier les responsabilités à chaque niveau de gouvernement.

En tout cas, la stratégie et les priorités d'un gouvernement envisagerait de prendre des affectations en compte, les différents poids des objectifs d'efficacité, d'équité et de stabilité. Ce qui est considéré comme la meilleure mission qui est susceptible de changer au fil du temps avec les changements des coûts et des contraintes technologiques, ainsi que des changements dans les préférences. Cependant les décisions d'affectation de dépenses devraient être fondées sur une séparation de chaque fonction en sous-fonctions, et pour

les fonctions simultanées, l'identification des attributs pour la réglementation, le financement et la mise en œuvre, puis l'analyse de la viabilité de chacun, comme une responsabilité centrale ou locale.

## **2-2 Améliorer la bonne gouvernance en matière fiscale dans les pays en développement**

Dans de nombreux pays en développement, la prestation durable de services publics, qui est nécessaire pour atteindre et maintenir les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), exige un accroissement des ressources financières nationales. Le ratio de l'impôt en proportion du PIB atteint 10 à 20 % dans ces pays, contre 25 à 40 % dans les pays développés.

L'accroissement des ressources financières nationales crée non seulement une marge de manœuvre supplémentaire pour contribuer aux dépenses liées aux OMD, mais permet également à un pays de s'approprier ses choix politiques. Comme cela est souligné dans la déclaration de Doha, la mobilisation des ressources financières nationales au service du développement constitue un élément fondamental du partenariat mondial pour le développement durable, en particulier dans la perspective de la contribution aux OMD. Dans le cas des pays en développement, ce partenariat signifie qu'il y a lieu de déployer des efforts accrus pour mobiliser les ressources nationales, afin de financer les priorités du développement, alors que les donateurs doivent respecter leur engagement de fournir une aide prévisible et à long terme à des objectifs de lutte contre la pauvreté, convenus au niveau international. La Commission assume cette responsabilité mutuellement partagée, en fournissant une part croissante de l'aide au développement, à travers une assistance budgétaire, y compris par des modalités d'aide innovatrices, telles que les contrats «OMD» conclus avec plusieurs pays ACP<sup>1</sup>.

En outre, la fiscalité contribue au développement de l'État et à l'affermissement du sentiment de citoyenneté. Une bonne gouvernance dans le domaine fiscal ne peut pas être exportée ou imposée de l'extérieur. C'est à un gouvernement responsable qu'il appartient de pourvoir aux besoins élémentaires des citoyens ou de courir le risque de perdre de sa légitimité et de son soutien auprès du public. L'U.E est attachée aux principes

---

<sup>1</sup> Afrique, Caraïbes et Pacifique,

d'appropriation des stratégies et des programmes de développement par les pays partenaires. Par le soutien apporté aux pays en développement dans ce domaine, l'UE affiche également son attachement aux principes de responsabilité mutuelle, exposés dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. L'amélioration de la gouvernance fiscale dans les pays développés permettra de renforcer l'engagement des contribuables de l'UE en faveur de l'aide au développement.

### **2.3 Difficultés rencontrées dans les pays en développement**

#### **2.3.1. Facteurs intérieurs**

Lorsque les pays en développement tentent d'accroître leurs recettes fiscales nationales, ils sont souvent confrontés à plusieurs contraintes liées aux éléments suivants:

- la structure et la compétitivité de leur économie (par exemple, secteurs informels importants, prédominance de l'agriculture sur l'industrie et les services);
- l'instabilité politique ou macro-économique, la faible qualité des services publics, la mauvaise gestion des finances publiques, l'incidence de la corruption, la mauvaise gouvernance et l'absence d'État de droit, y compris dans les régions riches en ressources et tout particulièrement dans les pays dont la situation est fragile;
- les caractéristiques du système fiscal et de sa gestion, qui peuvent expliquer l'efficacité et la réactivité limitées des réformes fiscales:
  - base d'imposition étroite se traduisant souvent par une distribution inégale de la charge fiscale entre les facteurs économiques et les contribuables;
  - rapport entre fiscalité directe et indirecte qui ne reflète pas toujours dûment la structure de l'économie;
  - lien ténu entre politique fiscale et administration fiscale;
  - faible capacité des administrations fiscales de gérer et de superviser le système fiscal,

Ce qui peut se traduire par une mauvaise discipline fiscale et un faible taux de recouvrement de l'impôt.

#### **2.3.2. Facteurs internationaux**

L'intégration croissante des marchés internationaux et la mondialisation économique influent également sur l'efficacité des systèmes fiscaux nationaux:

- l'application de règles fiscales nationales est plus difficile dans un monde caractérisé par la mobilité géographique croissante des contribuables, par le gros volume des flux d'échanges et de capitaux et par le recours aux nouvelles technologies;
- le passage de systèmes basés essentiellement sur les recettes douanières à des systèmes plus modernes et plus larges, pose des problèmes d'ajustement;
- certains pays pourraient être tentés d'encourager les investissements directs étrangers à travers des incitations et des dérogations fiscales trop coûteuses, qui manquent souvent d'attirer des investissements réels et durables;
- l'existence de juridictions non coopératives et de pratiques fiscales dommageables, à la fois dans les pays développés et les pays en développement, porte également préjudice aux pays en développement, non seulement à travers les répercussions négatives sur leurs recettes, mais aussi par les effets néfastes sur les bonnes pratiques et le développement institutionnel.

#### **2-4. Encourager des systèmes fiscaux efficaces, fonctionnels, équitables et durables**

L'existence de systèmes fiscaux fonctionnels et équitables est essentielle pour la croissance, la lutte contre la pauvreté, la bonne gouvernance et le développement de l'État. Ordinairement, ces systèmes permettent de générer des recettes plus élevées et plus stables, d'obtenir des investissements plus durables et de rendre l'économie plus compétitive. En particulier, la corrélation entre réforme fiscale et amélioration de l'environnement économique joue un rôle clé, dans la mesure où elle facilite la tâche des entreprises en matière d'investissement, de commerce et de création d'emplois. En outre, dans les pays qui rencontrent des difficultés liés à la capacité, il semble primordial de concevoir des systèmes fiscaux qui soient faciles à gérer, moyennant des ressources limitées.

L'existence de systèmes fiscaux fonctionnels et équitables est également essentielle pour encourager la démocratie et la légitimité de l'État, étant

donné que les contribuables tiennent généralement leur gouvernement pour responsable de l'utilisation de l'impôt. Des systèmes fiscaux fonctionnels et équitables contribuent à créer un contrat social et fiscal fort entre les citoyens et leur gouvernement, à tous les niveaux, ce qui permet d'encourager la discipline fiscale, d'améliorer la gouvernance économique et démocratique, de générer des recettes plus élevées à travers une croissance économique plus forte et des assiettes fiscales plus larges, de combattre la fraude et l'évasion fiscales, ainsi que, de lutter contre le blanchiment de l'argent sale, la corruption et le financement du terrorisme.

#### **2.4.1. Contribuer aux réformes fiscales et renforcer les administrations fiscales**

La Commission est consciente du fait qu'il appartient d'abord aux pays en développement eux-mêmes d'améliorer leur système fiscal et leur politique fiscale, en fonction de leur situation et de leurs choix économiques et politiques. Lors de la conception de systèmes fiscaux et du renforcement des administrations fiscales, un certain nombre de défis doivent être relevés, à savoir:

- trouver le bon niveau pour les impôts directs et indirects, et déterminer le bon équilibre entre ces deux composantes et fixer l'étendue de l'assiette fiscale et la répartition de la charge fiscale en fonction de la structure de l'économie, de la possibilité de générer des recettes durables et des besoins sociaux du pays;
- intégrer l'économie informelle et réaliser des investissements productifs et faciliter la création d'emplois, notamment dans les micro-entreprises et les petites entreprises;
- établir un cadre juridique stable, des systèmes fiscaux transparents et des administrations fiscales qui sont tenues de rendre des comptes et faire en sorte que des procédures simplifiées soient mises en œuvre à un faible coût de mise en conformité;
- donner aux administrations fiscales les moyens requis pour traiter efficacement les données fiscales et assurer la discipline fiscale de l'ensemble des acteurs économiques, nationaux et internationaux.

#### **2.4.2. Favoriser une responsabilisation ainsi qu'une gestion des finances publiques au niveau national**

L'une des priorités du cadre de coopération au développement de l'UE

consiste à renforcer l'appropriation et la responsabilisation au niveau national, compte tenu de l'accent qui est mis sur l'utilisation de systèmes nationaux pour la fourniture de l'aide, y compris le recours à l'assistance budgétaire. En d'autres termes, il convient de mieux faire respecter les principes qui sous-tendent des finances publiques saines et transparentes, notamment en ce qui concerne les recettes financières résultant de projets relatifs aux ressources minérales. Il importe de continuer à promouvoir une plus grande transparence dans l'élaboration des budgets, y compris en ce qui concerne les subventions fournies sous la forme d'exonérations fiscales, et à favoriser la transmission aux parlements nationaux de rapports et d'audits sur l'exécution budgétaire. Il convient d'accorder une plus grande attention au renforcement de l'expertise technique des parlements, de manière à leur permettre d'évaluer l'élaboration et le contrôle des budgets nationaux, et d'y contribuer utilement, y compris pour les aspects liés aux recettes nationales tirées de l'extraction de ressources et aux questions fiscales. La capacité des pouvoirs publics locaux de collecter l'impôt et de rendre compte aux citoyens des dépenses publiques locales doit être renforcée.

#### **2.4.3. Renforcer la transparence et la coopération fiscale au niveau international**

Dans une économie marquée par la mondialisation toujours croissante, il est de plus en plus difficile pour les systèmes fiscaux nationaux de fonctionner efficacement sans coopération internationale, car des tensions peuvent alors apparaître en matière de compétences fiscales, lesquelles peuvent être résolues en conformance de principes internationaux.

Plusieurs pays en développement affirment que leur capacité de mobiliser des ressources financières nationales est affectée par l'évasion et la fraude fiscale internationale, notamment en raison du transfert d'actifs et de bénéfices vers des juridictions fiscales attractives et/ou non coopératives ou par le biais de celles-ci. Étant donné que les multinationales ne sont pas tenues de communiquer leurs données financières dans une ventilation par pays, les entreprises peuvent être tentées de réduire leurs obligations fiscales dans les pays en développement, notamment à travers des pratiques de prix de transfert. Les pays du G20 sont convenus de travailler sur l'application internationale de règles de transparence dans le domaine financier et fiscal et ont appelé à plusieurs reprises les instituts de normalisation à élaborer un

ensemble unique de normes comptables mondiales de haute qualité. L'UE s'efforce d'obtenir de l'ensemble des pays, et en particulier de ses pays partenaires, qu'ils approuvent les principes de coopération élémentaires en matière de bonne gouvernance fiscale (transparence du système fiscal, échange de données et concurrence

fiscale loyale qui sont déjà appliqués par ses États membres. L'acceptation de ces principes permettrait de renforcer la capacité des États membres de l'UE et de leurs pays partenaires de traiter le problème de l'évasion et de la fraude fiscale au niveau international, en faisant intervenir des initiatives internationales complémentaires.

S'inspirant de la politique de multilatéralisme effectif de l'UE, la Commission souligne l'importance de la définition et du respect subséquent de principes et de normes mondiales de transparence et d'échange de données. Idéalement, cette exigence fait appel à des conventions mondiales comportant des engagements contraignants pour l'ensemble des signataires. Dans l'immédiat, il convient d'utiliser efficacement les cadres de coopération régionale ayant notamment été établis avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, les régions d'Amérique latine et les régions concernées par la politique européenne de voisinage, de sorte que les meilleures pratiques en matière de bonne gouvernance fiscale puissent être introduites et étendues au niveau régional approprié. En outre, la Commission renforcera la transparence en soumettant une communication sur la responsabilité sociale des entreprises, dans laquelle elle examinera, comment établir un système de communication obligatoire de données sur la gouvernance dans le cadre des comptes annuels.

Il convient de permettre aux pays en développement de participer plus efficacement aux structures et aux processus de coopération fiscale internationale. Ces pays pourraient alors négocier des accords pertinents, y compris sur l'échange de données fiscales à un niveau multilatéral, régional et/ou bilatéral, selon le cas.

### **Conclusion**

L'objectif de cette étude est d'arriver à une meilleure coopération et au renforcement de la coordination dans le domaine fiscal, que ce soit au niveau national ou régional. Ce papier s'est également penché sur le thème de la fiscalité des petites et moyennes entreprises, ainsi que sur les

résultats d'études sur la cartographie des bailleurs de fonds et sur les modalités d'une aide appropriée, les prix de transfert, sur ainsi que sur l'évaluation de la performance fiscale.

Des propositions pertinentes ont été faites concernant les étapes à venir, et ce pour la mise en application des conclusions établies dans le domaine de la coopération en matière de développement.

En ce qui concerne les modalités d'une coopération appropriée dans le domaine fiscal, les recommandations suivantes ont été proposées :

- L'amélioration de la mobilisation des ressources financières nationales est axée sur la réalisation d'objectifs de développement national et international. Cette dernière doit être accompagnée d'efforts internationaux en matière de renforcement des engagements de l'APD, conformément aux résultats des conférences de Monterrey (2002) et Doha (2008) sur le financement du développement.
- L'augmentation des recettes fiscales n'est pas une fin en soi, la fiscalité est un élément central de relations solides entre l'état et la société, cela doit donc être liée à des efforts de gouvernance et de fourniture de services publics, ainsi que d'efforts entrepris « dans un souci général de rendre les systèmes fiscaux plus favorables aux pauvres » (Déclaration de Doha, 2008).
- Les partenaires du développement doivent intensifier entre eux le dialogue politique sur la mobilisation des ressources financières nationales et avec les représentants des parlements, de la société civile, des organisations du secteur privé et d'autres parties prenantes.
- Un appui à la mobilisation des ressources financières nationales doit être apporté sous la conduite des pouvoirs publics, en fonction des besoins du pays et dans le respect des principes de la déclaration de Paris année 2005, à savoir la prise en charge, l'alignement, l'harmonisation, les résultats et la redevabilité mutuelle.
- Les bailleurs de fonds doivent donc continuer à renforcer entre eux, leurs efforts de coordination et d'harmonisation, sous la conduite des états.
- L'appui doit absolument reposer sur des évaluations plus

réalistes, tenant suffisamment compte de l'économie politique, des réformes fiscales dans les pays en développement et des contraintes existantes au niveau des capacités, ainsi que des besoins des administrations fiscales.

- L'appui doit faire l'objet d'un suivi, à l'aide d'indicateurs élaborés conjointement pour mesurer l'avancement de la mobilisation des ressources financières nationales et à l'aide de diagnostics et d'évaluations des performances harmonisées, transparents et mis en œuvre conjointement.
- L'appui à la mobilisation des ressources financières nationales doit devenir partie intégrante de tout appui international aux systèmes de gestion des finances publiques et doit être intimement lié à la planification des dépenses.
- L'appui à la mobilisation des ressources financières nationales doit adopter une approche équilibrée de la fiscalité directe et de la fiscalité indirecte, en tenant particulièrement compte du potentiel d'imposition des revenus individuels et fonciers.
- L'appui au niveau national doit également tenir compte des expériences et des possibilités des organisations régionales et subrégionales, concernées par la fiscalité sur le plan de la mise en œuvre et promouvoir le partage Sud-Sud, de bonnes pratiques en matière fiscale.
- L'appui doit mener à davantage de sensibilisation pour une lutte efficace contre l'évasion fiscale, les flux financiers illégaux et la corruption.

La concrétisation de ces recommandations dans les pays en développement facilitera davantage la décentralisation fiscale et mènera sans aucun doute à une bonne gouvernance fiscale.

### **Bibliographie**

**1-** Abdallah Harsi, Décentralisation et déconcentration administrative: Instruments de la proximité administrative, Professeur à la faculté de droit de Fès.....

**2-** Communication de La Commission Européenne faite auprès du

Parlement Européen, du Conseil Et du Comité Economique Et Social Européen, avec pour titre "Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal", Bruxelles le 21/04/2010.

**3-** International Tax Compact, Réunion de travail intergouvernementale Opérationnalisation de l'agenda international pour la fiscalité et le développement Bonn, 12-13 septembre 2011

**4-** Sylvain H. Boko , "Un aperçu sur la décentralisation fiscale et les finances locales en Afrique francophone" , Présenté à la session II du Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique Francophone , France, Avril 2008

**5-** Vincent Lemieux, Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir Un document produit en version numérique par Réjeanne Toussaint, ouvrière bénévole, Chomedey, Ville Laval, Québec.

**6-** Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS, décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier, Université de Fribourg (Suisse), Imprimé en France par Ferréol (Lyon) - Octobre 2008

**7-** Niña Boschmann, Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonization Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization DPWG-LGD, Berlin, December 2009.

**8-** Jean-Pierre Boisivon, Propositions pour une réforme de la gouvernance fiscale, Institut de l'entreprise, 2005.