

Stratégie de recettes à moyen terme - Note conceptuelle

1. Document de stratégie de recettes à moyen terme – Aperçu général

L'objectif de cette note est de décrire de façon plus détaillée le concept de stratégie de recettes à moyen terme (SRMT) présenté pour la première fois en juillet 2016 par la Plateforme de collaboration sur la fiscalité (FMI, OCDE, ONU, BM) lors de la réunion des ministres des Finances du G20 à Chengdu, en Chine.¹

Les principales caractéristiques d'une SRMT sont décrites dans l'encadré 1 ci-dessous. Il ressort que le développement d'une SRMT dans un pays donné répond nécessairement à la volonté des autorités de mettre en œuvre une approche de réformes plus holistique et fondée sur la recherche d'une plus grande synergie et responsabilités des acteurs.

Encadré 1. Éléments clés d'une SRMT

- ✓ Un contrat social sur le niveau de l'effort de mobilisation des recettes à moyen terme (5-10 ans) que le pays est prêt à supporter en contrepartie des dépenses publiques identifiées dont l'impact sur la redistribution des richesses et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est quantifié et facilement mesurable.
- ✓ Un plan de réforme complet du système fiscal, reflétant la situation du pays et ses capacités institutionnelles :
 - Une refonte du cadre stratégique pour atteindre l'objectif de recettes ;
 - Une réforme des administrations fiscale et douanière pour administrer correctement la stratégie, atteindre le niveau de civisme fiscal souhaité et conséquemment les objectifs de recettes établis par le gouvernement ;
 - Un renforcement du cadre légal et réglementaire pour permettre la refonte des politiques et de leur administration, tout en recherchant un équilibre entre le pouvoir des administrations fiscales et les droits des contribuables;
- ✓ L'engagement du pays à la mise en œuvre régulière et soutenue de la stratégie, notamment par un fort appui politique et la mise à disposition des ressources.
- ✓ La sécurisation du soutien extérieur en matière de renforcement des capacités (assistance technique et formation) pour aider le pays à surmonter les contraintes internes dont il pourrait faire face dans le processus de formulation et de mise en œuvre efficace d'une SRMT.

De nombreux pays entreprennent actuellement d'importants efforts de mobilisation des recettes, axés notamment autour de réformes du système fiscal, certains éléments ci-dessus (ou certaines parties d'entre eux) sont déjà en place dans une certaine mesure - mais pas nécessairement avec la portée, la synergie et la durabilité que la Plateforme de collaboration sur la fiscalité (PCT) l'envisage dans son document. Comme il y est souligné, l'effort de mobilisation des recettes n'est pas uniquement quantitatif mais il est aussi qualitatif.

¹ Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries, Platform for Collaboration on Tax (IMF, OECD, UN, WB), July 2016. At: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/072016.pdf>.

Consensus social sur les objectifs de recettes à moyen terme. Les objectifs de recettes devraient être déterminés en même temps que les besoins/objectifs de dépenses. En ce qui concerne ces derniers, il existe des liens évidents à établir avec le Programme de développement durable à l'horizon 2030, centré autour des 17 objectifs de développement durable (ODD) à atteindre d'ici 2030. Le délai de moyen terme que le document du PCT suggère est de 5 à 10 ans pour réaliser progressivement les objectifs de recettes nécessaires à la mise en œuvre des ODD.

Les gouvernements doivent informer et conduire un dialogue national qui devra déterminer les attentes de la société à l'égard du niveau des services publics et des besoins de dépenses connexes— santé, éducation, droits sociaux, emploi, réduction de la pauvreté, etc. —que le développement social et économique devra poursuivre. C'est ce niveau consensuel de besoins sociaux et économiques qui détermine les objectifs de recettes. En adaptant les ODD au contexte particulier de chaque pays, les dirigeants politiques jouent un rôle essentiel dans la création d'un large consensus sur le niveau de mobilisation des recettes entre les différentes parties prenantes et les représentants de la communauté nationale.

Les programmes de développement nécessitent une importante mobilisation de recettes fiscales sur le moyen terme que les pays doivent avoir la capacité de planifier avec précision et de réaliser de façon durable. Le dispositif de mobilisation des recettes doit être en cohérence avec les besoins de dépenses à moyen terme - idéalement à travers l'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme. Même dans les pays en développement où les capacités de budgétisation à moyen terme sont limitées une certaine planification des dépenses publiques et sociales est nécessaire périodiquement pour fixer des objectifs pertinents de recettes.

Cet objectif de mobilisation des recettes à moyen terme devra être reflété dans les documents officiels que les gouvernements sont généralement responsables de produire : programmes gouvernementaux, budgets annuels du secteur public, budgets à moyen terme, etc. Dans le cadre de ces engagements, il est de la responsabilité du gouvernement envers l'électorat de publier à son intention, des rapports périodiques sur les progrès réalisés.

Un SRMT est un document de base qui décrit au niveau stratégique la feuille de route de la réforme du système fiscal et de son administration. La mise en œuvre de cette feuille de route appelle à un engagement de l'ensemble du gouvernement dans l'effort de mobilisation des recettes - voir la section suivante sur ce qu'implique l'engagement du pays.

Réforme du système fiscal. Dans le cadre d'une SRMT, une refonte soigneusement séquencée du système fiscal et de ses trois composantes essentielles — la politique fiscale, l'administration et le cadre légal et réglementaire — est certainement nécessaire.

Refonte de la politique fiscale. Dès que les objectifs de recettes fiscales à moyen terme (5 à 10 ans) sont déterminés, la prochaine étape consiste à déterminer : (a) dans quelle mesure le cadre actuel de politique fiscale est efficace et efficient pour répondre aux besoins de recettes, et (b) comment il devrait être ajusté.

- Un diagnostic détaillé des caractéristiques principales de la politique fiscale (par exemple, neutralité vs partialité), de la composition des impôts (par exemple, la consommation, le travail, le capital, les ressources naturelles) et de l'impact économique et social (par exemple sur la croissance, l'égalité, etc.) sera nécessaire.
- Une feuille de route pluriannuelle répertoriant les options stratégiques de la politique fiscale à même d'aider à la satisfaction des besoins/objectifs de dépenses projetés est indispensable. Cette feuille de route de niveau stratégique devra être révisée périodiquement (par exemple chaque année) et mise à jour (par exemple tous les trois ans) pour répondre en temps réel aux ajustements des besoins/objectifs stratégiques, aux changements de circonstances (politiques et autres) et aux problèmes émergents.

Bien que le processus de la SRMT soit fondamentalement orienté vers la mobilisation des recettes fiscales (pour répondre aux besoins de dépenses publiques), il peut arriver que la priorité soit donnée à des objectifs qualitatifs à certains moments de la vie économique. Une politique fiscale pertinente peut être nécessaire pour éviter de compromettre la croissance, l'équité et autres ou de créer des incitations perverses (p. ex. harcèlement des contribuables, faiblesse du cadre juridique, pratiques de corruption et planification fiscale agressive). Pour reformer la politique fiscale de manière appropriée, il faut tenir compte du niveau intellectuel global des contribuables, de l'environnement des affaires et de la capacité des administrations fiscales à mettre en œuvre les choix stratégiques retenus et de gérer le système fiscal.

Réforme des administrations fiscale et douanière. Répondre aux besoins de recettes fiscales dépend du civisme fiscal des contribuables ; et des administrations fiscales efficaces et efficientes sont cruciales à cet égard. La politique fiscale définit les options législatives les meilleures pour mobiliser les recettes requises. Le succès de ces options repose sur leur mise en œuvre efficace, équitable et effective par les administrations fiscales. Dans de nombreux pays en développement), les administrations fiscales doivent se moderniser pour remplir ce rôle. Cependant, leur réforme en profondeur n'a toujours pas retenue toute l'attention nécessaire. L'économie politique pour entreprendre et soutenir des réformes administratives est complexe, et parfois plus difficile que la collecte de recettes à court terme. Souvent, les choix faits sont mal conçus. D'où l'importance du large consensus national décrit ci-dessus pour créer un environnement politique propice à des réformes plus larges et plus profondes.

Renforcement du cadre juridique. La fiscalité établit une relation juridique entre les contribuables et l'État. Ainsi, la politique fiscale et les composantes administratives du système fiscal sont fixées dans les lois. Et l'application correcte et le respect de la loi sont essentiels au succès d'un régime fiscal. À cet égard, des lois bien préparées sont des déterminants importants de l'efficacité et de l'efficacé du système fiscal.

Dans la mise en œuvre de la SRMT, un examen attentif des lois régissant le régime fiscal sera nécessaire, y compris les dispositions relatives aux impôts (TVA, IRPP, IS, droit d'Accises, Droits de douane, impôts sur les ressources naturelles, taxes environnementales, etc.) et/ou les règles procédurales établissant les pouvoirs des administrations fiscale et douanière et les droits des contribuables (immatriculation, déclaration, paiements, contrôle, recouvrements,

contentieux, etc.). Il convient également d'accorder une attention particulière au respect des conventions internationales et autres obligations.

L'amélioration et l'adaptation du cadre juridique devront également accompagner les changements apportés à la politique et à l'administration fiscale et douanière, dans la mise en œuvre de la SRMT. Une approche cohérente et intégrée devra être exercée pour s'assurer que le cadre juridique appuie pleinement les dispositifs législatifs et administratifs.

Engagement du pays. L'engagement pour un système fiscal performant émerge fortement lorsque le sentiment d'urgence est partagé par tous les acteurs politiques, économiques et sociaux du pays. Dans le contexte de la réforme du système fiscal, les motivations peuvent être diverses. Par exemple, un programme social à moyen terme plus ambitieux peut être une grande priorité pour un gouvernement et l'adaptation du système fiscal aux fins de mobiliser davantage des recettes la principale réponse pour atteindre cet objectif. Corriger les distorsions dans la conception et l'application du système qui entravent la croissance économique peut également être une motivation importante.

Quoi qu'il en soit, les gouvernements doivent considérer la réforme du système fiscal comme un objectif national visant à 'assurer le financement des dépenses publiques, tout en permettant le développement social et économique. Cette réforme devrait devenir une priorité stratégique de l'ensemble du gouvernement, adoptée par les principales autorités et entités du pays – portée par ceux qui sont plus directement impliqués dans la bonne tenue du système fiscal bien sûr- mais aussi par tous ceux qui impactent directement ou indirectement la performance du système fiscal.

Un large consensus (et une large consultation) sont également indispensables pour définir les grandes lignes de la réforme du système fiscal et identifier les impôts qui affecteront les citoyens et les unités économiques du pays. La légitimité du système fiscal détermine en grande partie le comportement et le civisme fiscal des contribuables. Elle est donc indispensable à son efficacité et son efficacité.

La recherche du consensus doit être gérée et coordonnée au plus haut niveau du gouvernement, probablement le ministère des Finances habilité par la plus haute autorité du pays. La gestion de la réforme nécessite une approche formelle pour assurer : (a) la vision et la soutenabilité du projet de réforme à moyen terme, (b) les ressources pour sa conception et sa mise en œuvre (y compris le partenariat avec des appuis extérieurs) et (c) un soutien politique constant et soutenu.

L'expérience a montré que la réussite d'une réforme du système fiscal dépend de (a) une stratégie cohérente, (b) des dispositifs de bonne gouvernance et des équipes pour gérer la stratégie, et (c) un soutien politique visible et soutenu.

Dans un processus de gestion de la réforme, certaines dispositions clés de gouvernance doivent être mis en place : un responsable (au plus haut niveau gouvernemental), un comité directeur (pour fournir le soutien de l'ensemble du gouvernement, parfois avec des représentants au-delà du gouvernement), la structure et l'équipe de gestion de la réforme (identification des organismes clés impliqués et une équipe de base pour aider à mettre en

œuvre la stratégie de réforme) et des dispositifs opérationnels pour aider à concevoir, exécuter et surveiller la mise en œuvre de la stratégie de réforme.

Appui externe. Comme nous l'avons mentionné, dans les pays en développement, la capacité de formuler et de mettre en œuvre la SRMT est limitée. Ainsi, un appui extérieur notamment en matière de développement des capacités - DC (par les fournisseurs de l'AT) doit être envisagé. Dans de nombreux pays, un tel soutien est déjà présent. Et la grande priorité accordée à la mobilisation des recettes ces dernières années, implique que cet appui devra augmenter.

Ce soutien extérieur peut être utilisé pour aider le gouvernement à mettre en place la stratégie de réforme fiscale à moyen terme. Il existe des preuves que lorsque plusieurs fournisseurs d'assistance technique soutiennent le pays dans le cadre des réformes des administrations fiscale et douanière, les efforts ne sont pas toujours coordonnés et complémentaires. Dans certains cas, les initiatives de réforme ont été en conflit ou mal séquencées. Cela pourrait s'expliquer au moins en partie par le fait que les fournisseurs d'assistance technique ont tendance à prioriser leurs propres mandats institutionnels plutôt que la collaboration avec d'autres fournisseurs d'assistance technique. De plus, il est souvent difficile de quantifier les résultats d'une réforme et de les attribuer de façon spécifique à une assistance technique particulière. Tous ces paramètres, , exercent une pression supplémentaire sur les pays bénéficiaires (en particulier ceux qui ont une capacité plus limitée) pour gérer l'assistance technique.

Un changement radical dans l'organisation de l'appui en renforcement des capacités peut être réalisé avec l'adoption de la SRMT dans un pays car elle implique que la stratégie de recettes soit adoptée par la communauté des fournisseurs des actions de renforcement des capacités :

- Les pays bénéficiaires devraient désigner un fournisseur d'assistance technique (AT) pour prendre l'initiative d'aider les autorités à formuler la réforme du système fiscal, en étroite collaboration et en consultation avec les fournisseurs d'AT. Ce fournisseur principal d'AT devra soutenir la gouvernance de la réforme afin de préserver l'intégrité de la stratégie de recettes et la coordination de l'assistance en développement des capacités. Il devra également fournir des conseils en temps opportun pour son ajustement et sa mise à jour, et au besoin dans tous les domaines clés du système fiscal — la politique, l'administration et le cadre juridique —.
- L'appui en développement des capacités doit être fourni et reçu dans le cadre de la stratégie de réforme du système fiscal, au moment opportun et avec la portée envisagée dans la stratégie de réforme. Cela implique que cet appui doit être séquencé selon les priorités fixées par les autorités et décrites dans le plan de mise en œuvre de la stratégie de réforme.
- Un accord formel (p. ex. protocole d'entente) doit être établi entre les autorités et les fournisseurs de l'AT avec une certaine reconnaissance explicite des rôles, de la contribution, du séquencage des activités. Les nouveaux fournisseurs de l'AT doivent intégrer l'accord afin d'éviter la dispersion du temps, des énergies et des moyens. Les institutions qui souhaitent financer cette AT peuvent créer des fonds communs afin

de faciliter l'accord formel, simplifier l'utilisation des fonds, la mise en œuvre et la communication des rapports.

L'adoption de l'approche de coordination ci-dessus est une caractéristique distinctive de la SRMT par rapport à l'effort actuel de mobilisation des recettes, et à ce que les fournisseurs d'AT ont entrepris jusqu'à présent. Cette approche exige de la part des fournisseurs de l'AT, une forte volonté et un engagement à l'adoption et à la mise en œuvre réussies de la SRMT.

2. Document de stratégie de recettes à moyen terme – Contenu

Le document de la SRMT doit décrire la feuille de route de haut niveau que le gouvernement adoptera officiellement pour guider la réforme du système fiscal. Il devra décrire de manière générale la stratégie du gouvernement pour réformer la politique fiscale, l'administration et le cadre juridique au cours des 5 à 10 prochaines années, visant à financer les programmes économiques et sociaux du pays par le biais de recettes de « qualité », c'est-à-dire un système fiscal qui mobilisera les ressources, reflétera les considérations de redistribution sociale et créera des incitations appropriées pour le développement économique et social.

Réforme du contenu du système fiscal

Refonte du cadre de la politique fiscale. Cette partie du document SRMT doit contenir :

- Une projection quinquennale des besoins en recettes du gouvernement (peut-être en pourcentage du PIB) — plans de dépenses — y compris le gap de financement à mobiliser par le biais du système fiscal.
- Un double diagnostic du cadre politique actuel (impôts majeurs) :
 - par rapport aux principes reconnus de politique fiscale et aux tendances internationales.
 - par rapport à sa capacité à répondre aux objectifs de recettes retenues.
- Intentions de modifier le dispositif de la politique fiscale pour répondre aux objectifs de recettes et d'améliorer ses principes de conception :
 - par exemple, supprimer les exonérations en matière de TVA et privilégier le remboursement rapide des crédits, modifier la progressivité de l'IRPP, élargir la base de l'IS.
- Un calendrier d'un horizon de cinq ans avec le séquençage des changements de politique prévus et les modifications législatives qui l'accompagnent.
- Une structure responsable (p. ex. unité de politique fiscale) pour conduire le processus et le travail de réforme, l'engagement avec les parties prenantes et la discussion au Parlement.

Réforme des administrations fiscale et douanière. Cette partie du document SRMT doit contenir :

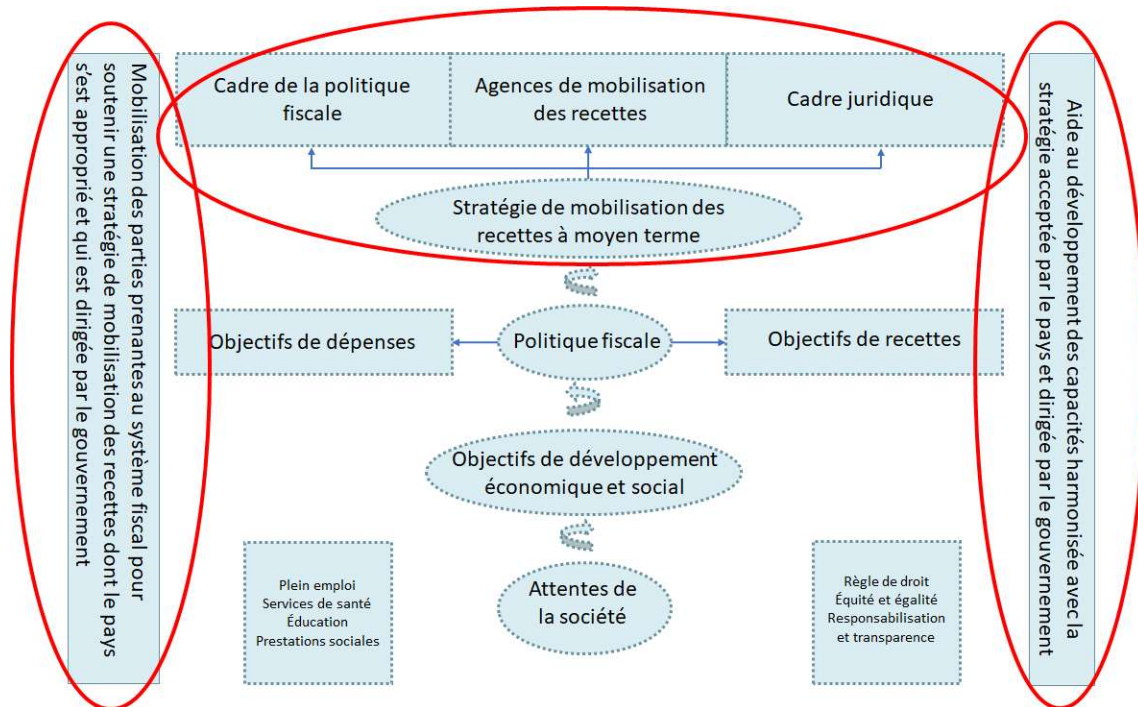
- Un triple diagnostic des administrations fiscale et douanière sur leur gestion du cadre stratégique afin d'atteindre une conformité élevée des contribuables :
 - les taux de conformité des contribuables aux principaux impôts.
 - La gestion institutionnelle et la gouvernance des opérations par rapport aux bonnes pratiques et tendances internationales (par exemple mesurées à l'aide de TADAT et d'autres outils).
 - la gestion et la performance des fonctions fiscales clés par rapport aux critères et tendances internationaux.
- Intentions de réformer les administrations fiscale et douanière en vue de moderniser et d'adopter de bonnes pratiques et tendances internationales.

- p. ex., adoption complète du système déclaratif, plus d'autonomie et de responsabilisation des administrations fiscale et douanière, passage à l'administration numérique, automatisation complète des processus, professionnalisation et intégrité des agents.
- Un plan d'investissement pour soutenir la mise en œuvre de la réforme, notamment pour le financement des besoins en ressources.
- Un calendrier d'un horizon de 5 ans avec le séquençage des changements prévus pour l'administration fiscale et douanière.
- Une structure de gouvernance pour conduire le processus de réforme, s'engager avec les parties prenantes, entreprendre les travaux et appuyer les discussions parlementaires.

Renforcement du cadre juridique. Les réformes de la politique et de l'administration nécessiteront probablement une modification importante du cadre juridique fiscal. Le document *SRMT* devrait indiquer les modifications majeures qui doivent permettre d'effectuer les changements de politique et d'administration prévus, en particulier ceux qui visent à éliminer les obstacles à la modernisation de la réforme des administrations fiscales.

Au-delà du document SRMT, l'appui politique et populaire sera crucial pour son succès. Sa formulation inclusive, son adoption publique et sa mise en œuvre durable et complète détermineront son succès - allant au-delà de la simple préparation d'un papier à stocker sur une étagère ou d'une mise en œuvre partielle et désordonnée.

Stratégie de recettes à moyen terme



Bien qu'il ne soit pas précisé ci-dessus, le document du MTRS devra comprendre également une section sur les engagements pris par les fournisseurs d'AT, à (1) appuyer cet effort de modernisation conduit par le gouvernement d'une manière coordonnée et « subordonnée », et (2) à renoncer aux pressions visant à prioriser leur propre agenda plutôt que l'effort mené par le pays.