

Mobilisation des recettes pour une reprise résiliente et inclusive au Moyen-Orient et en Asie centrale

Résumé exécutif

La mobilisation des recettes budgétaires domestiques est un défi de longue date pour les pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale. L'insuffisance des recettes a souvent contraint les dépenses sociales et l'investissement en infrastructure, affaiblissant ainsi la capacité des pays de la région à atteindre les objectifs de développement durable, à améliorer les perspectives de croissance et à relever les défis liés au climat. De plus, cette insuffisance a souvent été compensée par une accumulation considérable et soutenue de la dette publique qui a accentué la vulnérabilité de certains pays et limité leur marge de manœuvre budgétaire pour faire face aux chocs futurs.

La pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine ont aggravé les défis pour la viabilité des finances publiques, mettant en exergue le besoin d'accroître les recettes budgétaires. Les pertes substantielles de recettes pendant la pandémie, notamment du fait des mesures d'allègement de la charge fiscale des entreprises et des ménages, ainsi que les dépenses visant à appuyer la croissance, ont affaibli les finances publiques. L'augmentation des recettes intérieures est donc devenue un impératif de politique économique pour la région. La hausse des prix des produits de base due à la guerre en Ukraine et les mesures prises en réponse à ce choc ont également accentué les pressions budgétaires. En parallèle, les autorités tentent de contenir les risques budgétaires et les séquelles durables de la pandémie en adaptant les mécanismes et le rythme de la perception de l'impôt.

Les dernières crises mondiales ont également exacerbé les inégalités sociales et souligné l'importance d'une perception efficace et équitable de l'impôt. A l'instar du reste du monde, l'impact de la pandémie dans la région a été inégal, touchant de manière disproportionnée les ménages à faibles revenus, les personnes vulnérables et celles qui travaillent dans les secteurs où les contacts avec le public sont fréquents. En parallèle, la hausse des prix des denrées alimentaires et des carburants due à la guerre en Ukraine a frappé plus durement les ménages vulnérables. Il est donc essentiel d'accroître l'efficacité et l'équité de l'impôt pour contribuer à atténuer les effets négatifs de la pandémie et de la hausse des prix des matières premières sur la distribution des revenus. Un système fiscal plus efficace permettrait ainsi d'augmenter les recettes et de financer les dépenses sociales et d'infrastructure, ce qui pourrait stimuler la croissance et renforcer l'égalité des chances. Une croissance plus élevée et plus inclusive pourrait renforcer la cohésion sociale et améliorer le recouvrement des impôts. Un cercle vertueux pourrait alors s'enclencher. Un système fiscal plus équitable pourrait, à son tour, réduire les écarts de revenus et de richesses en redistribuant les revenus du haut vers le bas de l'échelle de distribution. Le défi consiste à trouver un équilibre approprié entre efficacité et équité de la perception des recettes en vue de préparer la reprise après les derniers chocs.

La présente étude se penche sur les possibilités d'accroître les recettes fiscales ainsi que sur les politiques qui permettraient d'atteindre progressivement cet objectif tout en favorisant une croissance résiliente et inclusive au Moyen-Orient et en Asie centrale. Certes, les stratégies spécifiques de perception des recettes devront être adaptées au contexte de chaque pays et à ses objectifs budgétaires globaux, notamment le niveau souhaité en matière de dépenses publiques. Néanmoins, un ensemble de conclusions de portée générale émergent de l'étude. Elles se résument comme suit :

En dehors des revenus des hydrocarbures, les recettes fiscales moyennes de la région sont inférieures à celles des autres régions. Au cours des deux décennies qui ont précédé la pandémie, l'assiette fiscale a été élargie de manière notable dans plusieurs pays. Elle est restée toutefois relativement étroite et les recettes fiscales ont été inférieures aux attentes. Dans les faits, si l'on exclut les recettes liées aux hydrocarbures, le taux d'imposition moyen, qui se situe autour de 12 %, a été inférieur à celui des pays émergents et des pays en développement d'autres régions.

Les pays fragiles ou touchés par un conflit (PFC) de la région sont confrontés à des difficultés particulières pour percevoir les recettes fiscales. Leur taux d'imposition moyen n'est que de 8 %, un niveau nettement inférieur à celui des PFC d'autres régions et insuffisant pour couvrir les besoins essentiels de développement social et économique.

D'une manière générale, la marge de manœuvre pour lever des recettes fiscales supplémentaires est importante. Les écarts de recettes fiscales, c'est-à-dire la différence entre la perception potentielle et effective des taxes hors hydrocarbures, sont très élevés et sont estimés à plus de 14 % du PIB hors hydrocarbures en moyenne dans la région. Les pays à faible revenu et les pays fragiles affichent des écarts particulièrement importants. Les écarts fiscaux sont les plus faibles dans les pays du Caucase et d'Asie centrale, ce qui témoigne des progrès récents réalisés dans ces pays.

Les pays de la région ont déployé des efforts pour améliorer la perception des impôts, mais des difficultés subsistent. Les pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale, comme d'autres pays émergents et en développement, tirent l'essentiel de leurs recettes fiscales des taxes sur la consommation, en s'appuyant sur divers impôts indirects et redevances. Toutefois, les rendements des recettes sont relativement faibles. Par ailleurs, le recours aux impôts directs, en particulier l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, a été relativement limité.

La conception de la politique fiscale, notamment les faibles taux d'imposition et les exonérations fiscales généralisées, contribue fortement au déficit de recettes fiscales. Les pays exportateurs d'hydrocarbures, notamment ceux du Conseil de coopération du Golfe, ont adopté des taux particulièrement bas pour l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les taxes sur la consommation, malgré des progrès récents. De plus, les exonérations sont répandues dans la région et tendent à être significatives, aussi bien pour les impôts directs que pour la fiscalité indirecte. Par ailleurs, de nombreuses entreprises publiques de la région bénéficient de divers avantages qui érodent davantage l'assiette de l'impôt et compliquent son administration.

Des faiblesses dans la conformité fiscales, reflétant à la fois des caractéristiques structurelles et des lacunes administratives, joue également un rôle. Parmi les caractéristiques structurelles de la région figurent l'existence de vastes secteurs informels et de systèmes fiscaux complexes. Les lacunes de l'administration fiscale tiennent souvent au manque d'autonomie, à l'inefficacité de l'organisation et au sous-développement des services numériques aux contribuables. Ces éléments sont susceptibles de favoriser l'évasion et la fraude fiscales.

Les systèmes d'impôt sur le revenu des personnes physiques de la région varient en termes de progressivité (définie comme étant le degré d'augmentation du taux d'imposition moyen en fonction du revenu) et de capacité de redistribution. Dans certains pays, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est relativement progressif, mais les recettes sont trop faibles pour permettre une redistribution significative. Dans d'autres, les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont plus élevées, mais la progressivité est moindre. Les systèmes fiscaux les plus redistributifs de la région se trouvent dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

Ces résultats offrent des pistes de réflexion autour des politiques qui permettraient d'augmenter les recettes fiscales tout en appuyant une croissance résiliente et inclusive. Bien que l'équilibre approprié entre efficacité et

équité de l'impôt soit unique pour chaque pays, notre analyse soulignent des priorités communes pour la région en la matière :

Améliorer la conception de la politique fiscale pour élargir la base d'imposition et accroître la progressivité et la capacité de redistribution. Ces efforts seraient particulièrement bénéfiques aux pays dont l'assiette fiscale est étroite, tels que les pays exportateurs d'hydrocarbures. Plus généralement, dans toute la région, l'élimination des exonérations généralisées et des incitations fiscales inefficaces pourrait élargir l'assiette de l'impôt et améliorer la progressivité des systèmes fiscaux. En outre, la refonte de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la valeur ajoutée ou, dans certains cas, l'accélération de leur introduction, pourrait stimuler le recouvrement des recettes et appuyer l'inclusion. Le développement de l'impôt foncier, dont l'utilisation est actuellement limitée dans la région, contribuerait également à la réalisation de ces objectifs.

Renforcer l'administration des recettes pour améliorer la conformité fiscale. La modernisation et l'amélioration de l'efficacité des administrations fiscales permettraient de renforcer la mise en application de la loi et la conformité fiscale. Les principales mesures de réformes comprennent i) la restructuration de l'administration fiscale sur une base fonctionnelle et l'amélioration de son autonomie, ii) le développement des services aux contribuables pour réduire le coût de la mise en conformité, iii) le renforcement des procédures de contrôle, iv) la mise à profit des technologies numériques et l'extension des services électroniques aux contribuables à tous les principaux impôts. Le renforcement de la coopération internationale peut également faciliter l'échange d'informations entre les administrations fiscales, améliorant ainsi la transparence, ainsi que l'intégrité et l'équité du système fiscal.

Mettre en œuvre des réformes structurelles pour encourager la conformité fiscale et la diversification économique et réduire l'informalité. Promouvoir l'inclusion financière et décourager les transactions en espèces pourraient contribuer à améliorer l'accès aux services financiers et à réduire le coût des paiements numériques. Ces mesures peuvent stimuler la conformité fiscale et inciter à la formalisation et à la diversification économique, deux facteurs déterminants de la performance des recettes dans la région. Les réformes visant à lutter contre la corruption, à améliorer la gouvernance et à renforcer la transparence et la communication sont également cruciales pour instaurer la confiance dans l'équité du système fiscal.

Des efforts soutenus sont nécessaires pour le succès des réformes visant à accroître les recettes fiscales.

L'expérience des pays de la région qui ont réussi à augmenter leurs recettes fiscales de manière durable et significative indique que les efforts de réforme doivent être soutenus sur des périodes relativement longues. Le succès d'une réforme fiscale dépend également d'un calendrier et d'une conception adéquats, ainsi que d'une communication claire et transparente pour susciter l'adhésion du public. L'engagement politique est également essentiel pour donner de l'élan aux réformes.