

## 2. Mobilisation des recettes fiscales en Afrique subsaharienne : quelles sont les possibilités ?

La mobilisation des recettes fiscales est l'un des défis les plus pressants qui se posent aux pouvoirs publics des pays d'Afrique subsaharienne. Au-delà des circonstances propres à chaque pays, la mobilisation des recettes fiscales revêt une importance particulière pour trois raisons :

- Premièrement, les pays d'Afrique subsaharienne doivent accroître leurs ressources pour pouvoir investir dans des programmes permettant de réaliser les objectifs de développement durable. Cela inclut des efforts pour réduire la pauvreté et les inégalités, offrir des services satisfaisants dans les domaines de la santé et de l'éducation et développer les infrastructures de base pour soutenir une croissance plus inclusive. En dépit de progrès récents, l'Afrique subsaharienne doit encore relever des défis considérables. Nous montrons, dans le présent chapitre, que la région pourrait globalement accroître ses recettes publiques de quelque 3 % à 5 % du PIB, en moyenne, c'est-à-dire de 50 à 80 milliards de dollars — un chiffre nettement supérieur aux 36 milliards de dollars (estimation) d'aide publique au développement reçue par la région en 2016.
- Deuxièmement, à un moment où les niveaux d'endettement public augmentent rapidement, la mobilisation des recettes fiscales devrait figurer en bonne place dans toute stratégie d'assainissement budgétaire. En l'absence d'efforts suffisants pour accroître les recettes fiscales, l'assainissement budgétaire repose généralement de manière excessive sur des réductions de dépenses publiques, qui peuvent avoir un effet négatif sur la croissance (FMI, 2017) et être politiquement plus difficiles à mettre en œuvre et à appliquer durablement.

- Troisièmement, développer les capacités de recouvrement de l'impôt est aussi une façon de renforcer les institutions et d'accroître les capacités étatiques. Le recouvrement de l'impôt étant l'une des fonctions les plus fondamentales de l'État, développer les capacités de recouvrement peut aussi favoriser le développement institutionnel dans d'autres domaines (Gaspar, Jaramillo et Wingender, 2016). Cela peut s'effectuer de plusieurs façons. Par exemple, des efforts en faveur de la clarté et de l'équité des lois et réglementations fiscales peuvent soutenir une action axée sur la gestion des finances publiques pour convaincre la population que les impôts serviront à financer des programmes de dépenses relativement efficaces et transparents. De même, la mise en place d'une administration fiscale dotée de cadres bien formés peut permettre des innovations organisationnelles à mesure que les pays étendent leurs réussites en matière de réforme à d'autres domaines d'action de l'État<sup>1</sup>.

Ce chapitre compare les efforts qui ont été entrepris en Afrique subsaharienne pour collecter les recettes à ceux déployés dans d'autres régions en mettant l'accent sur les recettes non attribuables aux ressources naturelles<sup>2</sup>.

Ce chapitre fait valoir la difficulté d'une mobilisation durable des recettes, parce qu'elle exige un développement cohérent des institutions dans le temps ainsi qu'une attention soutenue aux processus et aux réformes de base qui sont souvent remis en cause. Par ailleurs, les réformes solides sont celles qui, non seulement se focalisent sur les façons d'accroître les recettes collectées, mais aussi tiennent compte de l'efficacité et de l'équité des options envisageables pour y parvenir. L'assistance technique peut soutenir les efforts de réforme, mais elle a besoin pour ce faire

---

Le présent chapitre a été rédigé par une équipe dirigée par Alex Segura-Ubierno et composée de Chuling Chen, John Hooley, Gabriel Leost, Toomas Orav, Miguel Pereira Mendes, Ashan Rodriguez et Manuel Rosales.

<sup>1</sup>Le processus de développement des capacités des États est très complexe et tributaire de plusieurs facteurs. La faiblesse de ces capacités est souvent invoquée pour justifier l'aptitude limitée des États à recouvrer l'impôt. Or, l'expérience de certains pays se relevant d'un conflit (comme le Libéria et le Mozambique) semble indiquer que la mise en place d'institutions chargées de percevoir l'impôt peut avoir des retombées institutionnelles positives en permettant de renforcer les capacités de l'État dans d'autres domaines (par exemple organismes statistiques, groupes de réforme de la gestion des finances publiques, etc.). Les travaux de Prichard et Leonard (2010) corroborent aussi cette conjecture.

<sup>2</sup>Le chapitre privilégie la mobilisation de recettes autres que celles tirées des ressources naturelles. Les recettes qui sont tirées des ressources naturelles varient selon les niveaux de production des ressources et selon les cours des produits de base et font l'objet d'un contrôle moindre par les autorités nationales. Une collecte et une gestion appropriées de ces recettes soulèvent d'autres questions concernant les régimes et les cadres budgétaires qui ont été examinées ailleurs (FMI, 2012, par exemple).

d'une forte volonté politique reposant généralement sur une stratégie à moyen terme bien définie. Le chapitre est divisé en trois sections.

- La première compare l'évolution des ratios des recettes et des impôts au PIB en Afrique subsaharienne à celle observée dans d'autres régions. Elle montre que la mobilisation de recettes a notablement progressé en Afrique subsaharienne au cours des trente dernières années. La région n'en continue pas moins d'enregistrer le plus faible ratio recettes/PIB de toutes les régions. Cette section montre aussi comment la faible efficacité de certaines grandes sources d'imposition, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur le revenu des sociétés (IS), freine sensiblement l'amélioration des performances. Elle examine également d'autres sources potentielles de nouvelles recettes telles que les droits d'accise et les impôts fonciers.
- La deuxième section analyse certains des facteurs de nature structurelle qui peuvent expliquer pourquoi les ratios impôts/PIB sont plus faibles en Afrique subsaharienne, notamment le niveau de développement, le degré d'ouverture commerciale, la structure sectorielle, la répartition du revenu et la qualité des institutions. Elle montre que, dans l'ensemble, les pays d'Afrique subsaharienne pourraient accroître de quelque 3 % à 5 % du PIB les impôts recouverts en associant des réformes destinées à améliorer l'efficacité des systèmes actuels (réduction des exonérations d'impôt, par exemple) à des changements institutionnels (amélioration de la gouvernance et mesures de lutte contre la corruption, entre autres).
- La troisième section analyse les enseignements tirés d'études de cas sur la mobilisation de recettes. Elle met l'accent sur les composantes de stratégies à moyen terme, performantes pour la mobilisation de recettes et sur l'importance de facteurs d'économie politique tels que l'obtention d'un large soutien en faveur du processus de réforme à l'aide de stratégies de communication dynamiques, dirigées au secteur public comme au secteur privé. Les conclusions concordent avec celles d'autres travaux de recherche effectués

récemment dans ce domaine (par exemple Akitoby *et al.*, à paraître).

Enfin, le chapitre examine le rôle joué par les nouvelles technologies (c'est-à-dire la numérisation) pour offrir aux responsables de l'élaboration des politiques fiscales un accès plus rapide à des informations plus fiables et pour consolider l'assiette fiscale (encadré 2.1). Il examine également l'impact économique de la mobilisation de recettes sur la croissance et la répartition du revenu (encadré 2.2), en mettant l'accent sur les pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), où ces questions ont pris une importance particulière depuis la chute brutale des prix des produits de base survenue en 2014.

## ÉVOLUTION DE LA MOBILISATION DE RECETTES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

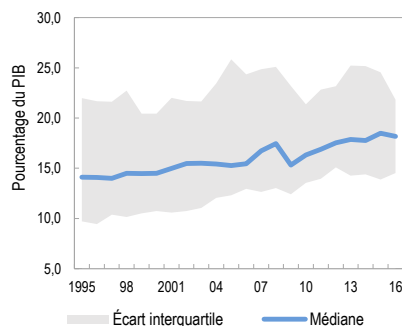
### Des progrès réguliers et généralisés

Beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne ont fait des progrès notables dans la mobilisation de recettes au cours des trente dernières années. Pour le pays médian de la région, le total des recettes hors dons est passé d'environ 14 % du PIB au milieu des années 90 à plus de 18 % en 2016, tandis que les recettes fiscales progressaient de 11 % à 15 % (graphiques 2.1 à 2.3)<sup>3</sup>. Cette évolution a principalement été induite par les recettes autres que celles tirées des ressources naturelles (graphique 2.3), qui ont très fortement augmenté ces dix dernières années. Les recettes provenant des ressources naturelles n'ont, en revanche, pas sensiblement augmenté malgré leur importante contribution aux recettes globales de beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne. Elles ont aussi fluctué, surtout pendant les périodes de variation des prix des produits de base observées à la fin de la première décennie 2000 et depuis 2014.

Les progrès réalisés récemment dans la mobilisation de recettes ont aussi été étendus. Depuis le milieu des années 90, 15 pays d'Afrique subsaharienne ont réussi à atteindre un ratio impôts/PIB d'au moins 13 % environ, soit le ratio minimum qui, d'après de récents travaux de recherche, peut être associé à une accélération sensible de la croissance et du

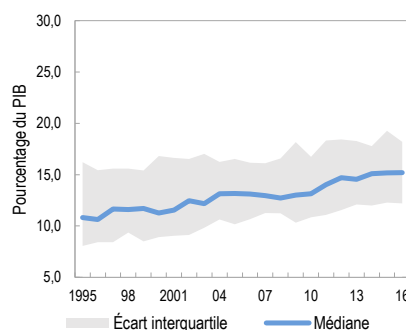
<sup>3</sup>Sur la base d'un échantillon fixe de 40 pays d'Afrique subsaharienne pour lesquels on dispose de données sur la période comprise entre 1995 et fin 2016. La médiane donne une image plus juste de l'évolution des recettes que la moyenne du fait de la répartition inégale des ratios des recettes dans l'ensemble de la région (graphique 2.4).

**Graphique 2.1. Afrique subsaharienne : total des recettes hors dons, 1995–2016**



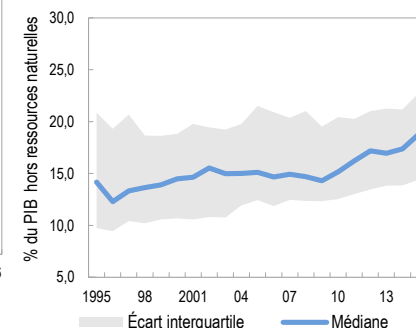
Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

**Graphique 2.2. Afrique subsaharienne : recettes fiscales, 1995–2016**



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

**Graphique 2.3. Afrique subsaharienne : recettes hors ressources naturelles/PIB hors ressources naturelles, 1995–2015**



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; FMI, base de données sur les recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

développement (graphique 2.4)<sup>4</sup>. Les deux tiers des pays d'Afrique subsaharienne ont aujourd'hui des ratios de recettes supérieurs à 15 % alors que moins de la moitié d'entre eux atteignaient ce niveau en 1995.

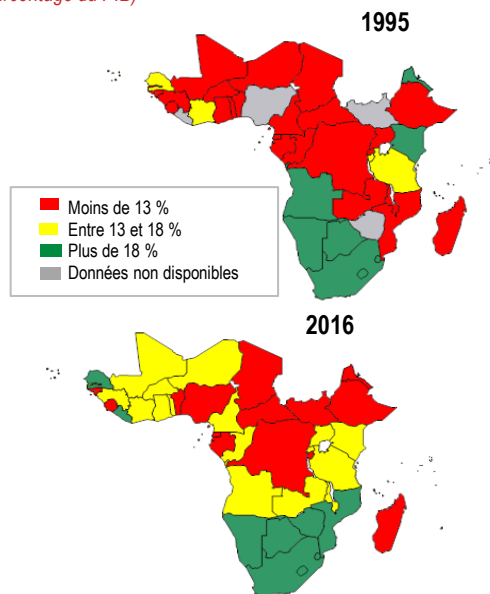
Les progrès observés en Afrique subsaharienne dans la mobilisation de recettes ont principalement tenu à un accroissement de la fiscalité directe et indirecte (graphique 2.5). La fiscalité indirecte a été renforcée par l'introduction de la TVA dans plusieurs pays. En revanche, la part dans le PIB des recettes tirées de la taxation des importations a fléchi sous l'effet de la libéralisation des échanges survenue pendant la période considérée.

### Le contexte mondial

Malgré les progrès qu'elle a accomplis récemment dans la mobilisation de recettes, l'Afrique subsaharienne reste la région du monde avec le plus faible ratio recettes/PIB. Bonne nouvelle cependant, des signes de convergence sont observables. Au cours des trente dernières années, son ratio des recettes a en effet progressé deux fois plus vite que celui de l'ensemble des pays émergents et en développement (graphique 2.6).

Néanmoins, à 23 %, le ratio médian recettes/PIB de l'ensemble des pays émergents et des pays en développement dépasse de 5 points celui de l'Afrique subsaharienne. La performance de la région est toutefois

**Graphique 2.4. Afrique subsaharienne : recettes fiscales/PIB (Pourcentage du PIB)**

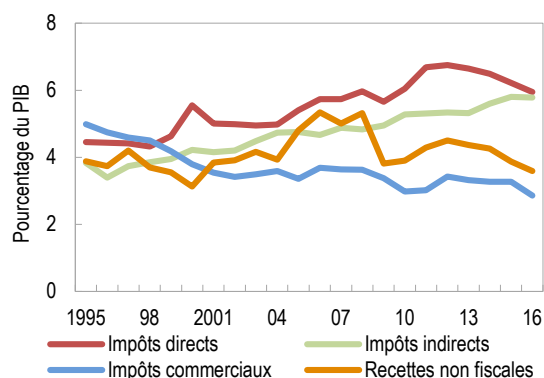


Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

légèrement meilleure pour les recettes fiscales puisque son ratio médian impôts/PIB n'est inférieur que de 2 points à celui de l'ensemble des pays émergents et des pays en développement, bien qu'elle occupe l'avant-dernière place dans le classement des régions dans ce domaine (graphique 2.7).

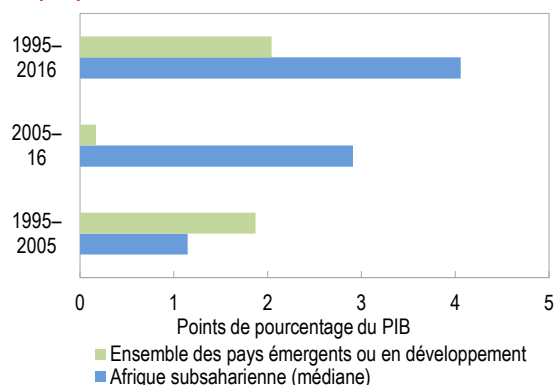
<sup>4</sup>Gaspar, Jaramillo et Wingender (2016) estiment à 12,88 % le ratio minimum impôts/PIB permettant à l'État de remplir certaines de ses principales fonctions, notamment de consacrer suffisamment de ressources aux programmes de développement. Ce seuil est certes statistiquement significatif, mais il doit être considéré avec prudence puisqu'il peut varier d'un pays à l'autre. Avec des recettes non fiscales généralement de 2 % du PIB en moyenne, un ratio impôts/PIB de 13 % et un ratio global recettes/PIB de 15 % devraient être considérés comme le seuil critique à atteindre pour que l'État puisse remplir ses fonctions essentielles. Ces ratios devraient également être interprétés avec précaution compte tenu du rebasage du PIB entrepris dans certains pays.

**Graphique 2.5. Afrique subsaharienne : sources de recettes, 1995–2016**



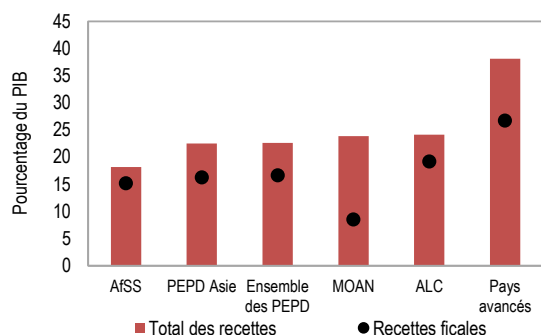
Source : FMI, base de données sur les recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

**Graphique 2.6. Évolution des recettes hors dons**



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

**Graphique 2.7. Total des recettes hors dons, médiane, 2016**



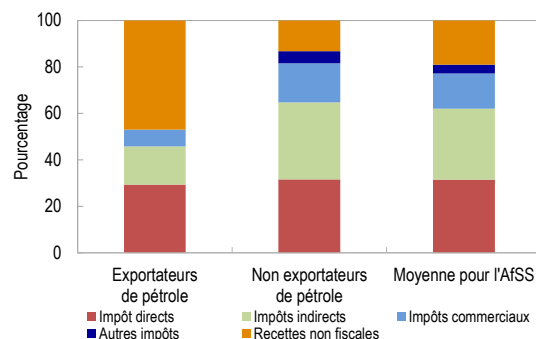
Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

Note : AfSS = Afrique subsaharienne ; ALC = Amérique latine et Caraïbes ; MOAN = Moyen-Orient et Afrique du Nord ; PEPD = pays émergents et pays en développement.

## Le contexte régional

La mobilisation de recettes ne présente pas partout le même profil en Afrique subsaharienne. Les pays exportateurs de pétrole et les États fragiles se distinguent des autres pays de la région tant pour le niveau que pour les sources des recettes collectées.

**Graphique 2.8. Afrique subsaharienne : décomposition des recettes, 2016**

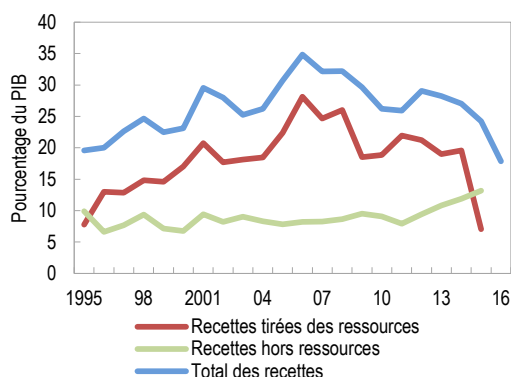


Source : FMI, base de données sur les recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

Note : AfSS = Afrique subsaharienne.

- Pays exportateurs de pétrole.** Le ratio moyen recettes/PIB des pays exportateurs de pétrole a atteint 27 % sur la période 2000–16, contre 18 % dans les autres pays. Ils ont en général de plus faibles ratios recettes hors ressources naturelles/PIB, en raison peut-être de l'imposition moins importante de ce type de recettes (Thomas et Treviño, 2013). Mais ceci est largement compensé par l'importance des recettes liées aux ressources naturelles qu'ils tirent à la fois de sources non fiscales (primes, redevances et recettes procurées par les contrats de partage de la production) et de la fiscalité directe (impôt sur les bénéfices des compagnies pétrolières). Dans l'ensemble, les recettes non fiscales représentent près de la moitié des recettes des pays exportateurs de pétrole, contre moins de 20 % dans les autres pays (graphique 2.8). Les recettes sont aussi plus instables pour les pays exportateurs de pétrole : sur la période 2000–16, l'écart-type du total des recettes a été sept fois plus élevé pour les pays exportateurs de pétrole que pour les autres pays. La baisse des cours mondiaux du pétrole peut affecter considérablement le niveau des recettes liées aux ressources naturelles alors qu'il est difficile de mobiliser rapidement les autres catégories de recettes pour compenser l'impact sur le total des recettes (graphique 2.9). Par exemple, la baisse des cours mondiaux du pétrole observée depuis 2014 a provoqué une chute brutale du ratio global recettes/PIB pour les pays exportateurs de pétrole, celui-ci étant tombé de 31 % en 2012 à 18 % en 2016.
- États fragiles.** La mobilisation de recettes s'avère particulièrement difficile dans les États fragiles, car leurs institutions sont souvent déficientes et parce qu'ils doivent faire face à une situation délicate en matière de sécurité et de gouvernance.

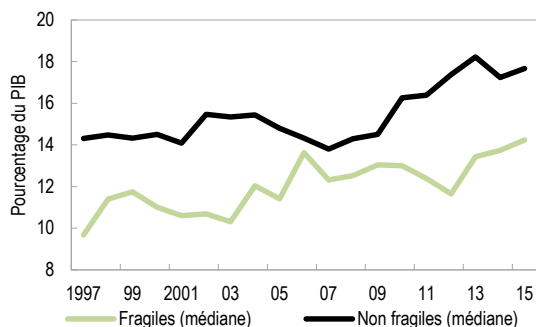
**Graphique 2.9. Afrique subsaharienne : recettes des pays exportateurs de pétrole, médiane, 1995–2016**



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; FMI, base de données sur les recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

Note : Les données sur les recettes tirées des ressources naturelles et les recettes hors ressources naturelles sont disponibles jusqu'en 2015 seulement.

**Graphique 2.10. Afrique subsaharienne : recettes hors ressources naturelles, États fragiles et États non fragiles, médiane, 1997–2015**



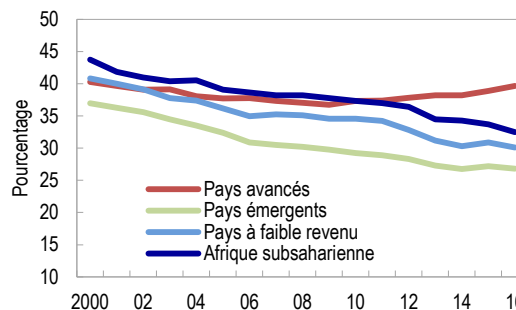
Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; FMI, base de données sur les recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

Bien que plusieurs d'entre eux tirent des recettes de leurs ressources naturelles, tous ont plutôt du mal à mobiliser les recettes non attribuables aux ressources naturelles. En 2015, le ratio médian recettes non liées aux ressources naturelles/PIB a été inférieur à 14 % dans les États fragiles, contre 18 % dans les autres pays (graphique 2.10).

### Autres caractéristiques des régimes fiscaux en Afrique subsaharienne

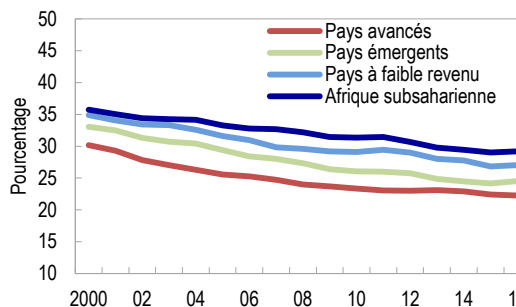
Dans la plupart des régions du monde, on observe depuis quelques années une tendance à la baisse des taux de l'impôt sur le revenu des sociétés (IS) et des

**Graphique 2.11. Taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, taux maximal moyen, 2000–16**



Source : FMI, base de données sur les taux d'imposition, département des finances publiques.

**Graphique 2.12. Taux de l'impôt sur les sociétés, taux maximal moyen, 2000–16**



Source : FMI, base de données sur les taux d'imposition, département des finances publiques.

personnes physiques (IRPP). En Afrique subsaharienne, le taux supérieur moyen de l'IRPP a été ramené de 44 % environ à 32 % depuis 2000 (graphique 2.11) et les taux supérieurs moyens de l'IS ont, dans le même temps, été réduits de plus de 5 points (graphique 2.12).

Malgré cette baisse des taux<sup>5</sup>, le total des impôts directs (IRPP et IS) a eu tendance à augmenter en pourcentage du PIB, mais pas autant qu'il le pourrait toutefois étant donné le faible niveau de productivité de l'IS observé (graphiques 2.13 à 2.16)<sup>6</sup>. Dans l'ensemble, l'IS est moins productif dans les pays d'Afrique subsaharienne que dans les pays avancés et émergents.

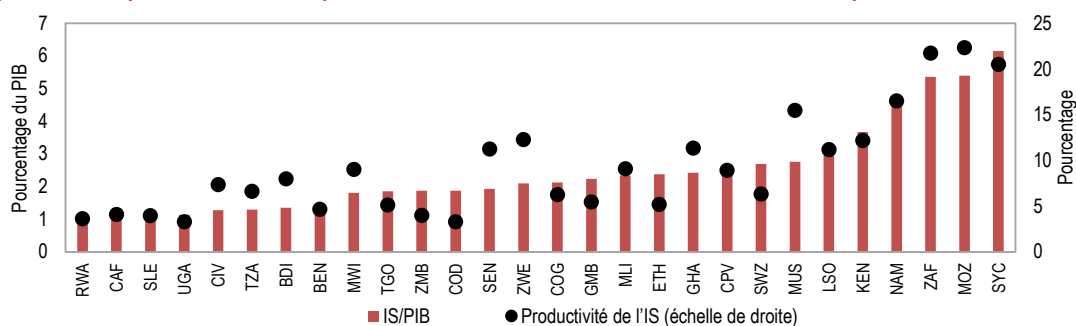
La productivité de l'IS varie sensiblement entre les pays d'Afrique subsaharienne et elle culmine dans certains d'entre eux grâce à des incitations fiscales plus rationnelles. L'application de régimes fiscaux propres aux zones économiques spéciales (ZES) fait partie des facteurs (tout comme les variations de l'assiette fiscale et de

<sup>5</sup>La charge fiscale qui pèse sur les ménages peut parfois rester importante malgré la baisse des taux en raison de droits, taxes spéciales et contributions perçus par diverses administrations publiques et/ou fonctionnaires.

<sup>6</sup>La productivité de l'IS est définie comme le rapport entre le rendement de l'impôt en pourcentage du PIB et le taux général de l'IS, c'est-à-dire par l'équation suivante : productivité de l'IS = (recettes fiscales tirées de l'IS en pourcentage du PIB)/(taux de l'IS).



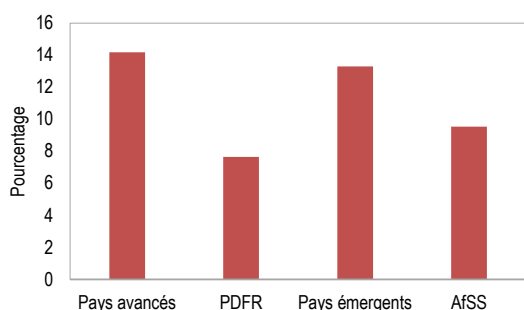
**Graphique 2.13. Afrique subsaharienne : productivité de l'IS et ratio IS/PIB, 2016 ou données les plus récentes**



Sources : World Revenue Longitudinal Database ; FMI, base de données sur les taux d'imposition, département des finances publiques ; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

Note : IS = impôt sur les sociétés. Voir la liste des abréviations des pays à la page 95.

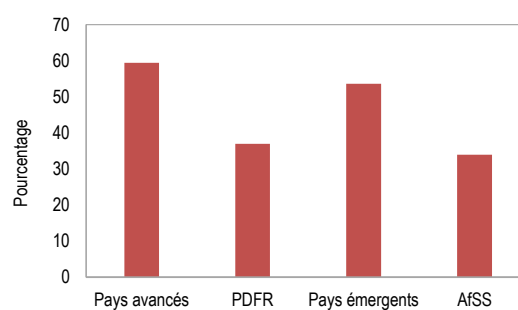
**Graphique 2.14. Productivité de l'IS, moyenne**



Sources : World Revenue Longitudinal Database ; FMI, base de données sur les recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

Note : AfSS = Afrique subsaharienne ; IS = impôt sur les sociétés ; PDFR = pays en développement à faible revenu.

**Graphique 2.15. Efficience-C de la TVA, moyenne**



Sources : World Revenue Longitudinal Database ; FMI, base de données sur les recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

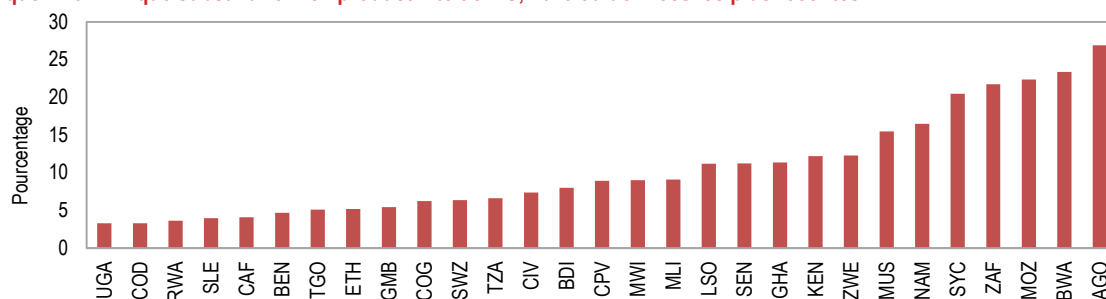
Note : AfSS = Afrique subsaharienne ; PDFR = pays en développement à faible revenu ; TVA = taxe sur la valeur ajoutée ; efficacité-C de la TVA = recouvrements effectifs de la TVA en proportion de l'assiette potentielle.

l'effort administratif) qui influent sur la productivité de l'IS. Des pays comme l'Afrique du Sud et le Sénégal appliquent aux sociétés implantées dans les ZES un taux d'imposition réduit (15 %), alors que d'autres, tels que la Côte d'Ivoire, le Rwanda et la Tanzanie, où la productivité ou le recouvrement de l'impôt en pourcentage du PIB est plus faible, leur offrent un taux nul.

Des progrès sensibles ont aussi été réalisés pour le recouvrement des impôts indirects. La plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont renoncé à leurs taxes générales sur les ventes au profit de la TVA. Le principal avantage de celle-ci est qu'elle permet d'éviter l'écueil de la taxation en cascade (paiement d'une taxe sur la taxe) en ne taxant que la valeur ajoutée à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement. Les pays d'Afrique subsaharienne qui ont encore recours aux taxes sur les ventes devraient songer à l'introduire. Il s'agit notamment de l'Angola, des Comores, de la Guinée Bissau, du Libéria et de São Tomé-et-Príncipe. Mais, avant de le faire, ces pays doivent développer leur capacité de gestion du système de crédit et de débit, ce qui implique que le processus ne peut pas être précipité.

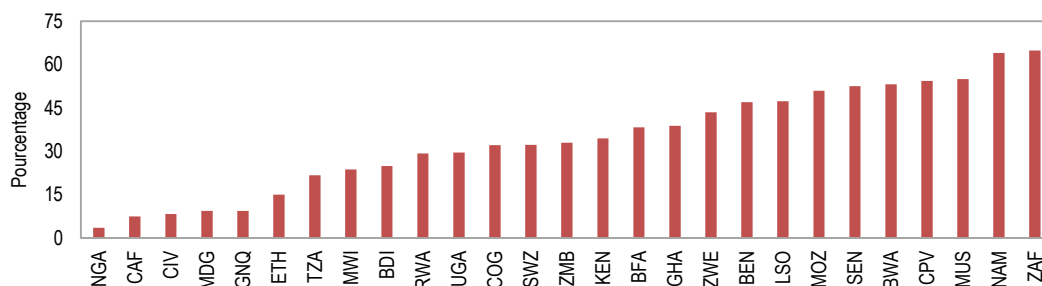
Si la TVA retient toute l'attention, c'est parce qu'elle est plus favorable à la croissance que d'autres types d'imposition, notamment les impôts directs (FMI, 2015a). Dans la plupart des cas, il est préférable de veiller à l'efficience de la TVA plutôt que d'augmenter son taux, car cela risque d'affecter négativement la croissance (encadré 2.2). Cependant, un relèvement de 2 % n'aurait pratiquement aucun effet négatif sur la croissance là où le taux est inférieur à 13 %, alors qu'un relèvement de 1 % n'aurait guère d'effet sur l'activité économique des pays appliquant un taux compris entre 13 % et 18 %. En revanche, lorsque le taux dépasse 18 %, un relèvement, même minime, peut avoir un fort effet négatif sur la croissance (Gunter *et al.*, à paraître).

D'autre part, tout en concentrant leurs efforts sur la TVA, les pays doivent se préoccuper de l'action en faveur des plus pauvres et de la protection sociale. Ils devraient utiliser une partie des ressources collectées grâce à la TVA pour faire en sorte que tout impact potentiellement négatif sur la répartition du revenu soit dûment compensé par des dépenses ciblées.

**Graphique 2.16. Afrique subsaharienne : productivité de l'IS, 2016 ou données les plus récentes**

Sources : World Revenue Longitudinal Database ; estimations des services du FMI.

Note : IS = impôt sur les sociétés. Voir la liste des abréviations des pays à la page 95.

**Graphique 2.17. Afrique subsaharienne : efficacité-C de la TVA, 2016 ou données les plus récentes**

Sources : World Revenue Longitudinal Database ; estimations des services du FMI.

Note : TVA = taxe sur la valeur ajoutée ; efficacité-C de la TVA = recouvrements effectifs de la TVA en proportion de l'assiette potentielle. Voir la liste des abréviations des pays à la page 95.

Dans les pays d'Afrique subsaharienne qui ont adopté la TVA, son efficacité est relativement moindre que dans d'autres régions (graphique 2.15) et très variable d'un pays à l'autre (graphique 2.17)<sup>7</sup>. Cela tient à plusieurs facteurs :

- L'étroitesse des assiettes fiscales imputable au trop grand nombre de biens et services qui bénéficient d'exonérations et d'un taux nul<sup>8</sup>. Tous les pays accordent des exonérations et des taux nuls à certains biens et services, mais on observe d'importantes différences entre eux. Par exemple, la liste des biens et services exonérés est relativement courte en Afrique du Sud, au Lesotho, à Maurice et au Sénégal, mais plus longue dans des pays comme le Cameroun, le Malawi et la Zambie.
- La variation des seuils d'imposition (graphiques 2.18 et 2.19). S'il est généralement conseillé de fixer un seuil relativement élevé pour permettre à l'administration fiscale de centrer son

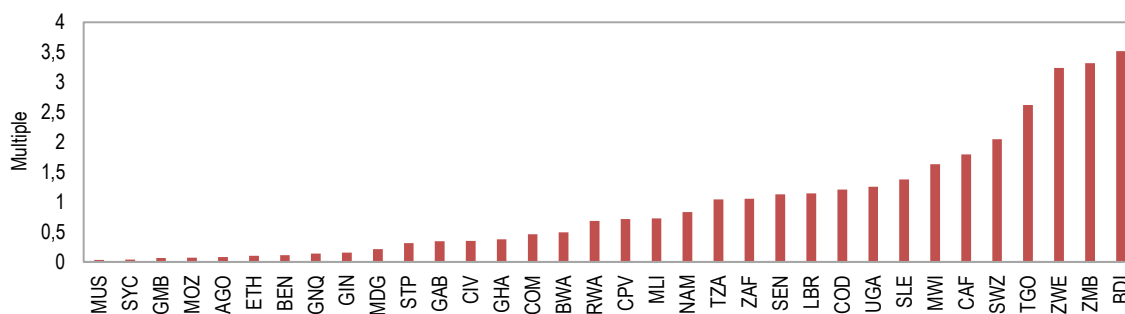
attention sur les gros contribuables, les administrations fiscales plus expérimentées peuvent opter pour des seuils plus bas. On observe également des différences sensibles pour les seuils de l'IRPP. Le Burundi, la Zambie et le Zimbabwe appliquent des seuils d'exonération très généreux, trois fois supérieurs à leur PIB par habitant, alors que des pays comme l'Afrique du Sud, le Botswana, le Sénégal et la Tanzanie ont opté pour des seuils d'exonération correspondant au niveau du PIB par habitant.

- Les déficiences des systèmes de remboursement de la TVA. La TVA est une taxe sur la consommation qui nécessite des remboursements rapides et rigoureux. Divers systèmes sont utilisés en Afrique subsaharienne, y compris l'octroi de crédits de TVA à valoir sur les paiements d'impôts à venir (Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique et Sénégal), des remboursements trimestriels (Cameroun, Guinée équatoriale et Tchad) et des remboursements après vérification des comptes

<sup>7</sup>L'efficacité/consommation ou efficacité C de la TVA est définie comme le rapport entre les recettes effectives de la TVA et son assiette potentielle (c'est-à-dire la consommation) et elle est calculée comme suit : efficacité C de la TVA = (recettes de la TVA)/(consommation finale totale déduction faite des recettes de la TVA)\*taux de la TVA).

<sup>8</sup>L'application d'un taux zéro peut avoir un effet plus négatif sur les recettes que des exonérations. Dans ce cas, le bien de consommation finale n'est pas taxé, mais le vendeur peut récupérer la TVA acquittée sur les intrants. Quand un bien est « exonéré » de taxe, l'État ne taxe pas sa vente finale, mais les producteurs ne peuvent pas demander le remboursement de la TVA qu'ils ont acquittée sur les intrants utilisés dans le processus de production.

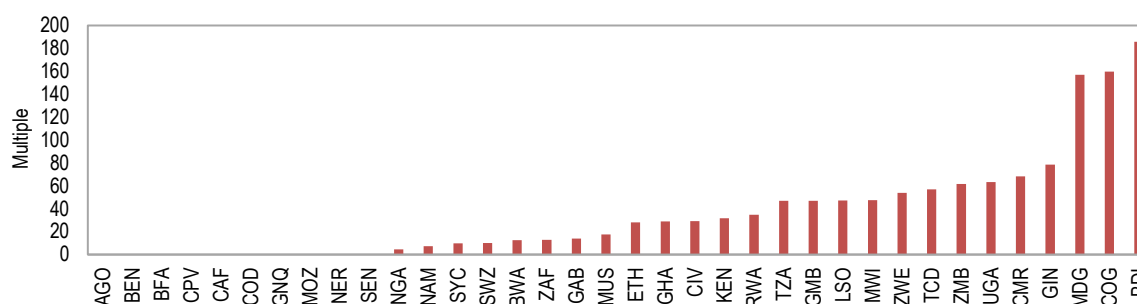
**Graphique 2.18. Afrique subsaharienne : plancher de l'IRPP par rapport au PIB par habitant**



Sources : FMI, base de données sur les taux d'imposition, département des finances publiques ; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

Note : IRPP = impôt sur le revenu des personnes physiques. Voir la liste des abréviations des pays à la page 95.

**Graphique 2.19. Afrique subsaharienne : plancher de la TVA par rapport au PIB par habitant**



Sources : FMI, base de données sur les taux d'imposition, département des finances publiques ; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

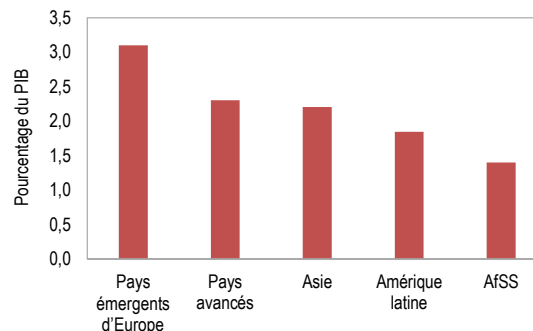
Note : TVA = taxe sur la valeur ajoutée. Voir la liste des abréviations des pays à la page 95.

(Mozambique et Namibie). Si ce dernier système peut permettre de réduire la fraude, les retards administratifs peuvent conduire à l'accumulation de demandes de remboursement en instance qui nuisent au secteur privé, comme cela a été le cas en Zambie et au Zimbabwe. Dans ce contexte, les autorités fiscales devraient envisager d'utiliser les recettes brutes de la TVA pour financer les remboursements à l'aide de comptes bloqués en vue d'éviter d'éventuels problèmes de liquidités. Le recours à des contrôles sélectifs s'appuyant sur une évaluation des risques peut en outre contribuer à accélérer le règlement des remboursements.

En dehors d'une TVA bien conçue, les pays d'Afrique subsaharienne auraient tout intérêt à exploiter des formes d'imposition sous-utilisées, à accélérer les réformes de leurs administrations douanières et à revoir leurs politiques fiscales à l'égard des sociétés internationales. Plus précisément :

- Le droit d'accise est une source de recettes fiscales qui est insuffisamment exploitée. En 2015, ceux perçus sous diverses formes par les pays d'Afrique subsaharienne ont représenté, en moyenne, 1,4 %

**Graphique 2.20. Droits d'accise, 2015, moyenne**



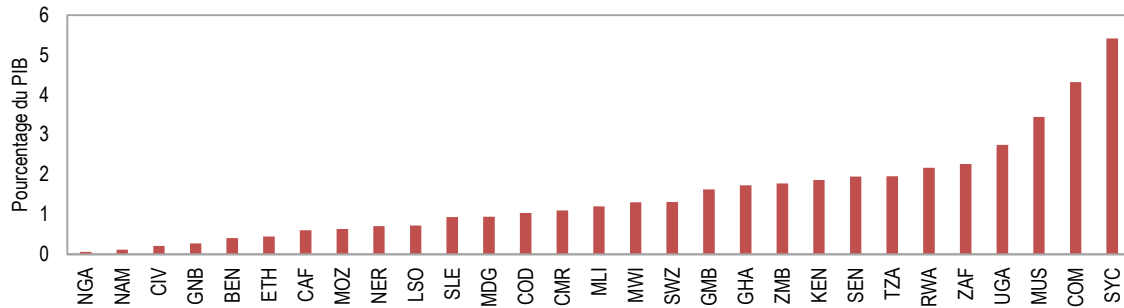
Sources : World Revenue Longitudinal Database ; FMI, base de données sur les recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

Note : AfSS = Afrique subsaharienne.

du PIB, soit moins de la moitié du niveau existant dans les pays émergents d'Europe (graphique 2.20). On constate également de fortes variations dans les recettes tirées des droits d'accise au sein de l'Afrique subsaharienne : elles représentent moins de 1 % du PIB dans certains pays, dont le Bénin, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Mozambique, le Nigéria et la Sierra Leone (graphique 2.21). Les conseils prodigués dépendent



Graphique 2.21. Afrique subsaharienne : droits d'accise, 2015



Sources : World Revenue Longitudinal Database ; FMI, base de données sur les recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

Note : voir la liste des abréviations des pays à la page 95.

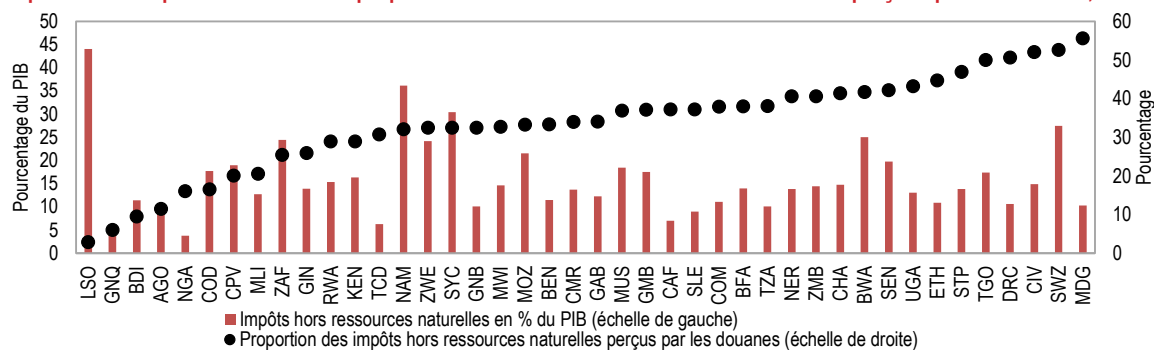
certes de la situation locale, mais il est relativement simple de mettre en œuvre des droits d'accise sans modifier en profondeur le système fiscal (FMI, 2011). Les pays devraient évaluer les produits susceptibles d'être soumis à un droit d'accise (le plus souvent, les produits pétroliers, les cigarettes, l'alcool, les véhicules automobiles et, parfois, les télécommunications) et le montant du droit à percevoir sous forme, soit d'un droit spécifique (montant monétaire variant avec les quantités) qui permet en général de faire plus facilement face aux externalités et qui a tendance à produire un flux de recettes plus prévisible et plus simple à gérer, soit un droit *ad valorem* (reposant sur la valeur ou le prix du produit) qui peut parfois entraîner une baisse des prix à la consommation (Delipalla et Keen, 1991).

- La fiscalité foncière est également sous-utilisée. Les recettes qu'elle produit sont assez limitées en Afrique subsaharienne, mais les avantages qu'elle offre sont manifestes : elle assure une source stable et fiable de recettes, qui est moins vulnérable aux fluctuations économiques à court terme, et il est difficile de se soustraire au paiement de ces impôts puisque ce dernier peut être garanti par les biens fonciers eux-mêmes. On observe en outre une amélioration des services fournis et de la responsabilisation là où les impôts fonciers sont recouverts par les administrations locales<sup>9</sup>. Des études (Norregaard, 2013) ont montré que la fiscalité foncière permettrait aux pays d'Afrique subsaharienne d'accroître les recettes mobilisées dans une fourchette de 0,5 % à 1,0 % du PIB et ce type d'impôt devient de plus en plus répandu dans la région.

Bien des pays continuent toutefois de n'imposer qu'une seule fois les biens fonciers (le Botswana, le Lesotho, le Malawi, le Swaziland et le Zimbabwe, par exemple, perçoivent uniquement des droits de timbre ou des droits d'enregistrement sur les ventes de biens fonciers). La mise en place d'impôts récurrents sur la propriété foncière appellera un net renforcement des capacités pour l'enregistrement et l'évaluation annuelle des biens fonciers ainsi qu'une meilleure coordination entre les administrations centrales et infranationales. Cela dit, des progrès pourraient être réalisés assez rapidement dans les zones urbanisées qui disposent déjà d'informations sur la possession des biens et les évaluations de référence, informations qui pourraient être complétées à l'aide des technologies modernes — par exemple en exploitant les données géospatiales fournies par les systèmes GPS.

- Les administrations douanières jouent un rôle crucial. Elles sont chargées du recouvrement de la TVA sur les importations, des taxes commerciales et des droits d'accise sur les biens importés. En 2015, les droits de douane aux frontières ont représenté, en moyenne, le tiers des recettes publiques de ces pays hors ressources naturelles (graphique 2.22). Le nombre de contribuables participant aux échanges internationaux étant plus réduit que celui des contribuables engagés dans les activités intérieures, les réformes des administrations douanières peuvent produire, assez rapidement, des résultats pour la mobilisation de recettes. L'amélioration des administrations douanières est également indispensable pour le développement des échanges. Ces réformes ont

<sup>9</sup>La part de la fiscalité foncière dans les recettes fiscales des administrations locales atteint 50 % au Lesotho (FMI, 2011) et 70 % au Cabo Verde (Norregaard, 2013).

**Graphique 2.22. Afrique subsaharienne : proportion des recettes hors ressources naturelles perçues par les douanes, 2015**

Sources : World Revenue Longitudinal Database ; FMI, base de données sur les recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

Note : voir la liste des abréviations des pays à la page 95.

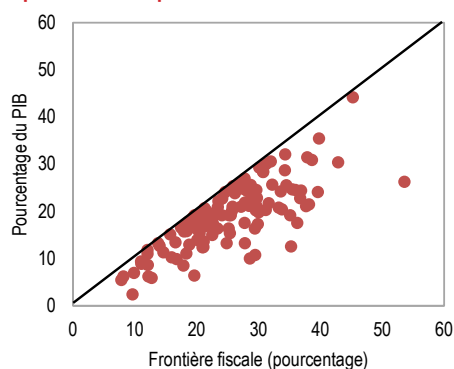
souvent inclus la modernisation des procédures douanières (numérisation des transactions et des paiements) et des mesures de lutte contre la corruption et la fraude (renforcement des procédures de dédouanement et création d'unités de lutte contre la contrebande). Faire transiter les marchandises par quelques grands ports pouvant assurer des contrôles douaniers satisfaisants peut aussi faciliter la gestion des services douaniers et réduire les risques de fuite fiscale.

- Les règles concernant la fiscalité transfrontalière doivent être revues. Les pays d'Afrique subsaharienne doivent suivre l'évolution des pratiques des entreprises internationales. Les entreprises privilégiant de plus en plus l'endettement par rapport aux fonds propres pour leur financement, des règles ont été adoptées pour limiter les déductions fiscales des intérêts d'emprunt. Fin 2016, le ratio d'endettement maximal autorisé en Afrique subsaharienne était de 4 : 1, mais, d'après les tendances observées récemment, les pays autorisant des ratios supérieurs à 2 pourraient envisager de durcir la limite des déductions d'intérêts (Botswana, Guinée équatoriale, Namibie, Rwanda, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe). Un problème de fiscalité internationale se pose aussi pour les transactions intragroupes aussi connues sous le nom de « prix de transfert » qui peuvent altérer le revenu imposable. Ces nouvelles réglementations intègrent généralement le principe « de pleine concurrence » pour faire en sorte que les prix de transfert soient fixés sur la base de la valeur de marché. Pour limiter l'évasion fiscale, des règles et des cadres de surveillance couvrant les opérations effectuées entre parties apparentées doivent être introduits là où ils font défaut.

## FACTEURS STRUCTURELS AFFECTANT L'EFFORT FISCAL ET LE POTENTIEL FISCAL

Une façon d'évaluer l'accroissement potentiel des recettes fiscales d'un État est de comparer son ratio impôts/PIB à celui des autres pays présentant des caractéristiques similaires, notamment en matière de développement économique et institutionnel. Ce type d'analyse peut être effectué en faisant intervenir la notion de « frontière fiscale ». La frontière fiscale (ou capacité fiscale théorique) peut être définie comme le niveau maximal de recettes fiscales (mesuré généralement en pourcentage du PIB) qu'un pays devrait obtenir compte tenu des particularités de sa situation sur les plans macroéconomique et institutionnel. La distance qui sépare les recettes fiscales effectives (ou « effort fiscal ») de la frontière fiscale à une année donnée correspond à l'écart fiscal théorique (ou « potentiel fiscal »). Le potentiel fiscal correspond à l'accroissement des recettes fiscales qu'un pays pourrait obtenir en modifiant sa politique fiscale ou en améliorant l'efficacité du recouvrement. Les estimations doivent être utilisées avec discernement, car elles peuvent être sensibles aux hypothèses de modélisation et aux techniques d'estimation choisies.

D'après Fenochietto et Pessino (2010, 2013), on peut calculer la frontière fiscale pour les pays d'Afrique subsaharienne à l'aide d'un modèle stochastique avec données de panel qui couvre 121 pays sur la période 2002–16 (annexe 2.1). Ce modèle utilise un ensemble de variables indépendantes généralement associées au niveau de recettes fiscales. Celles-ci incluent le revenu par habitant, l'ouverture commerciale, la part de l'agriculture dans le PIB, l'inégalité des revenus et les dépenses publiques consacrées à

**Graphique 2.23. Afrique subsaharienne : effort fiscal**

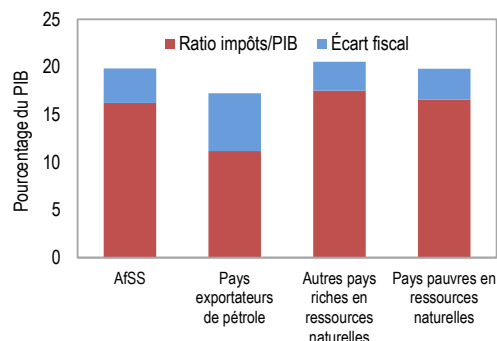
Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; estimations des services du FMI.

l'éducation. Des variables mesurant la corruption et l'efficacité des pouvoirs publics sont aussi incluses pour évaluer l'impact des institutions. Comme on le verra plus loin, la situation varie considérablement d'un pays à l'autre en ce qui concerne tant le niveau de la frontière fiscale que la distance qui sépare un pays de celle-ci (graphiques 2.23 et 2.26).

Comme d'autres études, l'analyse constate que les ratios impôts/PIB augmentent avec les niveaux de revenu, le degré d'ouverture commerciale, le niveau de dépenses consacrées à l'éducation et l'efficacité des pouvoirs publics. On observe aussi généralement des coefficients fiscaux plus élevés dans les pays qui présentent de plus faibles niveaux d'inégalité de revenu et de corruption. Ces facteurs déterminent le niveau de la frontière fiscale pour chaque pays.

Le niveau moyen de la frontière fiscale pour les pays d'Afrique subsaharienne est, dans l'ensemble, inférieur de 7½ points de PIB à celui calculé pour le reste du monde. Cela n'a rien d'étonnant étant donné que ces pays sont moins avancés que les autres dans leur développement économique et institutionnel. Une analyse plus approfondie permet de nuancer l'évaluation de la mobilisation de recettes en Afrique subsaharienne. En particulier :

- L'écart fiscal moyen est légèrement plus faible en Afrique subsaharienne qu'ailleurs, c'est-à-dire qu'une fois neutralisé l'effet des facteurs structurels qui affectent le recouvrement des impôts, les pays d'Afrique subsaharienne n'apparaissent dans l'ensemble pas moins efficaces que ceux d'autres régions dans leur effort de recouvrement des impôts (graphique 2.24). L'écart fiscal moyen (ou potentiel fiscal) se situe entre 3 % et 5 % du PIB pour

**Graphique 2.24. Afrique subsaharienne : frontière fiscale et écart fiscal**

Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; estimations des services du FMI.

Note : AfSS = Afrique subsaharienne.

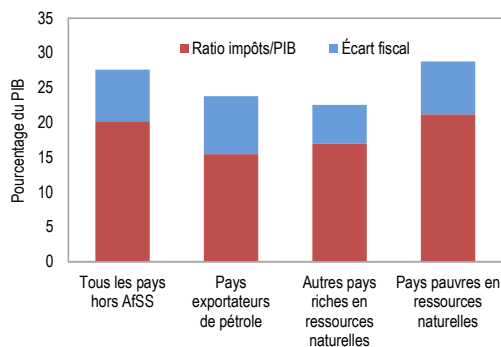
les pays d'Afrique subsaharienne. Il est toutefois probablement plus urgent de remédier au manque d'efficacité du recouvrement des impôts en Afrique subsaharienne qu'ailleurs parce que les recettes fiscales totales y sont moindres et que le coût de ce manque d'efficacité y est sans doute plus élevé.

- Un meilleur fonctionnement des systèmes d'imposition pourra certes contribuer à réduire les écarts fiscaux, mais il ne permettra probablement pas d'atteindre d'importantes visées comme le financement d'un accroissement des dépenses publiques pour réaliser les objectifs de développement durable. Pour mobiliser davantage de recettes, il faudrait aussi s'attaquer aux facteurs structurels sous-jacents — notamment la corruption, le manque d'efficacité des pouvoirs publics et les inégalités — qui freinent actuellement les progrès.

Si la frontière fiscale ne varie guère, dans l'ensemble, entre les divers groupes de pays de l'Afrique subsaharienne, ce n'est pas le cas pour l'effort fiscal et les écarts fiscaux. Les pays producteurs de pétrole ont le plus faible niveau d'effort fiscal et le plus fort potentiel fiscal moyen (5 % du PIB ou plus). Cela semble indiquer que ces pays sont relativement peu performants en matière de recouvrement des impôts alors que d'autres pays, qu'ils soient ou non riches en ressources naturelles, ont de plus faibles niveaux de potentiel fiscal (3 % du PIB environ). On observe un schéma analogue en dehors de l'Afrique subsaharienne, mais avec des niveaux de frontières fiscales nettement différents (graphiques 2.24 et 2.25).

Les résultats suggèrent que la plupart des pays d'Afrique subsaharienne peuvent encore augmenter

**Graphique 2.25. Hors Afrique subsaharienne : frontière fiscale et écart fiscal**



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; estimations des services du FMI.

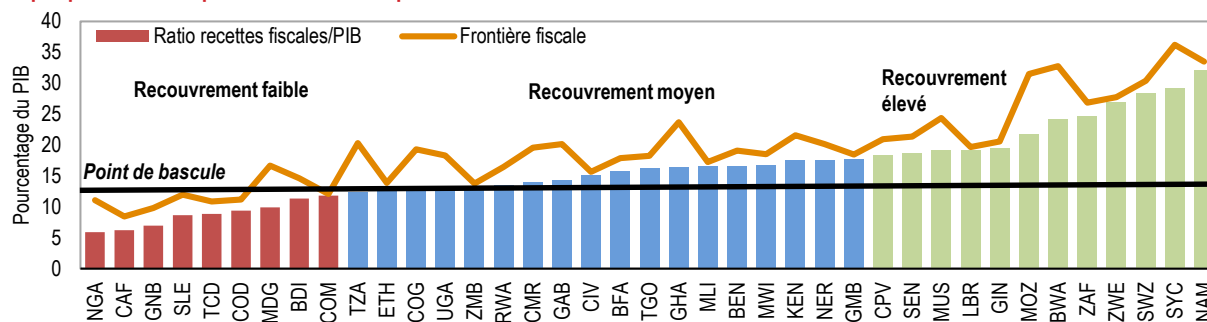
Note : AfSS = Afrique subsaharienne.

sensiblement les niveaux d'imposition dans le cadre de réformes (graphique 2.26). En outre, la frontière fiscale étant relativement basse dans cette région, une amélioration des fondamentaux macroéconomiques et des facteurs institutionnels pourrait hausser son niveau et donc accroître les chances de mobiliser davantage de recettes fiscales. L'analyse de régression comparant les frontières fiscales en fonction des changements observés au niveau des inégalités de revenu, de la corruption et de l'efficacité des pouvoirs publics montre que des mesures visant à remédier aux déficiences institutionnelles pourraient aussi permettre de doper les recettes fiscales. Plusieurs facteurs pourraient alors jouer, tels qu'un plus grand civisme fiscal, les contribuables constatant que leurs impôts ont plus de chances de servir à financer des programmes de dépenses plus transparents et plus efficaces (FMI, 2015b).

Il faut aussi considérer les problèmes que la mobilisation des recettes fiscales posera aux pays selon leur niveau de recouvrement des impôts.

- Les pays ayant un faible niveau de recouvrement fiscal, inférieur au seuil minimal de 12½ % à 13 % du PIB (le « seuil critique » mentionné plus haut), devront engager des réformes pour améliorer l'efficacité du recouvrement et trouver les moyens de hausser le niveau de la frontière fiscale. Par exemple, le Nigéria pourrait doubler son ratio impôts/PIB et le porter à 10 % avec des réformes visant à améliorer l'efficacité du système, mais il serait difficile de dépasser le seuil critique sans améliorer les facteurs structurels susceptibles de hausser le niveau de sa frontière fiscale. Il pourrait, pour cela, prendre des mesures pour réduire la corruption et améliorer la gouvernance, ou dépenser davantage en faveur de l'éducation, ce qui pourrait lui permettre à la fois de réduire les inégalités et l'inciter à accroître ses recettes fiscales (par une hausse du taux de la TVA, par exemple) pour faire face aux nouveaux niveaux de dépenses.
- Les pays qui ont des niveaux intermédiaires de recouvrement fiscal (ratios impôts/PIB de 13 % à 18 %) présentent généralement des écarts fiscaux plus importants. Ces pays pourraient mobiliser, en moyenne, environ 3½ % du PIB de ressources supplémentaires en introduisant des réformes destinées à améliorer l'efficacité de leurs systèmes actuels. Pour cela, ils pourraient, par exemple, procéder à un examen approfondi des impôts et des exonérations en vigueur. Cependant, des pays comme la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie ou le Mali semblent s'approcher de la frontière fiscale. Dans leur cas, les gains d'efficacité pourraient donner des résultats plus limités et il faudrait qu'ils accordent aussi une place privilégiée aux réformes structurelles pour pousser plus haut la frontière fiscale. Certes, certains des facteurs qui affectent celle-ci évoluent

**Graphique 2.26. Afrique subsaharienne : pression fiscale et frontière fiscale**



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; estimations des services du FMI.

Note : Les calculs du graphique s'appuient sur les données de 2015 pour garantir la couverture des principales variables du modèle. L'analyse ne tient pas compte des modifications récentes de l'année de base du PIB (Libéria, par exemple). Voir la liste des abréviations des pays à la page 95.

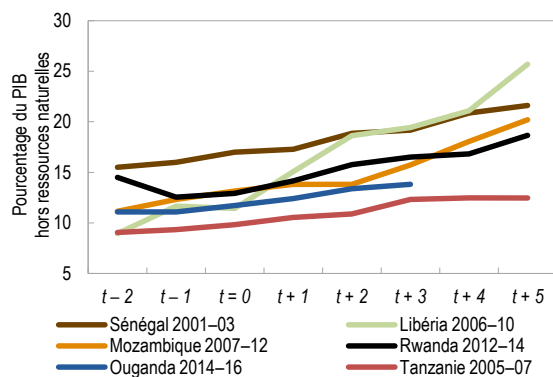
lentement (PIB par habitant) ou sont difficiles à modifier rapidement compte tenu des limites des capacités, mais des mesures axées sur une croissance plus inclusive ou la lutte contre la corruption peuvent avoir des effets positifs à cet égard.

- Le niveau de la frontière fiscale des pays présentant de plus hauts niveaux de recouvrement des impôts (plus de 18 % du PIB) est déjà relativement élevé. Comme on le verra plus loin, ce sont des pays qui ont déjà beaucoup investi dans le renforcement de leurs institutions chargées de recouvrer les impôts malgré des niveaux de revenu par habitant encore faibles (Libéria et Mozambique) ou qui sont plus développés et plus avancés dans la mise en œuvre d'une bonne gouvernance (Botswana, Maurice, Namibie, Seychelles). En dépit de ratios impôts/PIB relativement élevés, la distance qui sépare les pays de ce groupe de la frontière fiscale se maintient dans l'ensemble aux alentours de 4 % du PIB, ce qui laisse penser qu'ils pourraient mobiliser davantage de recettes. Il se peut toutefois que certains pays préfèrent maintenir la fiscalité à un niveau peu élevé, par choix de société, par exemple en fonction de la taille souhaitée pour l'administration.

## LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ÉPISODES DE MOBILISATION EFFICACE DE RECETTES

L'objectif de cette partie est de dégager les enseignements tirés des initiatives réussies en matière de mobilisation de recettes. Elle privilégie les recettes hors ressources naturelles, pour lesquelles les mesures concrètes relèvent de la responsabilité des autorités nationales, et constate qu'un engagement politique fort ainsi que des stratégies de réforme globales axées sur la création d'institutions de base et de l'assiette de l'impôt sont des conditions préalables à la réussite. Un algorithme simple est utilisé pour identifier les épisodes d'amélioration nette et continue des recettes hors ressources naturelles. Dans cet exemple, un épisode de réussite se définit par une augmentation totale de 2 points de pourcentage du PIB hors

**Graphique 2.27. Afrique subsaharienne : épisodes de mobilisation de recettes hors ressources naturelles**



Sources : FMI, base des données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; FMI, base de données des recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

Note : t + 1 est la première année de l'épisode de mobilisation de recettes.

ressources naturelles sur une période de trois ans, en l'absence d'une baisse sensible du ratio de recettes au cours de la période ou immédiatement après<sup>10</sup>.

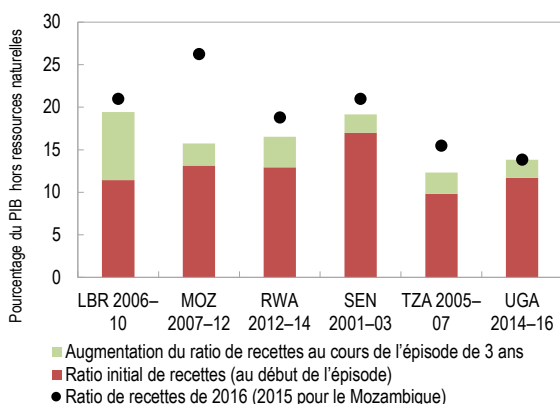
Il est difficile de mobiliser durablement des recettes. À partir d'un ensemble de données couvrant 44 pays d'Afrique subsaharienne entre 2000 et 2016, l'analyse identifie seulement six épisodes de mobilisation durable de recettes (graphique 2.27)<sup>11</sup>. Le gain de recettes hors ressources naturelles pendant les épisodes de trois ans varie entre 2,2 % et 8 % du PIB hors ressources naturelles, avec une progression annuelle moyenne de 1,2 point de pourcentage et un gain total de recettes de 3,5 points de pourcentage en moyenne. Dans tous les cas, cette progression est restée d'actualité durant les années ultérieures, les hausses atteignant en moyenne 1 point de pourcentage par an au cours des trois années suivantes. Les données concernant 2016 indiquent que le montant actuel des recettes se situe au moins au même niveau qu'à la fin de l'épisode. En moyenne, il est supérieur de 3,4 % du PIB au niveau de la fin de l'épisode, ce qui semble indiquer que les gains antérieurs sont devenus permanents.

La réussite est possible dans divers contextes et situations de départ. Les épisodes de réussite concernent

<sup>10</sup>Pour veiller à ce que l'épisode s'explique par des facteurs sous-jacents et non pas éphémères, l'algorithme exclut les cas dans lesquels l'épisode de mobilisation est précédé par de fortes baisses des recettes hors ressources naturelles, ce qui pourrait laisser penser à un rebond, ainsi que les épisodes qui sont suivis d'une dégradation immédiate des résultats pendant les deux années suivantes. L'algorithme exclut aussi les épisodes dans les pays dont les ratios de recettes sont supérieurs à 20 % (performances relativement solides) et ceux dont les ratios sont restés inférieurs à 10 % du PIB.

<sup>11</sup>Les producteurs de pétrole sont absents du groupe d'études de cas, compte tenu des effets potentiellement prononcés des fluctuations cycliques des cours des produits de base sur l'activité économique et les recettes hors ressources naturelles.



**Graphique 2.28. Afrique subsaharienne : épisodes de mobilisation de recettes hors ressources naturelles**

Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; FMI, base de données sur les recettes fiscales de l'Afrique subsaharienne, département des finances publiques.

un échantillon diversifié de pays, dans lesquels les niveaux d'effort fiscal varient de relativement faibles à moyens (graphique 2.28), et englobent un éventail de situations géographiques, de niveaux de revenu, d'éléments de fragilité et d'intensités en ressources naturelles (tableau 2.1). Un facteur commun se dégage : les pays ont eu tendance à afficher une croissance soutenue pendant l'épisode de mobilisation de recettes (ce qui peut indiquer que l'élasticité globale du système fiscal est un facteur de gains de recettes). Toutefois, une accélération de la croissance n'était pas une condition requise. En réalité, seul le Libéria a enregistré une forte accélération de la croissance. Les autres pays ont connu un ralentissement modéré de la croissance, qui est passée d'un taux moyen de 6,7 % avant l'épisode à 5,7 % pendant l'épisode. Les épisodes coïncidaient pour la plupart avec une présence accrue du FMI sous forme de programmes de prêts et hors prêts et d'une assistance technique poussée.

Le processus de réforme ne suit pas un modèle établi, mais semble plutôt adapté à la situation des pays (tableau 2.2). Cependant, tous les cas mettent en évidence la nécessité d'un large éventail de réformes administratives de la politique et des recettes fiscales avant et pendant l'épisode<sup>12</sup>.

<sup>12</sup>L'examen de pays dans lesquels la mobilisation de recettes a dépassé 2 points de pourcentage du PIB sur trois ans mais où ces gains n'ont pas été pérennisés au cours des années ultérieures, semble indiquer que divers facteurs peuvent peser sur de bons résultats. Au Bénin et en Gambie (2005-07), la diminution des recettes après l'épisode a découlé du même choc exogène, à savoir la crise financière mondiale de 2008. Dans le cas du Burkina Faso (2010-13), du Burundi (2009-11), du Malawi (2008-10) et du Mali (2013-15), le retournement a résulté d'une conjugaison de facteurs, parmi lesquels une dégradation de la stabilité politique et de la sécurité intérieure ou des changements de politique ayant eu un impact négatif sur la mobilisation de recettes. Dans le cas des Comores (2010-12) et du Ghana (2009-11), des facteurs endogènes expliquent l'incapacité à pérenniser les gains de recettes, par exemple la diminution des recettes imputable aux modifications apportées au programme de citoyenneté comorien et l'affaiblissement de l'administration fiscale au Ghana.

## Mise en œuvre d'une stratégie de réforme globale

Chaque pays de l'étude a commencé à mettre en œuvre une stratégie de réforme globale et pluriannuelle. Ces stratégies présentent des points communs, parmi lesquels l'accent mis sur des institutions de base, sur des mesures visant à élargir l'assiette de l'impôt et sur la modernisation des institutions de l'administration fiscale.

L'importance accordée aux composantes de base du régime fiscal était un élément clé. La structure de la fiscalité nationale peut prendre la forme d'une pyramide, dans laquelle les institutions de base constituent le point de départ de transformations administratives et technologiques plus complexes (graphique 2.29). Si la chronologie dépend de la situation de chaque pays, tous les pays ont investi massivement dans les composantes de base d'une politique et d'une administration fiscales efficaces et modernes, par exemple un identifiant fiscal unique, une autorité semi-autonome chargée des recettes fiscales, la TVA et la segmentation des contribuables. Des évaluations *ex post* ont permis de constater que l'adoption de ces réformes est allée de pair avec une augmentation des recettes dans un large éventail de pays d'Afrique subsaharienne (Ebeke, Mansoor et Rota Graziosi, 2016). Ces institutions étaient en général solidement établies avant les épisodes de mobilisation de recettes. Le Libéria et le Mozambique, deux pays qui sortaient d'un long conflit interne, faisaient figure d'exception. Le Libéria était encore aux premiers stades de la reconstruction, mais a rapidement engagé un vaste programme de réformes pour mettre en place plusieurs de ces composantes de base. Le Mozambique se situait à un stade plus avancé après avoir mis en œuvre un vaste programme de réformes depuis le milieu des années 90. Il a commencé par une refonte des droits de douane et des impôts indirects intérieurs et l'instauration d'une TVA, avant de passer à la création d'une autorité chargée des recettes et d'une direction des gros contribuables au début de l'épisode. Même si ces institutions étaient déjà établies dans les autres pays, les archives font apparaître



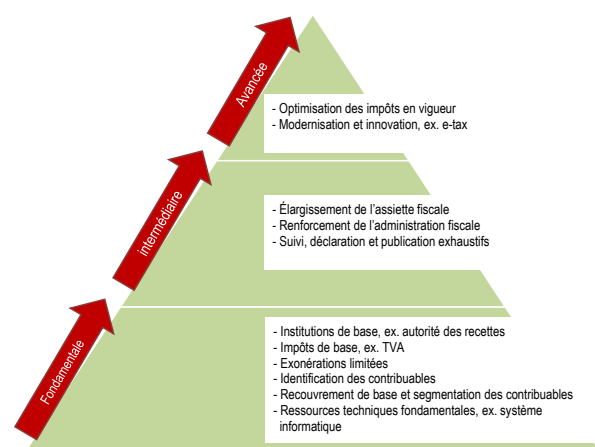
Tableau 2.1. Épisodes de mobilisation de recettes en Afrique subsaharienne : informations générales

| Pays       | Épisode | Revenu        | Riche en ressources naturelles | Fragile | Programme du FMI | Croissance réelle               |                  | Objectifs macroéconomiques   | Objectifs budgétaires   |
|------------|---------|---------------|--------------------------------|---------|------------------|---------------------------------|------------------|--|---|
|            |         |               |                                |         |                  | Moyenne quinquennale précédente | Durant l'épisode |  |   |
| Libéria    | 2006–10 | Faible        | Autre                          | Oui     | Oui              | -2,3                            | 7,6              | • Pérenniser la reconstruction économique en créant un environnement macroéconomique stable  | • Renforcer le recouvrement des recettes et la maîtrise des dépenses pour orienter les ressources vers la réduction de la pauvreté ; assurer la transparence et la responsabilité |
| Mozambique | 2007–12 | Faible        | Non                            | Non     | Oui              | 9,1                             | 6,9              | • Consolider la stabilité macroéconomique ; renforcer le secteur financier et améliorer l'environnement du crédit                          | • Accroître les recettes, renforcer l'efficacité et la transparence des opérations de l'État et améliorer la prestation de services sociaux                                       |
| Rwanda     | 2012–14 | Faible        | Non                            | Non     | Oui              | 8,0                             | 7,0              | • Consolider la stabilité macroéconomique tout en réduisant la dépendance à l'égard de l'aide  | • Préserver la viabilité de la position budgétaire tout en augmentant les recettes intérieures  |
| Sénégal    | 2001–03 | Intermédiaire | Non                            | Non     | Oui              | 4,1                             | 4,0              | • Croissance forte et équitable à travers une meilleure prestation de services et un climat plus propice à l'investissement                | • Étendre la couverture des infrastructures et des services sociaux tout en préservant la viabilité macroéconomique et celle de la dette  |
| Tanzanie   | 2005–07 | Faible        | Autre                          | Non     | Oui              | 6,3                             | 6,5              | • Maîtriser l'inflation et accompagner la croissance partagée grâce aux investissements en infrastructures                                 | • Accroître continuellement le ratio de recettes pour améliorer les résultats macroéconomiques et réduire la dépendance à l'égard de l'aide                                       |
| Ouganda    | 2014–16 | Faible        | Autre                          | Non     | Oui              | 5,9                             | 4,2              | • Appuyer le programme de réformes pour la croissance en privilégiant les institutions, le secteur financier et le climat d'investissement | • Accroître l'investissement ; élargir et approfondir l'assiette fiscale ; efficacité de la GFP ; se préparer pour la richesse en pétrole   |

Sources : FMI, rapports de consultations au titre de l'article IV ; FMI, rapports d'assistance technique ; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; Notes des services du FMI.

Note : GFP = gestion des finances publiques.

Graphique 2.29. Progression des réformes de la politique et de l'administration fiscales



Source : estimations des services du FMI.

une vigilance constante pour améliorer leur fonctionnement, notamment sous forme de réorganisations et de stratégies à moyen terme pour renforcer leurs moyens et élargir leur périmètre d'action.

Tous les pays ont prêté une attention particulière aux mesures visant à établir l'assiette de l'impôt, à simplifier la fiscalité et à traiter les exonérations et incitations fiscales. Les pays de l'étude ont recouru de manière limitée aux ajustements des taux d'imposition. Ils ont plutôt privilégié des mesures d'amélioration de l'efficacité des politiques fiscales et d'élargissement de l'assiette fiscale. Tous les pays ont adopté des mesures pour réduire les exonérations qui ont pour effet de restreindre l'assiette de l'impôt, en annulant ou en suspendant certaines exonérations fiscales (Libéria, Ouganda), en révisant les codes de l'investissement

**Tableau 2.2. Épisodes de mobilisation de recettes en Afrique subsaharienne : calendrier de réformes de la politique et de l'administration fiscales**

|      | Libéria<br>2006-10  | Mozambique<br>2007-12   | Rwanda<br>2012-14   | Sénégal<br>2001-03   | Tanzanie<br>2005-07   | Ouganda<br>2014-16  |
|------|---|---|---|--|---|---|
| 2005 | Instauration de l'impôt unique  | 2004 Hausse de l'IS de 20 % à 27,6 %  | 2010 L'autorité des recettes commence à percevoir les cotisations de sécurité sociale, en améliorant la couverture                        | 2000 Taux unique de TVA à 16 %   | 2003 L'autorité des recettes adopte un plan de modernisation à moyen terme  | 2012 Ouvrir des services de déclaration électronique dans l'arrière-pays ; sensibiliser les contribuables sur la déclaration électronique   |
| 2006 | Renforcer la fonction de contrôle des gros contribuables ; élargir l'assiette des gros contribuables  | 2004 Loi organique relative aux tribunaux fiscaux   | 2011 Enquête sur la satisfaction de la clientèle pour guider l'orientation stratégique  | 2000 Gestion des impôts des administrations centrale et locales par une direction unique                               | 2004 Nouvelle loi fiscale : autoévaluation, simplification de la fiscalité des petites entreprises, rétablissement de l'impôt sur les plus-values | 2013 Délivrance de cartes d'identité nationales   |
| 2006 | Afficher sur Internet les rapports financiers des services générateurs de recettes  | 2006 Hausse de l'IS à 32 %  | 2012 Code d'investissement révisé pour réduire les exonérations   | 2000 Système unique d'inscription des contribuables dans les administrations fiscales et douanières                    | 2004 Double seuil de TVA, hausse de l'impôt forfaitaire   | 2013 Hausse de l'accise sur les carburants et nouveau prélèvement sur les transferts d'argent par téléphone mobile                          |
| 2007 | Assiette fiscale élargie grâce à l'annulation des concessions fiscales et des exonérations de droits  | 2006 Autorité des recettes créée, plan stratégique à moyen terme élaboré                  | 2012 Guichet unique de débouquement électronique  | 2001 Étude sur les répercussions budgétaires, les bénéficiaires et les fondements juridiques des exonérations fiscales | 2004 Mettre en place un service de gros contribuables axé sur des fonctions, étendre la couverture  | 2013 Améliorer le profil de risque de certains segments de contribuables en privilégiant les acteurs clés                                   |
| 2007 | Mettre en œuvre le nouveau numéro d'identification des contribuables  | 2008 Relèvement de certains impôts sur les carburants, ajustement trimestriel automatique | 2012 Régime fiscal spécial instauré pour les petites et microentreprises  | 2003 Intégration des systèmes informatiques des directions des impôts, des douanes et du Trésor                        | 2005 L'administration de la TVA et de l'impôt sur le revenu est placée sous l'autorité du service des recettes intérieures                        | 2013 Passage à SYDONIA World  |
| 2008 | Réorganiser l'administration fiscale intérieure grâce à la segmentation des contribuables   | 2008 Service de gros contribuables créé ; assiette des gros contribuables élargie         | 2012 Systèmes de déclaration et de paiement électroniques ; retraites et assurance maladie intégrées au système de fiscalité électronique | 2003 Identifiant unique du contribuable  | 2005 Amendement à la loi sur l'investissement, limiter les clauses de stabilité budgétaire à un maximum de 5 ans                                  | 2014 Publication de la liste des bénéficiaires d'exonérations fiscales ; code de procédure fiscale  |
| 2010 | Reprendre les contrôles de contribuables  | 2009 Instauration du paiement d'impôts dans les banques                                   | 2013 Plan de mobilisation de recettes à moyen terme   | 2003 Impôt synthétique sur les petites entreprises au lieu de la TVA, de l'IS et des frais de licence d'exploitation   | 2005 Publication d'informations sur les bénéficiaires d'exonérations fiscales sous régime d'attestation   | 2014 Coordination nationale et infranationale de l'identification des contribuables   |
| 2010 | Nouvelle loi sur l'investissement   | 2010 Révision des droits d'accise sur l'alcool et le tabac                                | 2013 Postes-frontières à guichet unique   | 2004 Code d'investissement simplifié pour privilégier les industries prioritaires                                      | 2006 SYDONIA++ : créer une base de données sur la gestion des risques et adopter une politique de contrôle après débouquement                     | 2014 IS étendu aux biens admissibles et aux intérêts perçus sur des prêts à certains secteurs   |
| 2010 | Administration fiscale automatisée (ITAS)   | 2011 Lancement des inscriptions au module TVA du système de déclarations électroniques    | 2014 Nouvelle loi de l'impôt sur le patrimoine  | 2004 Nouveau logiciel pour l'impôt foncier ; numérisation du registre foncier et forestier                             | 2006 Indexer les accises à des postes hors pétrole, par ex. l'alcool, le tabac et les services de téléphonie mobile                               | 2014 Analyse de l'écart de TVA et stratégie ; examen du registre et du livre de la TVA  |
| 2010 | Automatisation des douanes (SYDONIA) et lancement de guichets uniques de débouquement dans les ports  | 2013 Régime fiscal simplifié pour les petits contribuables                                | 2014 Élargissement de l'utilisation des dispositifs de facturation électronique   | 2005 IS simplifié et taux effectif de l'IS réduit de 35 % à 33 %   | 2007 Créer des unités dédiées aux moyennes entreprises dans six bureaux de l'autorité des recettes  | 2014 Éliminer certaines exonérations statutaires de l'impôt sur le revenu et de la TVA ; réduire le nombre de biens assujettis au taux zéro |
| 2010 | IS/IRPP réduits de 35 % à 25 % ; globalement conformes aux taux régionaux   |   | 2014 Calendriers d'exonérations et de taux zéro révisés dans le nouveau code de la TVA  |  |   | 2015 Hausse du seuil de la TVA  |
| 2010 | Impôts et droits d'accises majorés pour les boissons alcoolisées, les compagnies aériennes, l'utilisation de téléphones cellulaires et les hôtels |   | 2014 Budget des dépenses fiscales   |  |   | 2015 Centre national de ciblage (National Targeting Centre) créé  |

Note : ARR = Autorité des recettes du Rwanda ; IRPP = impôt sur le revenu des personnes physiques ; IS = impôt sur les sociétés ; ITAS = système intégré d'administration des impôts ; SIGTAS = système standard intégré de gestion des taxes ; SYDONIA = système douanier automatisé ; TVA = taxe sur la valeur ajoutée ; UEMOA = Union économique et monétaire ouest-africaine.

(Mozambique, Rwanda, Sénégal, Tanzanie) et en supprimant des distorsions de TVA (Ouganda, Rwanda, Sénégal). Des mesures ont aussi été adoptées dans le but de toucher certains « secteurs difficiles à taxer » en mettant en place des régimes fiscaux simplifiés pour les petites entreprises (Mozambique, Rwanda, Sénégal, Tanzanie), en modifiant les seuils de TVA afin de mieux cibler les entreprises à forte valeur ajoutée (Ouganda, Tanzanie), en étoffant le réseau d'agents chargés du recouvrement de l'impôt retenu à la source (Ouganda) et en donnant plus de poids à des impôts spécialisés comme ceux sur les revenus de la propriété et des investissements (Rwanda, Sénégal).

Le développement et la modernisation des institutions figuraient aussi au cœur du programme de réformes. Cela incluait les tentatives d'amélioration des processus de l'administration fiscale, en particulier pour recentrer les principales activités, et de mise au point de systèmes de technologies de l'information et de la communication (TIC) efficaces. Il s'agissait notamment des initiatives de personnalisation des services et du recouvrement pour les différents segments de contribuables (petits, moyens et gros) à travers la mise en place de directions spécialisées, entre autres. En réalité, tous les pays de l'étude ont opté pour une forme de segmentation des contribuables, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie allouant des ressources et lançant des stratégies de discipline fiscale en fonction des risques pour les différents segments de contribuables. Les réformes des TIC ont permis à ces pays d'AfSS d'opérer un saut, d'infrastructures rudimentaires à des technologies récentes, dans le cadre des initiatives plus globales visant à réduire les coûts de la discipline fiscale et à simplifier l'enregistrement des contribuables, la déclaration et le paiement des impôts, le contrôle fiscal, le recouvrement et les recours (encadré 2.1). Des plateformes ont aussi été créées pour regrouper les activités fiscales et douanières intérieures et pour simplifier les opérations de dédouanement. Tous les pays de l'étude ont vite adopté des systèmes d'automatisation dans l'ensemble des administrations fiscales et douanières nationales. Plusieurs d'entre eux ont lancé leurs premières plateformes de téléprocédures fiscales en 2011–13. Le Rwanda est allé encore plus loin avec la mise en place du paiement des impôts par téléphone mobile, l'intégration des cotisations sociales dans le système de téléprocédures fiscales et le lancement de machines de facturation électronique pour soutenir le dynamisme de la TVA.

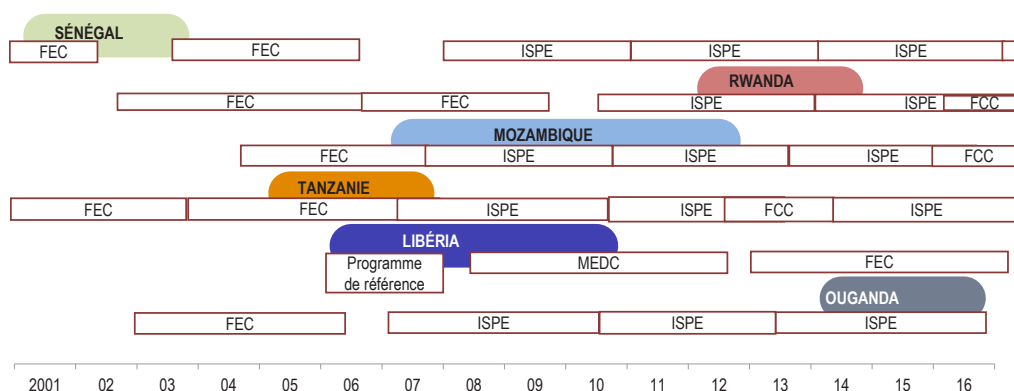
### Un engagement politique fort et durable s'impose

Une stratégie de réforme rigoureuse qui cherche à bâtir des institutions efficaces et modernes est certes indispensable, mais l'engagement politique à mettre en œuvre les réformes l'est tout autant. Les progrès en matière de mobilisation de recettes sont généralement lents, d'où la nécessité de persévérer pour appliquer les réformes. La transparence peut être un outil utile pour préserver la dynamique des réformes.

En général, les avancées sont progressives sur de longues périodes. Les pays qui remettent sur pied des institutions après un conflit intérieur peuvent reconstituer une base de recettes fiscales endommagée assez rapidement en s'appuyant sur un ambitieux plan de réformes. Cela fut le cas au Libéria, où le ratio de recettes hors ressources naturelles a augmenté de 2,6 points de pourcentage chaque année pendant trois ans. Cependant, il se trouve que les réformes structurelles portent normalement leurs fruits de manière plus lente. Parmi le groupe de pays ayant obtenu de très bons résultats, où des progrès considérables ont été accomplis sur le front de plusieurs réformes capitales même avant l'épisode de recettes, les recettes hors ressources naturelles ont en moyenne augmenté d'environ 0,9 point de pourcentage du PIB par an au cours de l'épisode. Après l'épisode, les gains ont eu tendance à s'essouffler à 0,7 point de pourcentage, même si les résultats présentent de grandes disparités.

Par conséquent, la persévérance et la capacité à préserver la dynamique des réformes dans le temps sont indispensables. Les pays enregistrent des flux de recettes plus importants et plus fiables sur une période de plusieurs années. Il n'est donc pas étonnant que les pays étudiés ici aient chacun mis en œuvre un large éventail de réformes politiques et administratives sur une longue période, ce qui souligne l'importance d'un engagement politique fort. À terme, ces réformes sont la conséquence du processus politique et risquent de se heurter à l'opposition d'intérêts bien établis. Un engagement durable s'impose pour adopter de nouvelles lois, modifier les politiques et trouver des ressources suffisantes pour une mise en œuvre efficace. Les éléments qui ont favorisé la mise en œuvre sont notamment les suivants :

**Stratégies de recettes à moyen terme.** Une stratégie de mobilisation de recettes pluriannuelle renforce la dynamique et la détermination à réformer.

**Graphique 2.30. Épisodes de mobilisation de recettes et programmes appuyés par le FMI, 2001–16**

Source : base de données du FMI sur le suivi des accords (MONA).

Note : FCC = facilité de crédit de confirmation ; FEC = facilité élargie de crédit ; ISPE = instrument de soutien à la politique économique ; MEDC = mécanisme élargi de crédit.

Des projets de cette nature ont été adoptés avant ou pendant les épisodes de mobilisation au Sénégal (2003), en Tanzanie (2003), au Mozambique (2006) et au Rwanda (2013). Un aspect essentiel pour garantir la réussite de la stratégie est la priorité accordée à des mesures axées sur les contribuables afin d'améliorer le civisme fiscal, ce qui implique en général davantage de concertations avec le secteur privé, une plus grande responsabilisation et une meilleure faculté d'adaptation de l'administration fiscale aux contribuables.

- Stabilité.** La paix et la stabilité sont des conditions préalables à la réussite. Les pays fragiles victimes de fréquents coups d'État et de conflits armés ou dans lesquels l'État est incapable de maintenir l'ordre public sur une grande partie du territoire ont tendance à afficher des ratios impôts/PIB très faibles (souvent inférieurs à 10 %). Parallèlement, un engagement constant des dirigeants politiques à mettre en œuvre la stratégie de réforme a joué un rôle essentiel dans plusieurs cas. Si des changements au niveau ministériel peuvent dynamiser les réformes, ils provoquent souvent des retards ou des perturbations lorsque les projets sont réévalués. Les épisodes de mobilisation au Mozambique et au Sénégal ont coïncidé avec de longs mandats du ministre des Finances, qui dans les deux pays a exercé ses fonctions pendant plus de dix ans. Dans les autres cas étudiés, on dénombrait tout au plus deux ministres des Finances durant les années qui ont précédé l'épisode et pendant celui-ci. Une rotation rapide du personnel clé de

l'administration chargée des recettes, ou une attention insuffisante prêtée à la gestion des ressources humaines (le fait, par exemple, de ne pas proposer de formations adaptées ou de ne pas accorder une certaine autonomie à l'administration fiscale), peut aussi empêcher tout progrès.

- Assistance technique et relations avec le FMI.** Tous les pays ont bénéficié d'une assistance technique prolongée de la part du FMI et géré des programmes appuyés par le FMI qui accordent une très grande importance aux efforts de mobilisation de recettes (graphique 2.30). Des relations plus étroites avec le FMI, comme cela fut le cas dans tout ce groupe de pays, peuvent servir de caisse de résonance dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie. Elles ne peuvent néanmoins pas remplacer une volonté politique indéfectible. Dans les cas à l'étude, l'application des mesures de mobilisation de recettes a posé de gros problèmes techniques. En outre, la mise en œuvre des réformes structurelles visant à éliminer les exonérations fiscales a été retardée dans les cas du Libéria, de l'Ouganda et du Rwanda.

La transparence et la sensibilisation peuvent jouer un rôle décisif. Expliquer l'importance des objectifs des réformes pour les secteurs public et privé peut susciter l'adhésion aux réformes et contribuer à amorcer un changement dans la culture des contribuables et dans leur civisme fiscal. Plusieurs des pays ont privilégié des stratégies de sensibilisation pour susciter l'adhésion à des réformes essentielles. L'Ouganda et la Tanzanie ont publié régulièrement les noms de

bénéficiaires d'allègements fiscaux, afin d'appuyer les initiatives visant à réduire le nombre de cas d'exonérations, et l'Ouganda a publié une analyse de l'écart de TVA. Le Libéria a publié les comptes d'opérations financières d'organismes qui génèrent des recettes pour lutter contre la mauvaise gestion des fonds publics. L'Ouganda et le Rwanda ont lancé des programmes d'éducation des contribuables afin d'encourager la discipline fiscale et d'améliorer la prestation de services.

## CONCLUSION ET CONSÉQUENCES POUR L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

Les pays d'Afrique subsaharienne pourraient mobiliser des recettes fiscales supplémentaires jusqu'à hauteur de 5 % du PIB en moyenne au cours des prochaines années. Les données du passé montrent que la réussite dépend de nombreux facteurs liés à l'élaboration des politiques, au développement institutionnel et au soutien politique. Sans surprise, la stabilité économique et politique est une condition préalable à la réussite.

L'élaboration des politiques est déterminante, et des politiques fiscales inadaptées ne peuvent être compensées par des réformes institutionnelles. Si un pays n'est pas doté d'une TVA rigoureuse, offre trop d'incitations fiscales et ne possède pas un cadre pour garantir la discipline fiscale, alors l'administration fiscale ne pourra pas faire grand-chose pour combler les déficits fiscaux. Les réussites en matière de mobilisation de recettes s'appuient sur des actions pour mettre en place une TVA à large assiette, élargir progressivement l'assiette des impôts directs (IRPP et IS) et mettre sur pied un système pour taxer les petites entreprises et prélever des droits d'accise sur quelques articles indispensables (FMI, 2011). Si les détails peuvent varier selon les pays, certains principes fondamentaux de la politique fiscale ont résisté à l'épreuve du temps. Il est utile de s'intéresser à des questions actuelles, comme le rôle des impôts sur le patrimoine ou les technologies modernes, mais la compréhension des principes essentiels est une condition préalable à la réussite.

Le développement institutionnel et les réformes en cours de l'administration chargée des recettes sur la base d'un projet à moyen terme sont indispensables. Les pays progressent lorsqu'ils privilégient une gestion des risques appropriée (c'est-à-dire déploient des

ressources là où le potentiel de recettes est maximal) et la segmentation des contribuables (à commencer par un bureau des gros contribuables). Cela requiert de renforcer les capacités pour étudier quels secteurs d'activité offrent le plus grand potentiel, de constituer un registre fiable des plus gros contribuables et d'accroître les moyens pour réaliser des contrôles fiscaux bien ciblés. Dans les pays affichant des ratios impôts/PIB très faibles, les avantages potentiels tirés des réformes institutionnelles sont plus importants, mais les moyens pour les mettre en œuvre sont aussi plus limités. Cependant, les cas du Libéria et du Mozambique, deux pays qui sortent d'un conflit, donnent à penser que des réformes durables sont possibles même lorsque les moyens sont maigres au départ.

Une meilleure gouvernance, la lutte contre la corruption et l'efficacité et la transparence des dépenses publiques sont aussi des conditions préalables à la réussite. Le degré de discipline fiscale dépend de l'existence de mécanismes pour garantir le respect des règles et de la propension des citoyens à admettre la légitimité de l'État à percevoir les impôts. Lorsque les citoyens jugent la fiscalité équitable (si, par exemple, elle n'exclut pas les individus puissants et les entreprises proches du pouvoir politique) et que les recettes servent à financer des programmes de dépenses productives, ils se montrent plus enclins à reconnaître leurs obligations fiscales. Par conséquent, la publication en toute transparence des noms des bénéficiaires d'exonérations ou d'incitations fiscales ainsi que des réformes de la gestion des finances publiques qui améliorent l'efficacité et la transparence des dépenses publiques peuvent être des instruments utiles pour appuyer les tentatives de réforme fiscale. Dans le même temps, les agents des douanes et des impôts sont plus susceptibles de rester professionnels et de préserver l'intégrité du système quand les dirigeants politiques, au plus haut niveau, démontrent leur engagement à réformer à travers un système approprié d'incitations et de sanctions. Le Rwanda en est un bon exemple : le pays affiche l'un des meilleurs bilans s'agissant de la lutte contre la corruption et a accompli des progrès notables en matière de mobilisation de recettes.

Enfin, des mesures concrètes de réforme doivent être définies à l'échelle des pays en s'appuyant sur les connaissances locales. Les autorités nationales sont les mieux placées pour piloter cet exercice. Cinq initiatives pourraient néanmoins, à toutes fins utiles, orienter ce processus :



1. **Identifier les impôts qui offrent le plus grand potentiel.** Pour la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, une amélioration de la TVA recèle un grand potentiel, car elle est actuellement peu efficace dans la majorité des cas. Toutefois, il faudrait évaluer de manière systématique le potentiel d'une réforme des autres impôts, dont l'IS (trop d'exonérations/d'incitations fiscales ont érodé son assiette), l'IRPP (il faudrait progressivement élargir son périmètre) et les droits d'accise. Malgré la baisse générale des droits de douane, une application plus rigoureuse des règles et procédures douanières pourrait aussi contribuer à mobiliser des recettes supplémentaires. Il existe aussi un potentiel dans d'autres domaines, par exemple les impôts fonciers, même si de nombreux pays ont accompli peu de progrès en la matière pour le moment.
2. **Réexaminer le cadre juridique et l'élaboration de la politique fiscale.** Une fois que le potentiel des divers impôts aura été déterminé, il faudra mettre les politiques fiscales en adéquation avec les nouveaux objectifs. Dans certains cas, cela peut impliquer d'instaurer une TVA ou de réduire les exonérations et de mettre en place des sanctions pour cause de non-respect.
3. **Évaluer les institutions.** Il faut agir sur deux fronts. Il y a, d'une part, les structures d'appui sous-jacentes qui s'occupent des questions de gouvernance. Les pays à mauvaise gouvernance sont moins susceptibles de faire preuve d'efficacité dans leurs efforts de mobilisation de recettes. Il semble capital d'insister davantage sur l'amélioration de la gouvernance et sur la lutte contre la corruption. En Afrique subsaharienne, les pays les mieux classés en matière de lutte contre la corruption et de bonne gouvernance ont aussi tendance à afficher les niveaux d'effort

fiscal les plus élevés. Cet effet est statistiquement significatif, même après neutralisation de l'impact du PIB par habitant. Cette conclusion corrobore les récents travaux de recherche sur la question (FMI, 2016)<sup>13</sup>. Il y a, d'autre part, les structures opérationnelles. Elles se chargent des mécanismes institutionnels qui se sont révélés efficaces, par exemple la création d'une administration fiscale qui obéit à des principes précis.

4. **Définir une stratégie de recettes à moyen terme.** Les ouvrages s'accordent à dire qu'il s'agit d'une étape fondamentale. La stratégie devrait communiquer des objectifs à moyen et à court termes et pourrait aussi cerner les besoins en matière de renforcement des capacités. Pour que la stratégie soit convaincante, il faudrait qu'elle explique pourquoi l'État cherche à percevoir des impôts supplémentaires.
5. **Créer un mouvement d'opinion en faveur des réformes.** Le succès de la stratégie à moyen terme dépendra des structures de responsabilité horizontale et verticale. La responsabilité horizontale désigne la capacité du gouvernement en place à convaincre les autres partis politiques que la mobilisation de recettes est dans l'intérêt général du pays. C'est important pour éviter tout revirement en cas de changement de gouvernement après des élections, sachant que la mobilisation de recettes prend du temps. La responsabilité verticale fait référence au contrat social noué entre l'État et ses citoyens pour garantir le respect des obligations. L'État exerce son droit légitime à percevoir des impôts en contrepartie de dépenses publiques efficaces et transparentes. Des opérations de sensibilisation de la population seraient utiles, mais il faudrait qu'elles reposent sur un engagement crédible à améliorer la gouvernance et la transparence.

<sup>13</sup>Sept des dix pays les mieux classés selon la composante de lutte contre la corruption des indicateurs de gouvernance mondiaux de la Banque mondiale affichent un ratio impôts/PIB assez élevé (supérieur à 18 %). Il s'agit de l'Afrique du Sud, du Botswana, de Cabo Verde, de Maurice, de la Namibie, du Sénégal et des Seychelles. Le Rwanda obtient lui aussi un très bon résultat s'agissant de la lutte contre la corruption et a réalisé de gros progrès sur le front de la mobilisation de recettes. Les deux autres pays affichent des ratios impôts/PIB plus faibles liés à d'autres facteurs, par exemple la fragilité (São Tomé-et-Príncipe) ou une certaine instabilité politique (Burkina Faso).



### Encadré 2.1. Regard sur l'avenir : la mobilisation de recettes à l'ère du numérique

*Le développement du numérique a permis d'augmenter considérablement les moyens pour recueillir, conserver et traiter d'immenses volumes de données. La numérisation a des répercussions très diverses sur la politique et l'administration fiscales. Elle confère aux responsables de la politique fiscale un accès rapide à des informations plus fiables et améliore ainsi leur pouvoir d'action. Elle réduit les coûts pour les administrateurs comme pour les contribuables, dans la mesure où les infrastructures numériques font disparaître de nombreux processus manuels liés à l'enregistrement, au calcul, au recueil de fichiers fiscaux et au paiement des impôts. Elle peut aussi renforcer l'assiette de l'impôt en réduisant l'utilisation d'espèces et en facilitant l'analyse de chaînes de transactions. Enfin, elle peut aussi avoir un impact très positif sur le climat des affaires en rendant plus claires les règles fiscales et en accélérant les processus.*

Les administrations fiscales d'Afrique subsaharienne voient dans la transformation numérique l'occasion d'opérer un saut pour passer d'infrastructures rudimentaires aux technologies récentes. Plusieurs pays ont déjà mis en place des portails fiscaux électroniques en ligne, le paiement des impôts par téléphone mobile et le remboursement en ligne des crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les progrès ont toutefois été inégaux et hésitants puisque la mise en œuvre se heurte à des obstacles majeurs dans la région, parmi lesquels :

- De faibles taux de pénétration d'Internet qui limitent la portée de certaines plateformes.
- Une complexité intrinsèque : les plateformes requièrent un développement et une adaptation de longue durée en raison de données incomplètes ou de faible qualité, avec des risques financiers et de réputation potentiellement élevés.
- Des difficultés sociopolitiques, dont un respect des règles insuffisant et un manque de confiance dans les pouvoirs publics.

Avec ces problèmes communs à l'esprit et avec une volonté d'élaborer des solutions adaptées au contexte national, plusieurs ateliers d'apprentissage entre pairs sur des idées reposant sur des technologies et la prise en compte de l'économie politique de ces réformes ont été organisés, dont le Hackathon de 2016 au Sénégal et le « Ideas Workshop » de 2017 en Ouganda. Ces événements ont réuni des participants de différentes nations et institutions ainsi que du secteur privé pour identifier les problèmes et chercher des solutions. Des experts ont ensuite évalué ces propositions locales et sélectionné les domaines où les travaux ultérieurs seraient le plus facilement réalisables. Au Sénégal, les participants ont estimé qu'allonger la liste d'options proposées sur les téléphones mobiles pourrait permettre d'améliorer l'accessibilité du portail fiscal électronique. En Ouganda, l'intérêt a porté sur le fait d'encourager la mise en place d'instruments fiscaux électroniques (des appareils portables de plus en plus bon marché qui enregistrent les transactions commerciales) afin d'améliorer l'observance des taxes sur les ventes et de la TVA. Les participants ont aussi suggéré de créer une interface pour le recueil de données tierces afin de faciliter l'identification et le recoupement des impôts exigibles.

Ces initiatives proposent une démarche utile pour susciter l'adhésion en garantissant que les réformes sont développées localement, dictées par une connaissance intime de la situation des communautés et inspirées par un dialogue pragmatique entre dirigeants et spécialistes. Par conséquent, lors de la préparation de projets de mobilisation de recettes à moyen terme, les autorités nationales devraient envisager d'organiser des séminaires comparables pour exploiter les propositions et idées d'un large éventail de parties prenantes.

## Encadré 2.2. Modélisation des effets économiques de la mobilisation de recettes dans les pays d'Afrique subsaharienne riches en ressources naturelles

### Application à la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale

Les pays d'Afrique subsaharienne doivent collecter des recettes pour appuyer leurs efforts en vue d'atteindre les objectifs de développement durable des Nations Unies et assurer la viabilité de leur dette. La nécessité de mobiliser des recettes est particulièrement impérieuse dans les pays d'Afrique subsaharienne riches en ressources naturelles, qui font les frais de la forte chute des prix des produits de base depuis 2014 et affichent le niveau d'effort fiscal le plus faible et le déficit fiscal le plus important de la région. Cet encadré analyse l'impact économique potentiel de la mobilisation de recettes dans la région de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), qui est riche en ressources naturelles et où ces questions ont pris une importance particulière. L'analyse se penche sur deux questions<sup>1</sup> :

- Quels sont les principaux effets macroéconomiques et de répartition d'une meilleure mobilisation de recettes non pétrolières ?
- Comment peut-on s'attaquer aux effets de répartition indésirables en utilisant une partie de l'espace budgétaire nouvellement créé ?

À travers le calibrage d'un modèle macroéconomique théorique pour la région de la CEMAC, l'analyse simule d'abord comment la consommation et l'investissement privés, la dette publique et d'autres variables macroéconomiques déterminantes sont modifiés par deux sources différentes de mobilisation accrue de recettes non pétrolières : 1) un relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'une des principales sources de recettes fiscales non pétrolières dans la région, et 2) une amélioration de l'efficacité du recouvrement des impôts existants. L'analyse étudie ensuite comment la plus forte mobilisation de recettes découlant d'un taux de TVA plus élevé peut servir à atténuer les effets de répartition indésirables.

L'analyse par simulation utilise le modèle DIGNAR du FMI (dette, investissement, croissance et ressources naturelles) élaboré dans l'ouvrage de Melina, Yang et Zanna (2016). DIGNAR est un modèle réel d'une petite économie ouverte qui se caractérise par trois secteurs de production, un capital public productif et trois types de dette (commerciale, extérieure et concessionnelle). Autre élément à noter, il existe deux types de ménages : 1) les ménages ne rencontrant pas de difficultés financières, qui ont accès aux marchés de capitaux et financiers et 2) les ménages en proie à des difficultés financières, qui sont pauvres et consomment l'intégralité de leur revenu disponible pour chaque période.

Les principaux résultats sont les suivants :

### **1. La mobilisation de recettes non pétrolières contribue à réduire la dette publique et peut accélérer la croissance à long terme, mais au prix d'effets de répartition potentiellement indésirables.**

Le graphique 2.2.1 présente des simulations des effets macroéconomiques d'un relèvement du taux de TVA ou d'un élargissement de l'assiette de l'impôt grâce à des gains d'efficacité. Ces deux mesures entraîneraient une augmentation des recettes non pétrolières tout en réduisant la dette publique et la consommation privée pour les ménages ne rencontrant pas de difficultés financières. Dans un premier temps, le PIB non pétrolier recule, conformément aux conclusions des ouvrages empiriques sur les multiplicateurs budgétaires à court terme. Le PIB se redresse à moyen terme, sous l'effet d'un accroissement de l'investissement privé — lui-même stimulé par une progression de l'épargne et des exportations nettes, puis à long terme atteint un niveau plus élevé que celui de départ lorsque les gains de recettes se concrétisent en raison d'une meilleure efficacité du recouvrement des impôts.

S'agissant des différences entre les deux mesures qui favorisent une augmentation des recettes, les gains d'efficacité permettent des taux d'imposition moindres pour un niveau d'endettement donné. Ils ont aussi des effets de répartition plus souhaitables puisque l'effet négatif se fait en grande partie sentir sur la consommation des ménages ne rencontrant pas de difficultés financières, et non pas sur celle des ménages en proie à des difficultés financières. Qui plus est, lorsque les recettes sont accrues en améliorant l'efficacité du recouvrement plutôt qu'en relevant le taux de TVA, l'impact sur le PIB non pétrolier est moindre et son redressement est plus marqué. En revanche, la hausse du taux de TVA pèse en particulier sur la consommation des ménages en proie à des difficultés financières parce qu'ils ont une propension marginale à consommer plus forte que celle des ménages ne rencontrant pas de difficultés financières.

Cet encadré a été préparé par Giovanni Melina et Marcos Poplawski-Ribeiro avec le concours de Mathilde Perinet.

<sup>1</sup>Pour une analyse des effets économiques des chocs sur les recettes pétrolières, voir Araujo, Poplawski-Ribeiro et Zanna (2016).

**Encadré 2.2 (suite)****2. Les mesures qui ciblent les couches de la population les plus vulnérables améliorent les effets de répartition**

Une deuxième série de simulations (graphique 2.2.2) fait apparaître les effets de l'affectation d'une partie (la moitié par exemple) des recettes non pétrolières supplémentaires découlant du relèvement des taux de TVA, soit à des transferts ciblés au profit des ménages en proie à des difficultés financières, soit à l'investissement public. La conjugaison d'un relèvement des taux de TVA et d'investissements publics supplémentaires est particulièrement efficace pour atténuer les effets négatifs du rééquilibrage budgétaire sur le PIB non pétrolier. En outre, la combinaison d'un relèvement des taux de TVA et de transferts monétaires ciblés est un outil puissant pour réduire les effets néfastes sur les ménages en proie à des difficultés financières.

Néanmoins, une mise en garde s'impose : la stratégie qui consiste à orienter l'investissement public vers des projets qui visent les populations pauvres, par exemple des projets qui font reculer le chômage dans les ménages pauvres, peut aussi jouer le rôle d'un mécanisme de réduction des inégalités. Ce canal est absent du modèle DIGNAR. En effet, Furceri et Li (2017) constatent de manière empirique qu'une hausse de l'investissement public réduit les inégalités de revenu, même si Furceri *et al.* (2018) observent que les dépenses publiques totales, dont les transferts, ont un effet multiplicateur plus prononcé sur les inégalités.

Cette analyse qui porte sur la région de la CEMAC renforce certains éléments déterminants de l'élaboration de stratégies de rééquilibrage budgétaire : la mobilisation de recettes est un outil puissant pour créer une marge de manœuvre budgétaire et réduire l'endettement public, mais elle peut aussi avoir des effets indésirables sur les inégalités qui peuvent être combattus au moyen de mesures d'atténuation, par exemple des programmes de transferts monétaires ciblés sur les couches de la population les plus vulnérables et le choix de stratégies de mobilisation de recettes.

**Modèle DIGNAR et calibrage pour la CEMAC**

Pour procéder à l'analyse par simulation, l'encadré s'appuie sur le modèle DIGNAR du FMI (dette, investissement, croissance et ressources naturelles) élaboré par Melina, Yang et Zanna (2016). DIGNAR est un modèle réel d'une petite économie ouverte qui compte deux types de ménages et trois secteurs de production. Les ménages intertemporels ne rencontrant pas de difficultés financières ont accès aux marchés de capitaux et financiers, tandis que les ménages en proie à des difficultés financières sont pauvres et consomment l'intégralité de leur revenu disponible pour chaque période. La modélisation des deux types de ménages permet aux simulations de livrer des informations sur l'impact des différentes stratégies de mobilisation de recettes dans la région sur les inégalités en matière de consommation. Pour leur part, les trois secteurs de production se composent d'un secteur des biens non échangés, d'un secteur des biens échangés (hors ressources naturelles) et d'un secteur des ressources naturelles. Pour chaque période, les recettes publiques totales comprennent 1) les impôts, dont les impôts sur la consommation, les impôts sur les revenus du travail et les recettes tirées des ressources naturelles, 2) l'aide extérieure, 3) les ventes d'obligations et 4) les redevances d'utilisation sur les infrastructures. Les dépenses publiques totales comprennent : 1) la consommation des administrations publiques, 2) l'investissement public, 3) les transferts aux ménages et 4) les paiements au titre du service de la dette. Comme le décrivent Buffie *et al.* (2012), l'État peut emprunter en émettant de la dette intérieure, de la dette commerciale extérieure et de la dette concessionnelle extérieure. Le principal lien entre investissement et croissance dans DIGNAR tient au fait que l'investissement public crée du capital productif qui entre dans les fonctions de production des biens échangés et non échangés. L'investissement public est toutefois exposé à une certaine inefficience de l'investissement et à des problèmes de capacité d'absorption. Dabla-Norris *et al.* (2012) font valoir qu'une forte productivité des infrastructures peut souvent coexister avec une très faible rentabilité des investissements publics dans les pays en développement, en raison de l'inefficience des investissements qui peut aller de pair avec la corruption notamment. Par conséquent, toutes les dépenses d'investissement public n'augmentent pas forcément le stock de capital productif. De la même façon, les problèmes de capacité d'absorption liés aux moyens administratifs et de gestion et aux goulets d'étranglement au niveau de l'offre, qui pèsent sur la sélection, la gestion et la mise en œuvre des projets et augmentent le coût des facteurs de production, peuvent aussi réduire l'efficacité des investissements publics et avoir un impact négatif sur la croissance, comme le soulignent Esfahani et Ramirez (2003).

Nous calibrons l'état d'équilibre initial des principaux agrégats macroéconomiques dans le modèle en utilisant les valeurs moyennes des variables observées ces cinq dernières années. Les autres paramètres sont fixés à des valeurs adaptées aux pays à faible revenu comme le décrivent Melina, Yang et Zanna (2016). Le tableau 2.1.1 résume le calibrage propre à la CEMAC.

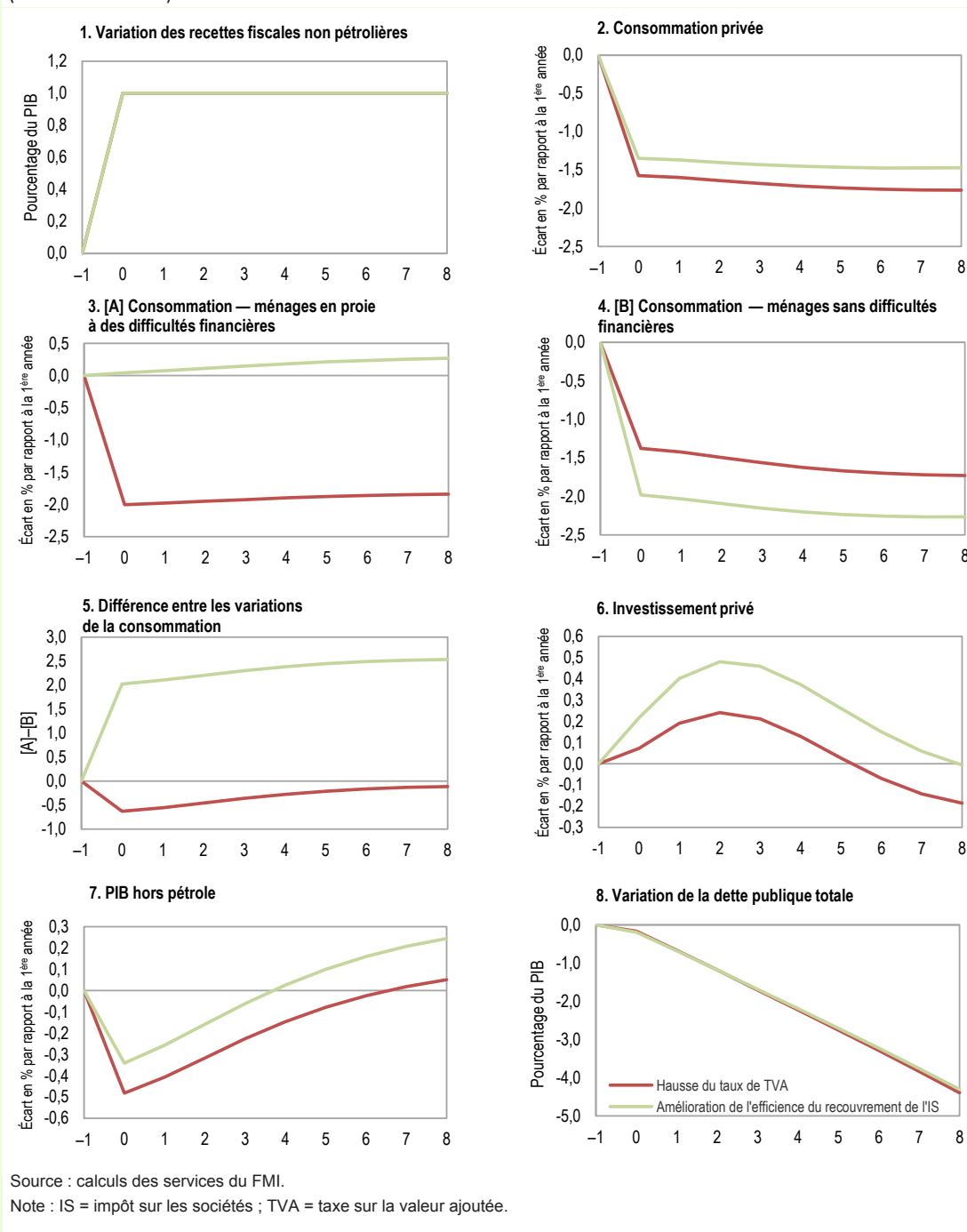
**Tableau 2.2.1. Calibrage**

| Objectif (pourcentage du PIB)             | Valeur |
|---|--------|
| Exportations                              | 40,1   |
| Importations                              | 38,7   |
| Consommation de l'État                    | 14,6   |
| Investissement public                     | 11,9   |
| Investissement privé                      | 16,2   |
| Secteur des ressources naturelles         | 24,5   |
| Dette publique intérieure                 | 12     |
| Dette publique extérieure concessionnelle | 13,2   |
| Dette publique extérieure commerciale     | 10,4   |
| Dons                                      | 0,7    |

Source : calculs des services du FMI.

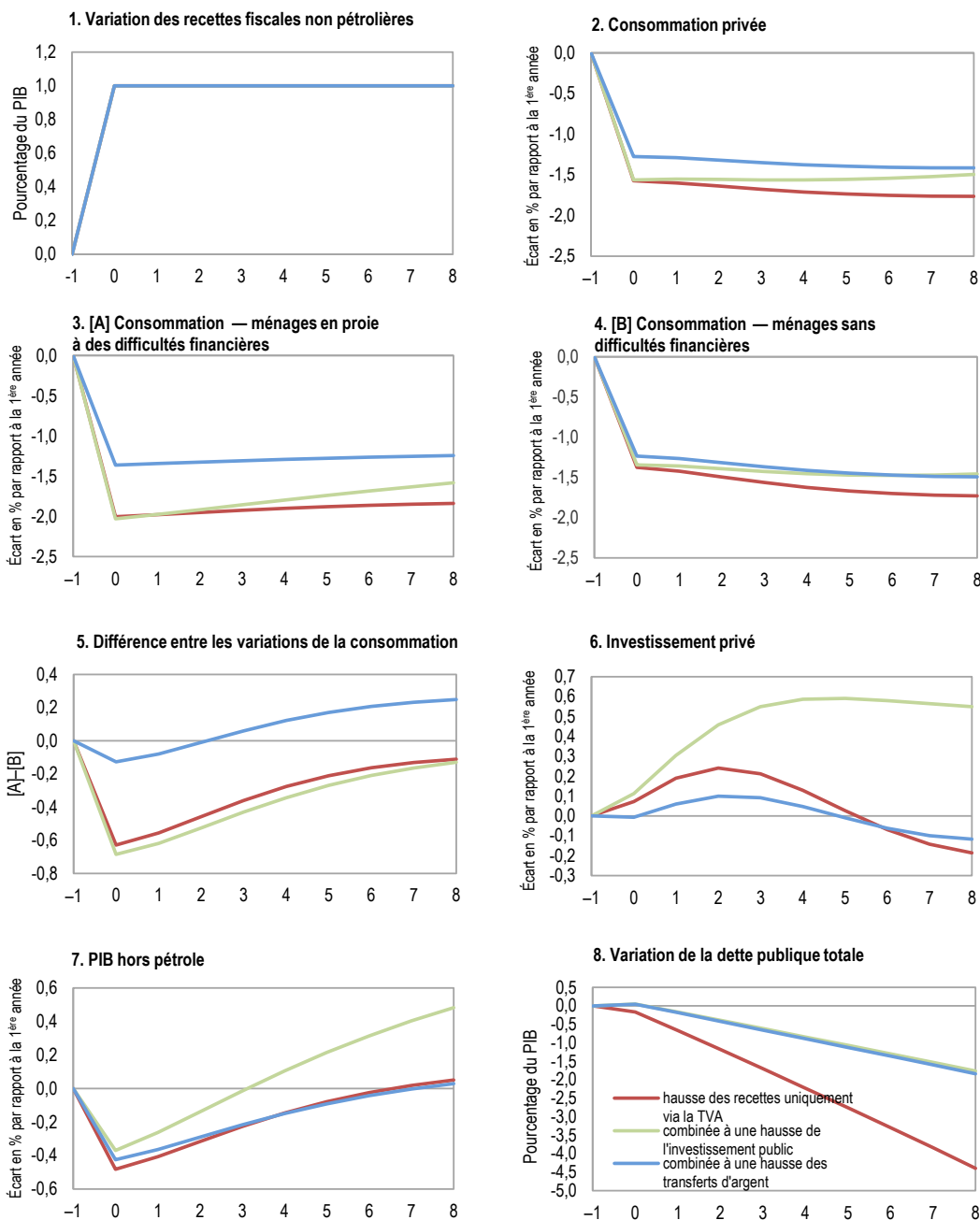
Encadré 2.2 (suite)

Graphique 2.2.1. Effets macroéconomiques d'une augmentation des recettes fiscales à travers les taux de TVA ou l'efficacité du recouvrement de l'impôt sur les sociétés (Années en abscisse)



Encadré 2.2 (fin)

Graphique 2.2.2. Atténuer les effets des transferts d'argent ou de l'investissement public (Années en abscisse)



Source : calculs des services du FMI.

Note : IS = impôt sur les sociétés ; TVA = taxe sur la valeur ajoutée.

## Annexe 2.1. Estimation de l'effort fiscal et du potentiel fiscal

### Définitions

La frontière fiscale correspond au niveau maximum théorique de recettes fiscales (exprimé en pourcentage du PIB) qu'un pays peut recouvrer dans certaines conditions structurelles sous-jacentes (niveau de développement, ouverture aux échanges, composition sectorielle, répartition des revenus, facteurs institutionnels, etc.).

L'effort fiscal est le rapport entre les recettes fiscales effectives et celles correspondant à la frontière fiscale.

Le potentiel fiscal correspond à la distance entre la frontière fiscale et le niveau effectif des recettes fiscales.

Le potentiel fiscal peut être atteint grâce à une imposition plus forte ou à une plus grande efficacité du recouvrement, qui peut être le résultat de certains choix politiques.

### Stratégie d'estimation

1<sup>re</sup> étape : estimer la frontière fiscale à partir d'une série de données de panel internationales

$$y_{it} = \alpha_i + \beta'X_{it} + \vartheta_{it} - \mu_{it},$$

où

$y_{it}$  est le log du ratio recettes fiscales/PIB pour le pays  $i$  à l'année de la période  $t$

$X_{it}$  est un vecteur de variables indépendantes qui influent sur  $y_{it}$

$\mu_{it}$  est l'inefficacité, qui est corrélée à  $X_{it}$ , mais est indépendante de  $\vartheta_{it}$  et

$\vartheta_{it}$  est le résidu, et la distribution normale avec  $N(0,1)$

2<sup>e</sup> étape : déterminer l'effort fiscal

$$TE_{it} = \frac{\exp(y_{it})}{\exp(y_{it|\mu_{it}=0})} = \frac{\exp(\alpha_i + \beta'X_{it} + \vartheta_{it} - \mu_{it})}{\exp(\alpha_i + \beta'X_{it} + \vartheta_{it})} = \exp(-\mu_{it}).$$

3<sup>e</sup> étape : déterminer la frontière fiscale et le potentiel fiscal

$$TP_{it} = TF_{it} - y_{it} = \frac{y_{it}}{TE_{it}} - y_{it}.$$

### Données et variables

Log du ratio impôts/PIB : *Perspectives de l'économie mondiale* (PEM)

Log du ratio impôts sur les biens et services/PIB : PEM

Décalage du log du PIB réel par habitant : PEM

Décalage du log du PIB réel par habitant au carré : PEM

Ouverture aux échanges — somme des importations et exportations en pourcentage du PIB : PEM

Agriculture : valeur ajoutée de l'agriculture en pourcentage du PIB : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde (WDI)

Coefficient de Gini : WDI

Pétrole : variable muette pour les exportateurs de pétrole

Administrations publiques : variable muette pour les recettes fiscales des administrations publiques

Corruption et efficacité de l'État : Indicateurs de la gouvernance dans le monde (WGI)



2. MOBILISATION DES RECETTES FISCALES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : QUELLES SONT LES POSSIBILITÉS ?

Tableau de l'annexe 2.1.1. Principaux résultats des régressions

**Variable dépendante : Log impôt/PIB**

|                                       | Ensemble de l'échantillon |            |            | Pays émergents et pays en développement |            |            |
|---------------------------------------|---------------------------|------------|------------|---|------------|------------|
|                                       |                           |            |            |   |            |            |
| Log du PIB réel par habitant          | 2,939 ***                 | 2,866 ***  | 2,885 ***  | 2,781 ***                               | 2,691 ***  | 2,716 ***  |
| Ouverture aux échanges                | 0,002 ***                 | 0,002 ***  | 0,002 ***  | 0,002 ***                               | 0,002 ***  | 0,002 ***  |
| Agriculture                           | -0,001                    | -0,001     | -0,001     | -0,001                                  | -0,001     | -0,001     |
| Coefficient de Gini                   | -0,006 ***                | -0,006 *** | -0,007 *** | -0,006 ***                              | -0,006 *** | -0,006 *** |
| Administrations publiques             | 0,105 **                  | 0,109 ***  | 0,110 ***  | 0,091 **                                | 0,093 **   | 0,098 **   |
| Éducation                             | 0,015 ***                 | 0,016 ***  | 0,016 ***  | 0,016 ***                               | 0,018 ***  | 0,017 ***  |
| Variable muette sur le pétrole        | 0,080 **                  | 0,035      | 0,031      | 0,043                                   | 0,030      | 0,026      |
| Log du PIB réel par habitant au carré | -0,152 ***                | -0,148 *** | -0,150 *** | -0,142 ***                              | -0,138 *** | -0,140 *** |
| Corruption                            |                           | 0,117 ***  | 0,083 *    |   | 0,134 ***  | 0,100 **   |
| Efficacité de l'État                  |                           |            | 0,091 *    |   |            | 0,088 *    |
| Constante                             | 4,165 ***                 | 4,186 ***  | 4,256 ***  | 5,279 ***                               | 4,945 **   | 5,267 **   |
| Sigma_u                               | 0,515 ***                 | 0,515 ***  | 0,516 ***  | 0,525 ***                               | 0,526 ***  | 0,526 ***  |
| Sigma_u                               | 0,099 ***                 | 0,098 ***  | 0,098 ***  | 0,106 ***                               | 0,106 ***  | 0,105 ***  |
| Nombre d'observations                 | 1.366                     | 1.360      | 1.360      | 1.109                                   | 1.103      | 1.103      |
| Nombre de pays                        | 122                       | 121        | 121        | 99                                      | 98         | 98         |

**Variable dépendante : log impôt sur les biens et services/PIB**

|                                       | Ensemble de l'échantillon |            |            | Pays émergents et pays en développement |            |            |
|---------------------------------------|---------------------------|------------|------------|---|------------|------------|
|                                       |                           |            |            |   |            |            |
| Log du PIB réel par habitant          | 2,379 ***                 | 2,332 ***  | 2,353 ***  | 2,228 ***                               | 2,173 ***  | 2,207 ***  |
| Ouverture aux échanges                | 0,002 ***                 | 0,002 ***  | 0,002 ***  | 0,002 ***                               | 0,002 ***  | 0,002 ***  |
| Agriculture                           | 0,000                     | 0,001      | 0,001      | 0,000                                   | 0,001      | 0,001      |
| Coefficient de Gini                   | -0,008 ***                | -0,008 *** | -0,008 *** | -0,009 ***                              | -0,009 *** | -0,009 *** |
| Administrations publiques             | 0,142                     | 0,146      | 0,152      | 0,140                                   | 0,164 *    | 0,168 *    |
| Éducation                             | 0,003                     | 0,007      | 0,006      | 0,004                                   | 0,009      | 0,008      |
| Variable muette sur le pétrole        | -0,642 ***                | -0,626 *** | -0,634 *** | -0,646 ***                              | -0,581 *** | -0,587 *** |
| Log du PIB réel par habitant au carré | -0,122 ***                | -0,120 *** | -0,122 *** | -0,113 ***                              | -0,111 *** | -0,114 *** |
| Corruption                            |                           | 0,123      | 0,052      |   | 0,140      | 0,065      |
| Efficacité de l'État                  |                           |            | 0,170 **   |   |            | 0,172 *    |
| Constante                             | -0,615                    | -0,636     | -0,615     | 0,621                                   | 1,258      | 1,075      |
| Sigma_u                               | 0,660 ***                 | 0,665 ***  | 0,665 ***  | 0,667 ***                               | 0,672 ***  | 0,672 ***  |
| Sigma_u                               | 0,162 ***                 | 0,159 ***  | 0,159 ***  | 0,177 ***                               | 0,174 ***  | 0,174 ***  |
| Nombre d'observations                 | 1.152                     | 1.146      | 1.146      | 930                                     | 924        | 924        |
| Nombre de pays                        | 105                       | 104        | 104        | 85                                      | 84         | 84         |

Source : calculs des services du FMI.

Note : \*p < 0,10; \*\*p < 0,05; \*\*\*p < 0,01.

**Tableau de l'annexe 2.1.2. Estimations de la frontière fiscale des pays d'Afrique subsaharienne**  
(en pourcentage du PIB)

| Pays                | Impôt/PIB <sup>1</sup> | Ensemble des pays |      |      | Pays émergents et pays en développement |      |      | Pays d'AfSS |      |      |
|---------------------|------------------------|-------------------|------|------|---|------|------|-------------|------|------|
|                     |                        | A                 | B    | C    | A                                       | B    | C    | A           | B    | C    |
| Nigéria             | 5,9                    | 11,1              | 11,1 | 12,0 | 10,7                                    | 10,4 | 12,0 | 8,1         | 8,3  | 8,5  |
| Rép. centrafricaine | 6,2                    | 8,4               | 8,5  | 9,7  | 8,0                                     | 8,2  | 8,8  | 8,1         | 7,9  | 8,8  |
| Guinée Bissau       | 7,0                    | 9,8               | 9,7  | 9,8  | 9,6                                     | 9,5  | 9,5  | 10,0        | 9,5  | 9,7  |
| Sierra Leone        | 8,6                    | 12,0              | 11,9 | 11,7 | 11,6                                    | 11,5 | 11,3 | 11,9        | 11,4 | 11,8 |
| Tchad               | 8,9                    | 10,9              | 10,4 | 11,5 | 10,2                                    | 10,1 | 11,5 | 9,2         | 9,1  | 9,2  |
| Congo, Rép. dém. du | 9,4                    | 11,2              | 11,1 | 12,2 | 11,0                                    | 11,1 | 11,8 | 10,4        | 10,6 | 11,2 |
| Madagascar          | 9,9                    | 16,7              | 17,3 | 19,5 | 16,6                                    | 16,7 | 19,4 | 14,8        | 15,8 | 18,4 |
| Burundi             | 11,3                   | 14,6              | 15,2 | 13,9 | 14,7                                    | 14,5 | 12,4 | 12,7        | 12,5 | 11,7 |
| Comores             | 11,8                   | 12,1              | 14,7 | 14,2 | 12,1                                    | 14,5 | 14,0 | 12,2        | 14,7 | 14,3 |
| Tanzanie            | 12,4                   | 20,3              | 20,9 | 19,5 | 20,2                                    | 19,8 | 19,7 | 18,3        | 18,6 | 19,4 |
| Éthiopie            | 12,7                   | 13,8              | 14,2 | 13,2 | 13,9                                    | 13,8 | 13,1 | 13,3        | 13,3 | 13,1 |
| Congo, Rép. du      | 12,8                   | 19,3              | 18,6 | 19,5 | 19,0                                    | 19,1 | 19,6 | 17,5        | 17,8 | 19,2 |
| Ouganda             | 13,0                   | 18,3              | 19,1 | 22,1 | 18,9                                    | 18,4 | 21,0 | 18,4        | 17,7 | 20,8 |
| Zambie              | 13,3                   | 13,7              | 14,1 | 21,2 | 13,8                                    | 13,9 | 21,5 | 14,6        | 14,8 | 21,7 |
| Rwanda              | 13,5                   | 16,4              | 17,2 | 16,0 | 16,5                                    | 16,3 | 15,7 | 15,2        | 15,7 | 15,5 |
| Cameroun            | 14,0                   | 19,6              | 19,0 | 20,7 | 18,9                                    | 18,6 | 21,3 | 18,7        | 18,1 | 20,9 |
| Gabon               | 14,3                   | 20,2              | 19,3 | 26,6 | 20,3                                    | 20,6 | 24,1 | 15,2        | 15,6 | 16,0 |
| Côte d'Ivoire       | 15,1                   | 15,7              | 15,6 | 15,7 | 15,7                                    | 15,7 | 15,8 | 15,8        | 15,8 | 15,9 |
| Burkina Faso        | 15,7                   | 17,9              | 18,3 | 18,8 | 17,7                                    | 17,8 | 17,8 | 16,9        | 17,3 | 18,0 |
| Togo                | 16,2                   | 18,2              | 17,7 | 18,9 | 17,6                                    | 17,8 | 18,6 | 18,2        | 18,1 | 18,6 |
| Ghana               | 16,3                   | 23,7              | 25,2 | 21,4 | 25,0                                    | 23,9 | 22,0 | 24,8        | 24,3 | 22,9 |
| Mali                | 16,6                   | 17,3              | 17,2 | 17,4 | 17,1                                    | 17,1 | 17,2 | 17,1        | 17,1 | 17,5 |
| Bénin               | 16,7                   | 19,1              | 19,2 | 19,2 | 19,0                                    | 18,8 | 19,4 | 17,8        | 18,1 | 18,9 |
| Malawi              | 16,8                   | 18,5              | 20,1 | 21,4 | 19,3                                    | 18,9 | 19,6 | 17,7        | 17,6 | 18,8 |
| Kenya               | 17,5                   | 21,6              | 22,2 | 19,3 | 22,0                                    | 21,0 | 19,3 | 22,9        | 21,1 | 20,2 |
| Niger               | 17,6                   | 20,2              | 20,6 | 20,3 | 20,4                                    | 20,3 | 18,7 | 18,7        | 18,7 | 18,2 |
| Gambie              | 17,7                   | 18,5              | 18,7 | 22,4 | 18,6                                    | 18,5 | 21,9 | 19,0        | 18,8 | 22,0 |
| Cabo Verde          | 18,4                   | 20,9              | 21,0 | 22,0 | 21,1                                    | 21,2 | 22,7 | 20,1        | 21,0 | 21,8 |
| Sénégal             | 18,7                   | 21,4              | 21,8 | 22,6 | 21,7                                    | 21,8 | 22,5 | 20,4        | 21,4 | 22,3 |
| Maurice             | 19,2                   | 24,4              | 24,2 | 29,3 | 26,0                                    | 25,7 | 28,5 | 22,3        | 22,5 | 23,8 |
| Libéria             | 19,2                   | 19,7              | 19,7 | 23,0 | 19,9                                    | 19,9 | 22,3 | 20,0        | 20,0 | 21,1 |
| Guinée              | 19,5                   | 20,6              | 21,3 | 24,1 | 20,7                                    | 20,6 | 23,1 | 20,0        | 20,1 | 22,4 |
| Mozambique          | 21,7                   | 31,5              | 33,4 | 36,1 | 32,7                                    | 32,3 | 33,9 | 27,5        | 28,5 | 29,9 |
| Botswana            | 24,3                   | 32,8              | 33,3 | 32,7 | 34,8                                    | 34,8 | 31,4 | 31,4        | 31,9 | 27,3 |
| Afrique du Sud      | 24,7                   | 26,9              | 26,9 | 31,1 | 27,9                                    | 27,6 | 30,5 | 25,5        | 25,4 | 26,2 |
| Zimbabwe            | 26,9                   | 27,7              | 27,6 | 27,5 | 27,7                                    | 27,6 | 27,5 | 27,8        | 27,7 | 27,6 |
| Swaziland           | 28,3                   | 30,4              | 29,8 | 30,1 | 30,4                                    | 30,4 | 30,5 | 30,3        | 30,4 | 29,6 |
| Seychelles          | 29,2                   | 36,2              | 34,8 | 49,4 | 39,4                                    | 39,0 | 48,3 | 34,5        | 34,2 | 37,1 |
| Namibie             | 32,1                   | 33,5              | 33,4 | 33,9 | 34,2                                    | 33,9 | 35,4 | 33,7        | 33,8 | 33,2 |
| Moyenne             | 16,2                   | 19,6              | 19,9 | 21,3 | 19,9                                    | 19,8 | 20,9 | 18,7        | 18,9 | 19,6 |

Source : calculs des services du FMI.

Note : Les modèles A, B, et C s'appuient sur les spécifications énumérées au tableau de l'annexe 2.1.1, avec le log impôt/PIB comme variable indépendante. Le modèle A comprend les facteurs institutionnels et les dépenses publiques pour l'éducation. Le modèle B comprend les dépenses publiques pour l'éducation, mais pas la corruption et l'efficacité de l'État. Le modèle C ne comprend pas la corruption, l'efficacité de l'État et les dépenses publiques pour l'éducation.

<sup>1</sup>Dans la plupart des cas, les données portent sur l'année 2015, à l'exception des Comores, des Seychelles et du Swaziland (2014) et de Cabo Verde, de la République démocratique du Congo et de la Guinée Bissau (2013). Le choix de l'année est dicté par la disponibilité des données pour l'ensemble des variables indépendantes du modèle.

## BIBLIOGRAPHIE

- Akitoby, B., A. Baum, C. Hackney, O. Harrison, K. Primus, and V. Salins. Forthcoming “Large Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries and Emerging Markets: Lessons from a New Database.” IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Araujo, J., B. Li, M. Poplawski-Ribeiro, and L. Zanna. 2016. “Current Account Norm in Natural Resource Rich and Capital Scarce Economies.” *Journal of Development Economics* 120: 144–156.
- Baum, A., S. Gupta, E. Kimani, and S. J. Tapsoba. 2017. “Corruption, Taxes and Compliance.” IMF Working Paper 17/255, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Buffie, E. F., A. Berg, C. Pattillo, R. Portillo, and L.-F. Zanna. 2012. “Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces.” IMF Working Paper 12/144, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Casey, R., and P. Castro. 2015. “Electronic Fiscal Devices: An Empirical Study of the Impact on Taxpayer Compliance and Administrative Efficiency.” IMF Working Paper 15/73, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Crivelli, E., and S. Gupta. 2014. “Does Conditionality in IMF-Supported Programs Promote Revenue Reform?” IMF Working Paper 14/206, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Dabla-Norris, E., J. Brumby, A. Kyobe, Z. Mills, and C. Papageorgiou. 2012. “Investing in Public Investment: an Index of Public Investment Efficiency.” *Journal of Economic Growth* 17: 235–66.
- Delipalla, S., and M. Keen. 1991. “The Comparison Between Ad Valorem and Specific Taxation under Imperfect Competition,” *Journal of Public Economics* 49: 351–67.
- Ebeke, C., M. Mansour, and G. Rota Graziosi. 2016. “The Power to Tax in Sub-Saharan Africa: LTUs, VATs, and SARAs.” Études et Documents, no 11, Centre for Study and Research on International Development, Clermont-Ferrand, France.
- Esfahani, H. S., and M. T. Ramirez. 2003. “Institutions, Infrastructure, and Economic Growth,” *Journal of Development Economics* 70(2): 443–77.
- Fenochietto, R. and C. Pessino. 2010. *Determining Countries’ Tax Effort. Hacienda Pública* 195(4): 65–87.
- Fenochietto, R., and C. Pessino. 2013. “Understanding Countries’ Tax Effort.” IMF Working Paper 13/244, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Furceri, D., J. Ge, P. Loungani, and G. Melina. 2018. “The Distributional Effects of Government Spending Shocks in Developing Economies.” IMF Working Papers 18/57, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Furceri, D. and G. Bin, Li. 2017. “The Macroeconomic (and Distributional) Effects of Public Investment in Developing Economies,” IMF Working Papers 17/217, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender. 2016. “Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?” IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gunter, S., D. Riera-Crichton, C. Vegh, and G. Vuletin. Forthcoming. “Non-Linear Effects of Tax Changes on Output: The Role of the Initial Level of Taxation,” World Bank, Washington, DC.
- Gunter, S., D. Riera-Crichton, C. Vegh, and G. Vuletin. Forthcoming. “Policy Implications of Non-Linear Effects of Tax Changes on Output.” World Bank, Washington, DC.
- International Monetary Fund, (IMF). 2011. “Revenue Mobilization in Developing Countries.” IMF Policy Paper, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2012. “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries.” IMF Staff Report, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2015a. “Estimating the Tax Frontier.” Annex 1.1., *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, October.
- \_\_\_\_\_. 2015b. “Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance.” IMF Staff Report, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2015c. “Fiscal Policy and Long-Term Growth.” IMF Policy Paper, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Corruption: Costs and Mitigating Strategies.” IMF Staff Discussion Note, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2017. “Sub-Saharan Africa’s Revenue Potential.” Chapter 2, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, October.
- Melina, G., S.-C. S. Yang, and L.-F. Zanna. 2016. “Debt Sustainability, Public Investment, and Natural Resources in Developing Countries: The DIGNAR Model.” *Economic Modelling* 52(PB): 630–49.
- Norregaard, J., 2013. “Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges.” IMF Working Paper 13/129, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Prichard, W., and D. Leonard. 2010. “Does Reliance on Tax Revenue Build State Capacity in Sub-Saharan Africa?” *International Review of Administrative Sciences*, 76(4): 653–75.
- Thomas, A., and J. Treviño. 2013. “Resource Dependence and Fiscal Effort in Sub-Saharan Africa.” IMF Working Paper 13/188, International Monetary Fund, Washington, DC.