

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO
FACULTE DE DEGS

DEPARTEMENT ECONOMIE
SECOND CYCLE PROMOTION SORTANTE
ANNEE 2006- 2007

**MEMOIRE DE MAITRISE EN SCIENCE ECONOMIQUE
OPTION MACROECONOMIE ET MODELISATION**

LES RESSOURCES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT

Présenté par :

ANDRIATSIZAKAINA RABIBISOA Seheno Nirina

Sous l'encadrement de :

Monsieur RAZAFITSALAMA Jean-Louis

Date de dépôt : 07 Décembre 2007

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO
FACULTE DE DEGS

DEPARTEMENT ECONOMIE
SECOND CYCLE PROMOTION SORTANTE
ANNEE 2006- 2007

**MEMOIRE DE MAITRISE EN SCIENCE ECONOMIQUE
OPTION MACROECONOMIE ET MODELISATION**

LES RESSOURCES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT

Soutenu par :
ANDRIATSIZAKAINA RABIBISOA Seheno Nirina

Sous l'encadrement de :
Monsieur RAZAFITSALAMA Jean-Louis

REMERCIEMENTS

Je tiens à adresser mes vifs remerciements :

- A Monsieur RAZAFITSALAMA Jean-Louis mon encadreur pour la préparation de ce travail et également enseignant à l'Université d'Antananarivo ;
- A Madame RAZANAMIANDRISOA Noro Miangola Inspecteur de douanes ;
- A tout le personnel du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget ;
- A tout le personnel du Département de la Dette Publique ;
- A ma famille pour ses soutiens moral et financier ;

et à toutes les personnes m'ayant aidé de près ou de loin.

ACRONYMES

AIRMAD: Air Madagascar

CGI : Code Général des Impôts

CNAPS : Caisse Nationale de Prévoyance Sociale

DTD : Droit de Timbre Douanier

DTI : Droits et Taxes à l'Importation

FCV : Fonds de Contre-Valeur

IBS : Impôts sur les Bénéfices des Sociétés

IFPE : Impôt Forfaitaire sur le Profit des Entreprises

IGR : Impôt Général sur le Revenu

IRCM : Impôts sur les Revenus des Capitaux Mobiliers

IRNS : Impôts sur les Revenus Non Salariaux des personnes physiques

IRSA : Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés

IT : Impôt sur les Transactions

IVA : Impôt à la Valeur Ajoutée

JIRAMA : Jiro sy Rano Malagasy

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

PED : Pays en voie de Développement

PD : Pays Développés

PIB : Produit Intérieur Brut

TFT : Taxes Forfaitaires sur les Transferts

TI : Taxes d'Importation

TPS : Taxe sur les Produits et Services

TSI : Taxes Statistiques à l'Importation

TUPP : Taxe sur les Produits Pétroliers

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

RTI : Régime de Transport Intégré

RTS : Régime de Taxe Simplifiée

SADC : Southern African Development Community

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africain

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	7
PARTIE I : DESCRIPTION THEORIQUE POUR UNE AUGMENTATION DE LA PART DES RECETTES FISCALE.....	8
I. LES ELEMENTS CONSTITUFS DES RESSOURCES DU BUDGET.....	8
I.1. Les recettes fiscales.....	9
I.1.1. Les impôts directs.....	9
I.1.1.1. L'impôt général sur le revenu.....	9
I.1.1.2. L'impôt sur les bénéfices des sociétés.....	10
I.1.1.3. L'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers.....	10
I.1.1.4. La taxe professionnelle.....	11
I.1.1.5. Les impôts sur la propriété.....	11
I.1.2. Les impôts indirects.....	11
I.1.2.1. Les droits de douane.....	11
I.1.2.2. Les droits d'accise.....	12
I.1.2.3. Les taxes sur les biens et services.....	12
I.2. Les ressources parafiscales.....	13
I.2.1. Les amendes et pénalités.....	13
I.2.2. Les redevances et les taxes.....	13
I.2.3. Les recettes ministérielles.....	13
I.2.4. Les revenus du domaine de l'Etat.....	13
I.2.5. Les produits des exploitations de tous les services de l'Etat.....	14
I.2.6. Les intérêts des prêts et avances.....	14
I.2.7. Les fonds de concours, dons et legs intérieurs.....	14
I.2.8. Les recettes en capital.....	14
I.2.9. Les remboursements des prêts et avances.....	14
I.2.10. Les produits de participations financières et des autres actifs.....	15
I.2.11. Les subventions extérieures affectées aux investissements.....	15
I.2.12. Les fonds de contre-valeur des dons et aides en natures.....	15
I.2.13. L'émission des bons de trésor.....	15
I.2.14. Les emprunts auprès du système bancaire.....	15
I.2.15. Les emprunts extérieurs.....	16

I.2.16.Les aides non remboursables et dons extérieurs.....	16
II. POURQUOI ACCROITRE LA PART DES RESSOURCES FISCALE DANS LE BUDGET.....	18
III. LES MOYENS QUI PEUVENT ACCROITRE LA PART DES RECETTES FISCALES DANS LE BUDGET DE L'ETAT.....	18
III.1- Augmenter les taux d'imposition.....	20
III.2- Elargir l'assiette fiscale.....	22
III.3- Diminuer les taux d'imposition.....	22
III.4- Alléger les taxes des produits les plus mobiles et surtaxer ceux les moins mobiles.....	23
III.5- Augmenter le taux de pression fiscale.....	23
III.6- Agir sur les impôts indirects : augmenter leur taux ou leur nombre ou les deux.....	24
III.7-. Agir sur le commerce intérieur.....	25
III.8- Investir dans des activités productives.....	26
III.9- Mettre en place des dispositifs pour éviter les fraudes.....	26
III.10-Améliorer le taux de recouvrement fiscal.....	26
PARTIE II : QUELQUES OBSERVATIONS ET CRITIQUES.....	28
I- ETUDE DE CAS.....	28
I.1- Le cas du Sénégal.....	28
I.2- En Rwanda.....	29
I.3- Au Canada.....	30
I.4- Le Guatemala.....	30
I.5- La Bolivie.....	30
I.6- Le Mali.....	31
I.7- Le cas de Madagascar.....	32
I.7.1- Evolution des recettes fiscales.....	32
I.7.2- Comparaison avec les pays de l'OCDE.....	33
II- CRITIQUES.....	35
CONCLUSION.....	37
ANNEXES.....	38

INTRODUCTION

Le Budget de l'Etat n'est pas un concept nouveau. En effet, au Moyen-Age¹, le sac du roi renfermait l'argent nécessaire aux dépenses publiques. Le mot ``budget'' a donc une origine anglo-saxonne « budget » venant de l'ancien français « bougette » qui signifie « petite bourse ».

Ce terme a connu plusieurs définitions qui, en général, reflètent le régime politique en place et le rôle du budget dans la vie économique, administrative et sociale de l'Etat.

Le décret français du 19 juin 1958 article 1 le définit comme étant l'acte par lequel sont prévues et autorisées les charges et les ressources annuelles de l'Etat. Et ce décret a été repris par l'article 5 du décret n°68-080 en date du 13 février 1968.

Il présente le plan global du Gouvernement en matière de recettes et de dépenses, dont le résultat détermine le solde budgétaire. Le budget présente également les propositions de modifications fiscales.

Normalement, ce sont les ressources fiscales qui doivent alimenter principalement les caisses de l'Etat. Mais les dépenses effectuées par ce dernier s'accroissent d'année en année et ces ressources ne suffisent plus et l'Etat doit recourir à d'autres formes de ressource.

L'objectif de ce mémoire est de savoir si on peut accroître la part des recettes fiscales dans les ressources budgétaires .

Pour ce faire, le travail comprendra deux grandes parties :

- la première partie se rapportera aux différents composants du budget Général de l'Etat ainsi que les raisons et les actions à mener l'accroissement
- la deuxième partie traitera des cas de quelques pays y compris Madagascar et une analyse critique sera également émise.

PARTIE I : DESCRIPTION THEORIQUE POUR UNE

1 Du début du V^{ème} jusqu'au début du XV^{ème} siècles

AUGMENTATION DE LA PART DES RECETTES FISCALES

Dans cette première partie, seront présentés les éléments constitutifs des ressources du Budget Général de l'Etat afin de mieux comprendre. La justification de la problématique sera ensuite exposée, enfin les différentes manières théoriques qui pourraient amener une augmentation.

I. LES ELEMENTS CONSTITUFS DES RESSOURCES DU BUDGET :

D'après la loi organique N°2004-007 du 26 Juillet 2004 , le Budget de l'Etat comprend le budget général, les budgets annexes et le compte particulier ou Trésor tout en excluant les opérations des collectivités décentralisées et celles des établissements publics tels que la CNAPS. Pour pouvoir aborder le sujet, l'accent sera mis particulièrement sur les ressources.

C'est alors que l'article 6 de cette loi organique donne la nomenclature de ces ressources et stipule qu'elles comprennent :

- les recettes fiscales et douanières
- les recettes des ministères ;
- les revenus du domaine de l'Etat ;
- les produits des exploitations de tous les services de l'Etat ;
- les intérêts des prêts et avances ;
- les fonds de concours, dons et legs intérieurs ;
- les recettes en capital ;
- les remboursements des prêts et avances ;
- les produits des participations financières ainsi que des autres actifs ;
- les aides financières directes et non remboursables ;
- les subventions extérieures affectées aux investissements ;
- les fonds de contre-valeur des dons et aides en nature inscrits au cadre IV de la loi de finances ;
- et les produits divers et non classés.

Les recettes budgétaires comprennent donc les recettes fiscales, les recettes non fiscales.

I.1.Les recettes fiscales :

Les recettes fiscales dont l'impôt constituent un grand axe d'intervention fiscale.

Défini dans la loi de finances, l'impôt² constitue l'une des principales ressources du budget de l'Etat.

Le terme impôt est fréquemment utilisé et est souvent remplacé par ``les droits''. Mais l'appellation abusive de ``taxe'' à la place de l'impôt est souvent source de confusion.

La structure de l'imposition varie d'un pays à un autre et selon le degré de son développement, de la structure fiscale de ce pays. Le système fiscal malgache regroupe les impôts en deux catégories : les impôts directs et indirects. Cette distinction s'explique par le flux direct ou indirect selon la structure du système fiscal. Ainsi nous allons voir successivement

- les impôts directs
- les impôts indirects.

I.1.1 Les impôts directs :

Théoriquement, un impôt est direct lorsqu'il est versé directement par un contribuable supposé en supporter la charge. Mais la qualité des revenus imposables ainsi que les taux appliqués diffèrent d'un pays à un autre.

Champ d'application

L'impôt direct frappe particulièrement les personnes de situation stable. Pour Madagascar, il comprend :

l'impôt général sur les revenus, l'impôt sur les bénéfices des sociétés, l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers et l'impôt sur la plus-value immobilière.

I.1.1.1.L'impôt général sur le revenu (IGR) :

L'impôt sur les revenus salariaux et assimilés(IRSA) : c'est à dire les revenus au titre d'emploi public ou privé, les indemnités, les rentes viagères, les pensions alimentaires. Les contribuables sont les salariés c'est-à-dire les fonctionnaires, les agents du secteur privé...

Les revenus bruts doivent être adaptés à certains nombre de déductions afin de déterminer le revenu net, ensuite le revenu imposable.

2 Selon Gaston GEZE, « l'impôt est une prestation pécuniaire, requise des particuliers, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques ».

En effet, généralement, le revenu net est donné par la formule suivante :

Revenu Net = Revenu Brut – impôt direct – Transferts sociaux

Le calcul de cet impôt se fait par application du barème d'imposition par tranche de revenus. A Madagascar, il a été fixé comme suit, pour cette année 2007 :

Jusqu'à Ar 50000	Ar 300
------------------	--------

Fraction de revenu de :

50000,20 à 100000	5p100
-------------------	-------

100000,20 à 300000	15p100
--------------------	--------

plus de 300000	30p100
----------------	--------

source : CGI 2006

L'impôt sur les revenus non salariaux des personnes physiques(IRNS) c'est-à-dire ceux non soumis à l'IGR ou à l'impôt sur les bénéfices ou encore ceux perçus par les associés gérants des sociétés à responsabilité limitée, on peut citer comme exemple les revenus des professions libérales, les revenus fonciers, les plus-values immobilières en cas de vente de terrain ou de propriété bâtie etc.

I.1.1.2.L'impôts sur les bénéfices des sociétés(IBS) :

.L'IBS touche les revenus réalisés à Madagascar par les sociétés qui ont leur siège social ici, mais sous réserve de conventions conclues avec d'autres Etats.

Avec l'IBS on doit tenir compte de beaucoup de paramètres pour déterminer le taux d'imposition à appliquer.

Sont aussi inclus dans la classe des impôts directs :

I.1.1.3.L'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers (IRCM), en l'occurrence les dividendes ;

I.1.1.4.La taxe professionnelle.

I.1.1.5.Les impôts sur la propriété :

Ils sont formés par :

- la taxe proportionnelle spéciale sur les biens transmis à titre gratuit par suite d'une donation, d'un héritage ou d'une succession ;
- les droits de mutation à titre onéreux, les actes et mutations imposables tels que la mutation de la propriété de fonds de commerce, de clientèle etc. ;
- la taxe de publicité foncière perçue à l'occasion des formalités à requérir dans la conservation de propriété foncière, notamment donc en cas d'immatriculation d'immeuble sur les livres fonciers.

Il y a aussi les taxes forfaitaires sur les transferts ou TFT avec un taux fixe de 10% actuellement.

I.1.2.Les impôts indirects :

Les impôts indirects constituent une part importante de la fiscalité malgache. Ils sont prélevés à n'importe quel autre point du circuit économique mais supposés être répercutés sur d'autres personnes, généralement sur les consommateurs finaux.

Leur classement en deux catégories de prélèvements fiscaux nous amène à distinguer donc :

- les droits de douane
- le droit d'accise
- et les taxes sur les ventes.

I.1.2.1.Les droits de douane :

Les droits de douanes, appelés aussi taxes extérieures forment la première ressource fiscale de Madagascar car ils représentent 60% des recettes fiscales.

Ils comprennent :

- les taxes d'importation(TI)
- les taxes statistiques à l'importation(TSI)
- le droit de timbre douanier(DTD).

Auparavant, l'Etat avait aussi grevé les produits exportés, d'où les taxes à l'exportation appelées encore droits de sortie mais elles ont été supprimées depuis 1998 et n'existent plus. Cette mesure a été prise en faveur des exportateurs afin d'inciter une meilleure productivité.

Puisque la loi de finances est renouvelée chaque année, en 2004, ces trois taxes et droits ont été fusionnés en droit de douane en application de la détaxation à cette période.

Toutefois, pour compenser cette baisse, l'Etat malgache a procédé à la modification des taux de certains produits.

I.1.2.2.Les droits d'accise :

Les droits d'accise désignent les taxes qui frappent les produits récoltés, les extraits fabriqués, préparés ou importés à l'intérieur d'un pays et sont appliqués avec des taux fixes.

Nonobstant cette affirmation, certains produits sont exonérés des droits d'accise du fait de l'importance de son utilisation. On peut citer quelques uns : le pétrole lampant, les butanes, les matières et matériels à usage médical, les livres, dictionnaires, journaux etc.

I.1.2.3.Les taxes sur les biens et services :

Elles sont constituées par :

- la taxe à la consommation. c'est le consommateur ou le bénéficiaire des services qui supporte réellement l'impôt. Mais c'est le commerçant ou le prestataire de service qui verse la somme à l'administration. Elle comprend :
 - la taxe sur la valeur ajoutée ou TVA: elle est actuellement de 18%
 - les taxes portant sur la fabrication, l'importation et la vente des produits tels que le tabac et les boissons alcoolisées ;

La distinction entre impôts directs et impôts indirects est parfois ambiguë parce qu'elle sous-entend que les mécanismes de translation ou de répercussion de l'impôt sont clairement connus. Ce qui n'est malheureusement pas le cas.

En effet, certains impôts qualifiés de directs comme l'impôt sur le revenu, et supposés non transférables, peuvent sous certaines conditions être répercutés sur d'autres personnes notamment par le biais des prix élevés³.

Par excellence, l'impôt représente la ressource normale de l'Etat. Cependant, du fait de l'insuffisance de ces recettes fiscales, l'Etat doit recourir

aux autres ressources pour financer les dépenses prévues pour l'année en question.

Autrefois, les premières ont encore tenu une place vraiment importante dans la constitution des recettes de l'Etat qu'elles représentaient environ 95% des recettes. Mais depuis la réforme budgétaire effectuée dans les années 90, cela a changé.

I.2.Les ressources parafiscales

I.2.1.Les amendes et pénalités

L'on peut citer, entre autres : les amendes et confiscations en douanes, les frais de justice et amendes pénales, les pénalités sur les marchés publics, en cas de retard dans l'exécution des travaux, ou en cas de non-rapatriement de devises ;

I.2.2.Les redevances et les taxes :

Sont : les redevances sur la loterie nationale ou sur capture en matière de pêche et les redevances aériennes ; il y a aussi les recettes résultant de la vente de licence de pêche et les droits de chancellerie.

I.2.3.Les recettes ministérielles :

Sont : les recettes des sociétés d'Etat consolidées; les recettes perçues par les ministères en contrepartie de services particuliers, notamment le coût des services de police.

I.2.4.Les revenus du domaine de l'Etat :

Appelés aussi revenus du patrimoine de l'Etat ou recettes domaniales, ils s'expliquent par le fait que l'Etat tire profit de son domaine si cela peut atténuer la pression fiscale. il s'agit plus précisément des revenus des propriétés foncières. Mais avec des exploitations industrielles ou commerciales, les recettes domaniales peuvent accroître les recettes budgétaires.

Comme exemples, il y a les produits de location des logements administratifs, les dividendes des entreprises publiques telles que la JIRAMA, les produits de location des abattoirs.

I.2.5.Les produits des exploitations de tous les services de l'Etat :

Ils constituent les prestations de service et production de biens. Y sont classés :

Les produits de vente de publication officielle tels que le journal officiel

Les publications à la Radio et à la Télévision nationales

Les recettes des hôpitaux publics.

I.2.6.Les intérêts des prêts et avances :

Ce sont des produits financiers de l'Etat. Ils comprennent les intérêts reçus de la Banque Centrale, des banques primaires pour les dépôts de l'Etat ou des intérêts des avances du trésor et des intérêts des prêts de l'Etat.

Les prêts ordinaires consentis par l'Etat pour une durée de plus de deux ans sont productifs d'intérêts. Ce sont des prêts conclu entre l'emprunteur et la Direction Générale du Trésor.

I.2.7.Les fonds de concours, dons et legs intérieurs

I.2.8.Les recettes en capital :

Elles proviennent des cessions d'immobilisation, des cessions de mobiliers et des transferts en capital.

I.2.9.Les remboursements des prêts et avances.

Les remboursements des avances concernent les collectivités locales, les établissements publics etc.

I.2.10.Les produits de participations financières et des autres actifs :

En fait, il s'agit des prises de participation de l'Etat au capital des entreprises publiques

En recette, figurent le montant prévisionnel des recettes en cas de dissolution de ces entreprises ou organismes ou bien en cas de cession de la participation de l'Etat à un tiers comme le produit résultant du désengagement de l'Etat à la société AIRMAD.

I.2.11.Les subventions extérieures affectées aux investissements :

Ces subventions concernent les dépôts des organismes dispensateurs de l'aide extérieure.

I.2.12.Les fonds de contre-valeur des dons et aides en nature :

Les opérations qui génèrent des fonds de contre-valeur sont les cessions des dons et aides, et les récupérations de FCV. Il y a aussi leur transfert de FCV du cadre IV de la loi de finances.

Pour les pays développés, la plupart des ressources budgétaires sont constituées par les ressources fiscales ; tandis que pour les pays en voie de développement, une grande partie constitue les emprunts.

Dans les finances modernes et jusqu'à maintenant, on retrouve d'autres ressources aux recettes étatiques. C'est ainsi que les bons de trésor et l'emprunt ont acquis droit de cité.

I.2.13.L'émission des bons de trésor :

Généralement, les bons de trésor sont émis pour les besoins de la trésorerie de l'Etat. Ces bons de trésor peuvent être émis soit à court terme c'est-à-dire moins de deux ans, soit à moyen terme jusqu'à cinq ans. Mais à Madagascar, on ne retrouve que ceux à moins d'un an et ce sont les produits de ces bons qui font partie des recettes de l'Etat.

I.2.14.Les emprunts auprès du système bancaire :

Ces emprunts sont constitués particulièrement par les concours de la Banque Centrale de Madagascar au financement du déficit budgétaire.

Ces deux ressources budgétaires représentent ce qu'on appelle la dette intérieure à court terme de l'Etat.

I.2.15.Les emprunts extérieurs :

Depuis quelques années l'emprunt gagnait de l'ampleur dans la formation du budget d'un Etat, surtout dans les pays sous-développés et en voie de développement. Ils forment donc la dette extérieure de l'Etat et deviennent alors les principales ressources de ces états dont Madagascar en fait partie.

Pour la plupart, il s'agit des prêts à moyen et long terme affectés au financement d'investissements qui intéressent les secteurs suivants :

Le secteur de la production : l'agriculture, l'élevage, l'industrie, les mines

Le secteur des infrastructures pour le transport, pour l'aménagement, l'urbanisme, l'énergie et l'eau ;

Le secteur social concernant l'éducation, la santé ou encore la sécurité sociale.

I.2.16.Les aides non remboursables et dons extérieurs :

Pour ces deux dernières formes de ressources budgétaires, les emprunts sont ventilés par les différents bailleurs de fonds parmi lesquels on peut distinguer les organisations internationales, les pays de l'OCDE, les banques privées extérieures.

Les investissements publics importants sont généralement financés sur fonds d'emprunts extérieurs. C'est pour cela que les bailleurs de fonds étrangers jouent un rôle important dans la constitution des recettes de l'Etat surtout pour un pays comme Madagascar.

II. POURQUOI ACCROITRE LA PART DES RESSOURCES FISCALES DANS LE BUDGET ?

Aux XIX è siècle, les fonctions de l'Etat étaient relativement restreintes. Il devait veiller à la sécurité extérieure, au maintien de l'ordre intérieur sur le plan politique ; et sur le plan économique, il devait s'efforcer de maintenir un climat de liberté dans lequel les individus, animés par des perspectives de gain et poursuivant leur profit personnel, travaillaient librement sous l'égide de la concurrence. Dans ce cas, l'action de l'Etat se résumait au minimum de ressources car ses dépenses étaient peu importantes. Non seulement ses besoins étaient réduits et l'impôt suffisait à les couvrir, mais le budget n'exerçait qu'une faible influence sur l'économie.

On peut parler d'augmentation des recettes fiscales de l'Etat parce que la trilogie de Richard MUSGRAVE⁴, pour étudier le rôle de l'Etat et des dépenses publiques, définit trois fonctions. L'impôt sert à financer un certain nombre de

⁴ Économiste américain qui était professeur à Harvard

biens et services collectifs. C'est la fonction de production : les impôts sont la « pompe à finance » qui permet de financer l'éducation, les infrastructures, la justice, la police, donc les fonctions régaliennes de l'État.

On retrouve aussi, d'après MUSGRAVE, la fonction de répartition et de redistribution. D'où la nécessité d'accroître les recettes fiscales.

Ainsi voici quelques raisons qui peuvent justifier cet accroissement :

- En favorisant les initiatives individuelles par une réglementation, l'Etat retrace les cadres juridiques à l'intérieur desquels les individus pourront échanger leurs produits. Mais en plus de cela, il doit également pourvoir à l'équipement de l'économie du pays en favorisant les moyens de communication et de transport d'une manière générale en développant les conditions matérielles dans le but de hâter le progrès technique et économique.
- La loi de l'extension croissante de l'activité publique ou loi de Wagner

Un autre argument non négligeable pour vérifier la problématique est :

la loi de Wagner ⁵ou « loi de l'extension croissante de l'activité publique » illustre la tendance au développement des dépenses publiques.

D'après Wagner, plus un pays est développé et plus l'intervention de l'Etat est nécessaire et importante autrement dit l'élasticité de la dépense publique par rapport au PIB serait supérieure à 1. Wagner avance deux arguments principaux pour justifier cette loi :

- la croissance économique implique la mise en place d'infrastructures (routes, ponts, etc.), qui sont financées par l'Etat, dans la mesure où il s'agit de biens collectifs ;
- la croissance économique s'accompagne d'une augmentation de la demande de services non marchands tels que l'éducation et la culture. On retrouve ici les lois mises en évidence par Engel sur l'évolution de la répartition du budget des ménages : lorsque le revenu disponible augmente, la part des dépenses d'alimentation (biens inférieurs) diminue, tandis que celle des dépenses de services (biens supérieurs) augmente. Et de rappeler que l'impôt ne

⁵ E. LEGRAND– IUFM d'Auvergne/Université de Rennes dans « Préparation aux concours du professorat d'économie et gestion » p.14

représente pas que des charges. Il a sa contrepartie en termes de biens et services collectifs: faible taux de pauvreté, bonne protection sociale, accès abordable à de nombreux services... »

Ces ressources vont permettre de financer les biens et services collectifs. Grâce à cela, les citoyens qui bénéficient de ces prestations seront motivés à payer les impôts et il y a apparition d'une plus grande productivité.

Alors même dans une faible proportion il est important que tous les ménages participent au financement de l'Etat par l'impôt sur le revenu. Ne serait ce que par souci symbolique de participation universelle.

Dans la plupart des pays en voie de développement, les arguments suivants s'ajoutent aux précédents pour la justification de la problématique :

- le monde rural est sous fiscalisé
- il existe beaucoup de secteurs informels qui ne sont pas atteints par la fiscalité.

Ainsi, la marge de leur fiscalité n'est pas encore épuisée.

- les dettes de l'Etat ne cessent d'augmenter : en effet, bon nombre de ces pays sont sur endettés et présentent des déficits budgétaires très flagrants que l'accroissement des recettes fiscales pourrait être un moyen d'apaiser cette situation.

III. LES MOYENS QUI PEUVENT ACCROITRE LA PART DES RECETTES FISCALES DANS LE BUDGET DE L'ETAT :

L'importance des recettes fiscales dans les recettes budgétaires provient de l'étendue des biens, des contribuables, des activités, des revenus qu'elles touchent.

La base imposable doit être large et doit toucher toute la gamme de contribuables, d'où le rôle fondamental des recettes fiscales.

De plus, en exerçant son pouvoir de contrainte, l'Etat peut prélever des impôts pour financer ses besoins et promouvoir le développement : parce que la collecte d'impôt est nécessaire au fonctionnement de base de l'Etat et permet au gouvernement d'appuyer, d'orienter les ambitions économiques du pays. Ainsi à elle seule la recette fiscale peut influencer l'orientation économique d'un Etat.

Cette importance s'explique aussi par le fait que chaque Etat veut augmenter la part des fiscalités sur le PIB

Malgré cette importance, l'Etat ne doit pas exercer son pouvoir de contrainte sans évaluer les impacts de cette pression sur les sociétés.

Accroître les recettes fiscales ramène à une interdépendance entre :

- l' augmentation du taux d'imposition (sur les produits de luxe : produits pétroliers, les droits d'accises)
- l' augmentation du taux de recouvrement (taxes à l'importation, TVA)
 - l' élargissement de l'assiette fiscale (taxer tout produit, toute activité qui échappe encore au filet fiscal).

Ce processus de changement conduit donc à la réforme fiscale qui devra améliorer avec une tendance continue l'augmentation des recettes fiscales à partir d'une meilleure gestion des finances publiques.

Tout d'abord, la réforme fiscale va s'appuyer sur une politique fiscale basée sur trois catégories d'instruments :

- L'Etat peut agir sur le taux de la TVA : une baisse du taux est susceptible de relancer l'activité.
- L'Etat peut agir sur l'impôt sur le revenu, en modifiant soit les taux d'imposition soit les tranches d'imposition.
- L'Etat peut agir sur le taux de l'impôt sur les sociétés (l' IBS)

Mais, l'Etat peut aussi agir sur l'assiette fiscale. Elargir l'assiette et la rationalisation du barème de l'impôt permettra de réduire certains taux.

Il peut augmenter les recettes en améliorant le contrôle effectué par les administrations fiscales et éloigner alors, les évasions et fraudes fiscales.

En portant l'analyse à un niveau généralisé, on peut dire que le fait d'agir sur la taxation indirecte en d'autres termes, permet d'accroître les recettes dans le cas des pays en voie de développement où la libéralisation économique est devenue la politique économique.

Il y a aussi, le régime fiscal préférentiel : exonérer certains produits et taxer fortement d'autres ou encore réduire les exonérations.

Cela peut donc se résumer ainsi : établir une large assiette fiscale,

diminuer les impôts sur les revenus des personnes physiques et recourir aux impôts indirects donc recourir aux impôts sur la consommation

Le recours à la réforme de la fiscalité directe peut se faire également : en élargissant l'assiette fiscale de l'impôt sur les revenus des personnes physiques mais aussi de l'impôt sur les sociétés. Elargir cette assiette consiste à réduire le montant du revenu exonéré ou à supprimer les sommes déduites du revenu dans le calcul du revenu imposable.

Mais en fait, la structure de la fiscalité de chaque pays varie dans le temps et selon le niveau ou le degré de son développement.

III.1-Augmenter les taux d'imposition

L'augmentation des taux d'imposition doit théoriquement accroître les recettes fiscales mais cela ne peut se faire indéfiniment. C'est ainsi que la courbe de Laffer⁶ décrit clairement le problème.

La courbe de LAFFER est une modélisation économique développée par des économistes libéraux, en particulier Arthur LAFFER, basée sur l'idée que la relation positive entre la croissance du taux d'imposition et celle des recettes de l'Etat s'inverse lorsque le taux d'imposition devient trop élevé⁷.

La courbe montre en effet, qu'en augmentant le taux marginal d'imposition jusqu'à un certain niveau seulement, toute chose égale par ailleurs, les recettes fiscales augmentent aussi. Mais au-delà de ce point optimal, une réforme fiscale qui accroîtrait ce taux marginal d'imposition engendrerait la diminution des produits fiscaux, le taux étant jugé, par les contribuables, trop élevé.

D'une façon plus explicite, cette courbe démontre que lorsque le taux d'imposition est trop élevé, les recettes fiscales ont tendance à diminuer et la croissance économique avec. Ceci est justifié par l'adage formulé par Joëlle Delvaux : « trop d'impôt tue l'impôt ».

Les recettes fiscales sont d'abord une fonction croissante du taux d'imposition jusqu'à un seuil maximal (correspondant au sommet de la courbe de LAFFER) ; au-delà de ce seuil, les recettes fiscales sont une fonction

⁶Dans « Les Finances Publiques » par Raymond MUZELLEC ; Notions essentielles p.48

⁷ www.melchior.fr

décroissante du taux d'imposition.

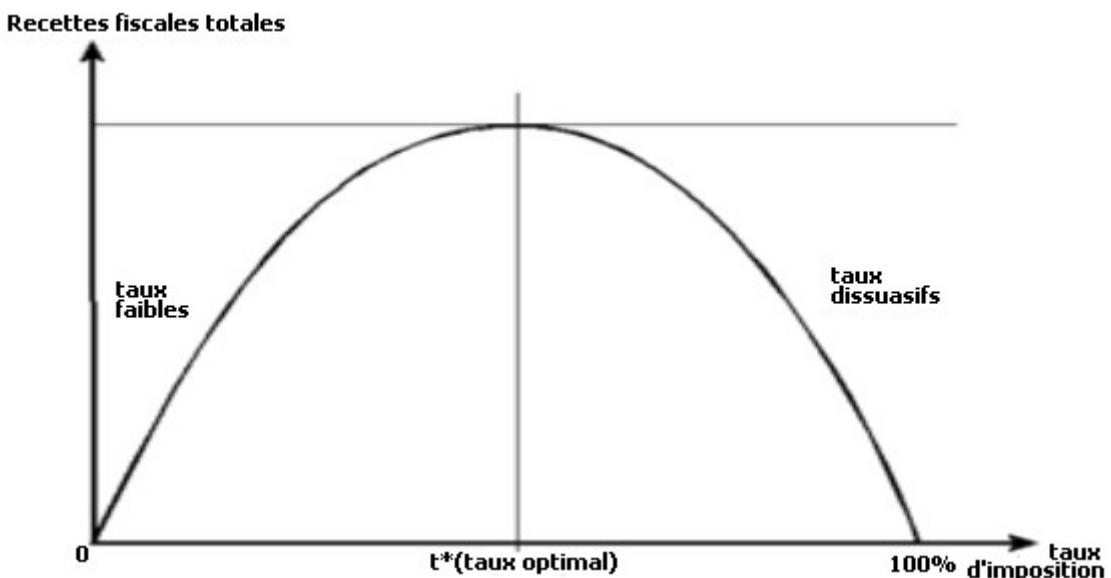


Figure : Courbe de LAFFER

D'après les travaux de STOTSKY et al. 1997, GHURA 1998, le taux d'ouverture de l'économie explique la variation du taux de pression fiscale des pays dans le temps. C'est à dire que lorsque les échanges avec l'extérieur augmentent, cela est accompagné d'une augmentation des recettes fiscales notamment les droits de douane ou les droits à l'exportation .

III.2- Élargir l'assiette fiscale⁸

Une réforme fiscale peut aussi consister à élargir l'assiette fiscale. Cela consiste à grever des biens, des services ou bien des situations non encore touchés par la fiscalité. Cette option s'accompagne souvent d'une baisse du taux des impôts déjà existant mais l'ensemble des recettes fiscales perçues par l'Etat connaîtra en fin de compte une hausse.

Pour l'élargissement de l'assiette fiscale, les États prennent en compte

⁸L'assiette fiscale, ou base, détermine les divers éléments qui constituent la base imposable

trois indicateurs de la richesse ou des capacités contributives du contribuable : ce que les personnes possèdent, ce qu'elles dépensent et ce qu'elles gagnent (tel que le montant du revenu, la valeur de la propriété mobilière ou immobilière, etc....)

Ainsi, une assiette fiscale exhaustive conjuguée à une modification de l'échelle de taux d'imposition peut améliorer les recettes fiscales de l'Etat⁹.

III.3- Diminuer les taux d'imposition

Par contre, une diminution du taux d'imposition peut aussi accroître considérablement les ressources fiscales

Aussi, afin d'inciter les gens à payer plus d'impôt et afin de réduire les fraudes ainsi que les évasions fiscales, une baisse du taux d'imposition pourrait être un moyen efficace pour augmenter les recettes fiscales. Une révision du taux à la baisse qui doit être accompagnée d'un élargissement de la base imposable.

En effet, des impôts excessifs provoquent non seulement une diminution de la base taxable (baisse de l'offre de travail par exemple) mais suscitent aussi la fuite des élites, la fraude fiscale, le développement d'une économie parallèle ou simplement une stratégie d'optimisation fiscale, pour payer moins d'impôts, sous la remarque qu'un bon impôt est un impôt simple, dont le coût de collecte est faible, le taux modéré mais la base large, bien accepté et qui ne suscite pas de comportement d'évasion systématique.

III.4-Alléger les taxes des produits les plus mobiles et surtaxer ceux les moins mobiles

L'augmentation des recettes fiscales peut se faire de la manière suivante : « les pays ont tendance à surtaxer les facteurs qui sont les moins mobiles et à détaxer les facteurs qui sont les plus mobiles. C'est devenu une sorte de nouvelle règle, une nouvelle façon d'aborder les problèmes de fiscalité. Dans un contexte de grande mobilité des capitaux, en tout cas, les pays ont tendance à détaxer les facteurs les plus mobiles (le capital, les salariés les plus qualifiés, etc.) et à surtaxer les facteurs les moins mobiles »¹⁰.

9« La réforme fiscale de l'impôt sur le revenu des particuliers était-elle nécessaire ? » de Miche BOUCHER/Ecole nationale d'Administration Publique Université du Québec p.11

10 www.lecercledeséconomistes.asso.fr

Dans ce cas, l'augmentation des taux d'imposition doit être appliquée sur les produits à élasticité faible par rapport au prix.

Cette affirmation est aussi vérifiée par la règle de Ramsey qui énonce que : « les biens pour lesquels la demande compensée varie peu en fonction de l'ensemble des prix doivent être plus fortement taxés ». L'efficacité du système fiscal sera alors maximale.

III.5-Augmenter le taux de pression fiscale.

L'augmentation du taux de pression fiscale, surtout pour les pays en voie de développement se réduit à procéder à une taxation optimale.

D'emblée, nous allons préciser que le taux de pression fiscale reflète le niveau de la fiscalité d'un pays donné.

Pour le calcul de ce taux, des données sont nécessaires. C'est le rapport entre le flux annuel de recettes fiscales et celui de la production du pays. La formulation théorique est la suivante :

$$\text{Taux de pression fiscale} = \frac{\text{RECETTES FISCALES}}{\text{PIB}}$$

Donc, pour augmenter le taux de pression fiscal deux cas peuvent se présenter. Soit on fait varier les recettes fiscales soit on agit sur les PIB. Prenons le cas des recettes fiscales. Pour avoir un taux de pression fiscale supérieur à un niveau antérieur, il faut que les recettes fiscales augmentent. Pour considérer une fonction à double vitesse, et pour que l'on puisse éléver ledit taux, il faut que les recettes fiscales augmentent d'une vitesse plus rapide que celle des PIB.

D'ailleurs, d'après William M Gentry¹¹, les objectifs d'un gouvernement est de faire le maximum de revenu accompagné d'une minimisation des distorsions économiques. Dans cette présentation il se réfère encore aux règles de Ramsey en considérant un modèle simple.

De même théoriquement, la baisse du PIB peut aussi entraîner une augmentation du taux de la pression fiscale. Cependant, cette option n'est pas très recommandée surtout pour les pays en voie de développement car cela

¹¹William GENTRY "Optimal taxation ":" A set of normative prescriptions for tax policy usually based on maximizing social welfare for a given revenue requirement" p.307

reviendrait à freiner la croissance des pays en question.

III.6- Agir sur les impôts indirects : augmenter leur taux ou leur nombre ou les deux

« La réforme est portée sur le système de taxation indirecte car la fiscalité indirecte est prépondérante dans les recettes fiscales des pays en voie de développement (PED) surtout africains »¹².

Ceci parce que, la fiscalité indirecte optimale s'applique à la fois aux consommateurs et aux producteurs. Dotée de caractère plus stable car concernant les biens à élasticité faible de demande par rapport au prix, elle doit s'appliquer à toute série de biens de consommation de masse et doit frapper uniformément les dépenses de consommation affectées au divers biens, sauf lorsqu'une raison particulière justifie l'application d'un traitement différentiel.

Pour les pays en voie développement, les droits de douane sont une source abondante de recettes fiscales puisqu'ils procurent en moyenne la moitié des recettes provenant des impôts indirects et le tiers des recettes fiscales globales. Taxer fortement les importations est alors une option pour obtenir une hausse. Cette hausse est nécessaire car selon la « symétrie de LERNER », si la production se réoriente de la consommation domestique vers les exportations, alors cette même production se déplace aussi d'une consommation taxée vers une autre « exonérée » donc la base taxable de la production intérieure diminue.

Les impôts directs sont d'autant plus susceptibles aux rejets des contribuables et incitent les fraudes, qu'il n'est pas intéressant d'en faire une révision à la hausse. L'augmentation des taxes sur les revenus n'est pas de nature à être développée selon les études de VITO TANZI¹³ et ZEE (2000).

Voici quelques chiffres : la taxation indirecte contribue à hauteur de 70% des recettes fiscales dans les pays en voie de développement selon les études de BURGESS et STERN 1993, ABED 1998. Alors que dans les PD, tels que ceux de l'OCDE, cette part est de 30 à 35%.

III.7-.Agir sur le commerce intérieur

12Selon Jean François GAUTIER dans le document « Taxation Optimale et Reforms Fiscales dans les PED » p.22

13expert fiscal hollandais à la Banque Mondiale

Dans les pays en voie de développement, souvent l'économie est confrontée à une diminution des recettes douanières pour favoriser le commerce extérieur. Cette politique oblige donc à opérer d'importantes réductions des DTI (droits et taxes sur l'importation)¹⁴.

Par conséquent, avec la libération du commerce extérieur, l'augmentation des recettes dans les PED ne peut pas se réaliser à travers la fiscalité extérieure. Pour eux, il faut faire appel à l'économie domestique¹⁵ pour compenser les pertes fiscales et pour que l'Etat maintienne un niveau de ressources élevé en introduisant la TVA ou simplement en prenant comme base la consommation domestique. D'ailleurs la mondialisation et l'ouverture avec l'extérieur s'imposent pour ces pays, d'où l'inefficacité ou plus exactement l'inadaptabilité de l'augmentation des taxes à l'importation.

Elargir l'assiette fiscale domestique, tout en accompagnant cette mesure à une forte hausse du taux de taxation domestique, permet de manière efficace à compenser les éventuelles pertes fiscales. Ce modèle est valable uniquement sous l'hypothèse de concurrence pure et parfaite et d'absence d'externalités négatives du commerce international, c'est-à-dire en économie ouverte

Mais selon des résultats d'études, la taxation des importations est toujours favorables aux PED.

III.8- Investir dans des activités productives.

Pour un pays en voie de développement, l'Etat doit jouer un grand rôle pour se développer. Pourquoi atteindre le développement pour l'augmentation des recettes fiscales ? Parce que l'importance de la part des ressources fiscales dans la constitution du budget de l'Etat est une fonction croissante du niveau de développement d'un pays. Ceci s'interprète : plus un pays est développé, plus cette part augmente. Pour cela, l'Etat doit investir dans des activités productives par lesquelles le développement du pays en question peut être abouti. Par la

14« Taxation Optimale et Reforms Fiscales Dans Les PED » p.11

Une revue de littérature tropicalisée

Jean-François GAUTIER

Document De Travail Du DIAL : Développement et Insertion internationale

DT/2001/02

15 Selon les études des économistes : ABED1998, Katz 1989, Stern 1993

suite, les contribuables seront plus aptes à payer plus d'impôts.

III.9- Mettre en place des dispositifs pour éviter les fraudes.

Pour accroître les recettes fiscales et pour ne perdre aucune ressource, l'Etat doit rendre les fraudes plus difficiles. En effet, l'évasion fiscale traduit une faiblesse des capacités administratives et agit sur les effets redistributifs des taxes. Par exemple, cela peut se faire par la mise en place de points géographiques de passage obligé des produits importés ou exportés.

III.10- Améliorer le taux de recouvrement fiscal :

En fiscalité, ce terme est très important parce qu'il reflète la capacité de l'Etat à collecter de ses citoyens les sommes exigées. Cette mesure doit être associée à des renforcements de contrôles sur la perception des impôts et de la véracité de leurs montants.

Par la même occasion, le renforcement des sanctions pour manquement aux obligations fiscales serait aussi un moyen pour accroître le volume des produits de la fiscalité.

Après avoir évoqué ces différentes raisons qui justifient la problématique posée au début de ce travail à savoir si on peut augmenter la part des ressources fiscales dans le Budget étatique, et ayant vu les manières dont l'Etat pourrait procéder à cette augmentation, l'observation des cas de certains pays est de rigueur. Ce qui va être l'objet de la deuxième partie.

PARTIE II : QUELQUES OBSERVATIONS ET CRITIQUES

Après cette étude théorique sur la possibilité d'accroître les recettes fiscales, nous allons aborder dans cette seconde partie les faits réels dans quelques pays, et enfin, des critiques seront émis ainsi que des suggestions concernant le cas de Madagascar.

I- ETUDE DE CAS

La courbe de LAFFER a inspiré de nombreuses réformes de la fiscalité, en particulier dans les pays anglo-saxons. Ainsi, Reagan a mené une politique de réduction du taux moyen d'imposition qui est passé en 1981 de 70% à 50%.

Voici des exemples justifiant l'efficacité de l'illustration de LAFFER :

« Arthur LAFFER a rappelé que les pays baltes et la Russie qui ont mis en place une « flat taxe » inférieure à 35% ont vu leur économie décoller peu après. Il a également défendu sa théorie en évoquant les succès économiques qui ont suivis le « Kemp-Roth tax act », les baisses d'impôts de Kennedy, ou les réformes fiscales de 1997 aux Etats-Unis pour illustrer comment la baisse de l'impôt peut entraîner la croissance économique et des recettes fiscales. En avril 2006, le Trésor américain a annoncé que les recettes fiscales avaient atteint leur second point le plus haut de l'histoire à la suite des baisses d'impôts de 2003 ».

I.1- Le cas du Sénégal

Le Sénégal compte beaucoup sur ses produits d'impôt pour résorber ses déficits macroéconomiques. En l'absence de monnaie flottante pour ajuster les déséquilibres par la dépréciation monétaire, le Sénégal a tendance à procéder à des ajustements sous la sphère fiscale. Ainsi, les recettes ont passé de 738 milliards en 2004 à 922 milliards en 2006 et 995 milliards prévus en 2007. Le rythme d'accroissement moyen annuel des recettes fiscales de 2004 à 2007 est de 10,5 %. En 2006, le taux de pression fiscale était de 20 %, largement au dessus des 17 % fixés par l'UEMOA. Cette grande performance était, sans nul doute, réalisée grâce aux fruits des investissements et équipements alloués à l'Administration fiscale, à son mode de fonctionnement avec son système efficace de retenue à la source et son Centre des grandes entreprises et surtout à l'élargissement de l'assiette. En définitive, le défi fiscal est plus pesant car à défaut d'endettement et de privatisation, le Sénégal a intérêt à mieux gérer sa fiscalité par un meilleur rendement fiscal, tout en évitant les effets exogènes qui peuvent pousser à la fraude ou au mécontentement des contribuables.

En considérant les recettes prévisionnelles de 1 520 milliards en 2007, la contribution fiscale sera de 995 milliards, soit les 2/3 des recettes budgétaires. 87 % des recettes internes sont issues des impôts. Il y a lieu alors de bien gérer sa fiscalité au sens des allocations, surtout quand le poids des produits d'impôt est considérable dans le budget. La répartition des dépenses s'en est suivie montre que le Sénégal est sorti du gouffre de l'endettement.

I.2- En Rwanda

La structure de la dette rwandaise reste caractérisée par la prédominance de la dette multilatérale, qui intervient pour 87% dans le stock global. Cette structure de la dette extérieure montre les limites d'un éventuel rééchelonnement. Le Rwanda dépasse alors les plafonds quantitatifs fixés pour déterminer la solvabilité des pays.

L'encours envers la Banque mondiale représente 62% de cet ensemble. Au regard de cette situation, dans les années à venir, les prêts au Rwanda devront servir à financer des activités susceptibles de favoriser une forte croissance économique et qui seront aussi, génératrices de revenus. Le Groupe de la Banque devra soutenir toutes les initiatives visant à alléger le fardeau de la dette du pays.

En plus des subventions de l'Etat, il convient d'apprécier l'accroissement de 12 % de la masse salariale entre 2005 et 2006. Elle passe en valeur absolue de 255 à une moyenne de 285 milliards. Cet accroissement des salaires en majorité dans la fonction publique a une légère incidence sur l'amélioration des recettes fiscales du fait que celles-ci sont constituées à plus de 70 % d'impôts indirects.

I.3- Au Canada

Les recettes fiscales ont connu une forte [croissance](#) en 2000-2001, s'élevant à 178,6 milliards de dollars, en hausse de 12,9 milliards, ou 7,8 %, par rapport à 1999-2000. Environ 40 % de cette hausse est attribuable aux rentrées d'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Les rentrées d'impôt sur le revenu des particuliers, qui représentent la principale composante des recettes budgétaires, ont augmenté de 2,9 milliards de dollars (3,7 %) en 2000-2001. Les rentrées d'impôt sur les bénéfices des sociétés ont augmenté de 5,0 milliards de dollars (21,8 %) en 2000-2001, la forte progression des bénéfices des sociétés s'étant poursuivie (en hausse d'environ 22 % en 2000). Les rentrées des autres impôts directs, qui reflètent essentiellement les bénéfices des sociétés, ont progressé de 0,8 milliard de dollars, soit 23,2 %¹⁶.

16 dans « Rapport financier annuel 2000-2001 du Canada »

Les taxes et droits d'accise nets ont augmenté de 3,2 milliards de dollars (9,8 %). Les droits de douane à l'importation ont augmenté de 0,7 milliard de dollars (33,3 %).

I.4- Le Guatemala

Pour Guatemala, l'augmentation de la TVA, l'élargissement de l'assiette fiscale en éliminant plusieurs cas d'exonération ainsi que l'amélioration de l'administration fiscale par la création de services spécialisés pour les grands contribuables, ont permis au pays de connaître une considérable augmentation de ses recettes fiscales et par conséquent leur part dans son budget. De ce fait, le déficit budgétaire de Guatemala s'est diminué alors que le pays a quand même préservé les dépenses sociales.

I.5- La Bolivie

Le cas de la Bolivie en 1986 montre explicitement qu'on peut avoir une augmentation. En effet, l'élargissement de leur assiette fiscale a conduit à l'introduction des régimes de taxes spéciales pour des petites affaires avec des bas volumes de vente. Parmi ces taxes : le régime de taxe simplifiée (RTS), le régime de transport intégré (RTI). L'impôt à la valeur ajoutée (IVA) était celle qui rapportait le plus à l'Etat avec une proportion de 4% du PIB en 1991. A côté de l'IVA il y a eu la taxe complémentaire de 1% sur les revenus. Les autres sources de recettes fiscales sont l'impôt sur les transactions (IT), la taxes sur produits intermédiaires, l'impôt spécifique à la consommation, l'impôt forfaitaire sur le profit des entreprises (IFPE), l'impôt sur le revenu estimé de la propriété de biens et la taxe foncière.

I.6- Le Mali

En Mali, en 1999 les dépenses budgétaires ont dépassé environ 5% de ses recettes, ce qui explique sa dépendance envers ses partenaires et ses bailleurs de fonds. De plus, sa situation organisationnelle semblait peu favorable à l'optimisation du recouvrement à cause de la séparation des services d'assiette

et de perception. En fait, il se trouvait que les délais de recouvrement étaient trop longs, il n'existait pas de sanction liée au non paiement, et les rappels de taxes à payer étaient insuffisants.

D'autre part, ses recettes s'étaient réduites du fait de l'intégration économique sous-régionale au sein de l'UEMOA. Conséquemment, les recettes étaient tellement faibles qu'elles n'ont pas pu répondre aux besoins exprimés.

Le changement du système d'imposition s'est manifesté par l'instauration d'impôt spécifique pour les petites entreprises. L'impôt est en fait un regroupement d'anciens petits impôts tels que la patente, la TVA, l'IGR etc. auparavant payés par les exploitants individuels. L'impôt sur les sociétés a été également implanté avec un taux de 35%. De même, la taxe sur les plus-values est aussi apparue.

En tant que pays membre de l'UEMOA, l'uniformisation des tarifs oblige l'Etat malien à supprimer les barrières tarifaires et non tarifaires que les secteurs informel et agricole ont été fiscalisés pour élargir la fourche des contribuables. Résultat, de 1997 à 2003, les recettes fiscales ont doublé et ont atteint 358.8 milliards de FCFA¹⁷ grâce à ces changements. Par effet d'entraînement, cette augmentation a eu des répercussions positives sur l'endettement. Le ratio d'endettement s'est abaissé et aussi sa dépendance aux bailleurs de fonds s'est tempérée.

I.7- Le cas de Madagascar

On verra ici successivement l'évolution des recettes fiscales de Madagascar durant des dernières années, ensuite sa situation sera étudiée par rapport aux pays industrialisés.

I.7.1- Evolution des recettes fiscales :

Il est d'usage bien sécuritaire qu'un pays dispose d'une bonne marge de recettes intérieures par rapport au budget. Cette manne financière est due à l'augmentation non moins rapide des recettes fiscales.

Il est utile de rappeler que le taux de la pression fiscale peut refléter l'évolution de la fiscalité d'un pays

Ce niveau fiscal dépend de la conception du rôle de l'Etat. Ainsi, pour Madagascar ce taux était de 7,7 % en 2002, contre 10,7 % l'année suivante « à

17 Source : « Réalisation Du Gouvernement 8 juin 2002 » in Cadre Macroéconomique p.27

cause d'une forte croissance économique, à cause des taxes ainsi que de l'efficacité des administrations fiscales et douanières »¹⁸.

Pour les années 2004 et 2005, l'Etat malgache a procédé à une politique de détaxation qui s'est traduite par la suppression de certaines recettes, à l'ajustement des tarifs à l'impôt de certains biens et à leur élargissement de leur assiette. Ceci a été décidé pour mettre en valeur le rôle économique assigné à la fiscalité et dans l'objectif d'asseoir, à moyen terme, un système supposé rationnel.

Cette suppression a quand même été compensée, si on peut le dire ainsi, par pratiquement une hausse des tarifs des autres produits non concernés par la détaxation. Aussi, l'ajustement des taux d'imposition et de droits n'a pas dépassé 25% que ce soit pour une baisse ou pour une hausse.

De ce fait, la prévision initiale pour l'année 2004 était de 11,2 % soit une recette fiscale de 421,4 milliards de Fmg. Celle de l'année 2006 était attendue à 11,4% mais on n'a atteint que 10,7% en raison de la faible performance du premier trimestre de 2006.

« Effectivement, le ralentissement des importations issu du stockage à la fin de la détaxation en 2005 et de la dépréciation du cours de la monnaie nationale : l'Ariary, a restreint les recettes douanières des premiers mois de l'année 2006. Mais aux mois de juillet et août 2006, une tendance à la hausse des recettes s'est confirmée : ainsi en 2005 à 2006 on a connu une augmentation de plus de 20,7% par rapport au montant prévu de 695 milliards d'Ariary, en passant de 598,1 milliards d'Ariary à 722,0 milliards d'Ariary. »¹⁹

Les augmentations étaient significatives au niveau des impôts sur les bénéfices des sociétés et des droits et taxes du commerce extérieur, soit une hausse respective de plus de 33,7% et de plus de 45,3%.

Quant au taux de pression fiscale attendu pour cette année 2007, il est de 11,2% pour un montant de 1.523,8 milliards²⁰ soit toujours une hausse de 1% environ.

Jusqu'ici, l'objectif de la politique fiscale à Madagascar est d'augmenter chaque année le niveau des recettes fiscales et de façon significative.

18 LOI N° 2003-037 du 30 décembre 2003 portant loi de finances pour 2004.

19 LOI N°2006-034 portant loi de finances pour 2007.

20 LOI N°2006-034 portant loi de finances pour 2007.

I.7.2- Comparaison avec les pays de l'OCDE :

Le taux de pression fiscal malgache reste, malgré les efforts entrepris, bien relativement faible par rapport aux standards internationaux parce que dans les pays riches, notamment membres de l'OCDE.

Ces taux placent Madagascar dans la moyenne basse des pays africains francophones ; loin derrière celle des pays subsahariens et des pays de l'OCDE qui ont respectivement un taux moyen de plus de 15% et de 25% du PIB.

Ce taux peut même aller jusqu'à 50% pour certains pays tel que nous le montre le tableau ci-dessous.

Dans les pays développés, on a enregistré une forte évolution du niveau de la fiscalité, depuis ces trente dernières années suivant le tableau ci-après :

Tableau des taux de pression fiscale des pays de l'OCDE :

PAYS	1965	1998
Japon	18,3 %	28,4 %
Turquie	10,6 %	28,7 %
Etats-Unis	25 %	28,9 %
Danemark	29,9 %	49,8 %
Suède	35 %	52 %

Source : OCDE 2006, *Statistique, Recettes publiques 1965-1998, Paris*.

Certainement, la tendance à la hausse de la pression fiscale des pays industrialisés dont ceux de l'OCDE est très sensible en 1995-1997, contrairement aux PED, parce qu'elle est constituée par la prédominance de impôts directs. En effet, pour ces pays, la fiscalité directe fournit jusqu'à plus de 60%²¹ des recettes fiscales. C'est le cas des Etats-Unis, de la Hollande ou encore de la Suède. Néanmoins la France et l'Italie sont une exception à cette domination des impôts directs.

21 In "Tax Policy For Emerging Markets : developing countries" de Vito TANZI et Howell H. ZEL (IMF- working paper) p.8

La structure économique de ces deux derniers pays en cette période présentait une multitude de petites exploitations agricoles, une faible dispersion des revenus, et un secteur étendu de petites entreprises individuelles et d'artisans. Ainsi, ces pays ont été amenés à fonder l'essentiel de leurs ressources sur l'impôt indirect.

Les recettes fiscales constituent donc la principale source de revenus des Etats modernes.

Dans le cas de Madagascar, l'idée d'accroître la part des ressources fiscales vient aussi de la constatation que jusqu'à maintenant, le taux de la pression fiscale à Madagascar a été toujours autour de 10%. Ce qui amène à croire que les emprunts extérieurs occupent une part importante dans le Budget de l'Etat.

Spécialement pour le cas de Madagascar, il existe encore une grande marge d'élargissement de la base imposable.

L'ouverture de l'économie actuellement nécessite l'entrée dans des organisations internationales et régionales telles que l'OMC ou la SADC et cette entrée est munie de conventions entre les membres visant à réduire voire à supprimer les droits et taxes extérieurs. C'est le cas de Madagascar qui est en train d'entrer dans la phase de zone de libre échange. Par conséquent, cette diminution des recettes douanières doit être compensée par d'autres impôts et taxes.

Par conséquent, pour accroître la part des ressources fiscales dans les PED les Etats doivent agir sur d'autres impôts.

Effectivement, Madagascar est constituée par 75% de population rurale recevant des revenus instables et n'est pas affectée directement par les impôts frappant leur situation tels que l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les personnes à charge. Une grande masse de la population est exclue du système fiscal. Ainsi, les producteurs agricoles alimentant les marchés locaux, les petits artisans, les petits commerçants, les ruraux non agricoles échappent à tout impôt direct. Ils ne contribuent aux recettes de l'Etat que par les taxes incorporées à la consommation.

Alors pour atteindre ces catégories de personnes, l'Etat peut décider par exemple la perception d'impôt en fonction du nombre de têtes de bovidés

possédées ou du nombre de rizières existant du temps de la royauté.

Par ailleurs, l'Etat malagasy peut aussi procéder à cet élargissement en appliquant le poll-tax évoqué par Tatcher. En fait, le poll-tax ou taxe personnelle est autrefois connu sous le nom de « Hetra isan-dahy ».

II- CRITIQUES

En considérant par exemple un marché sur lequel se confrontent une offre et une demande. En l'absence de taxes, l'équilibre sur ce marché s'établit à l'intersection des courbes d'offre et de demande et la quantité échangée est q_0 . L'introduction d'une taxe au taux de t (TVA, TUPP...) réduit le volume des transactions ($q' < q_0$) : c'est la distorsion fiscale. On observe également que lorsque t augmente, la recette fiscale croît à partir de 0, atteint un maximum, puis décroît pour finalement atteindre 0. On retrouve ici le cas échéant du modèle de LAFFER. Les impôts constituent alors des « distorsions négatives »

Dans la réalité, cette distorsion conduit à une diminution des recettes fiscales à cause de la baisse des produits achetés par les consommateurs, ou à cause de la multiplication des fraudes et des évasions fiscales.

La fiscalité indirecte diminue les sorties de capitaux étrangers et augmente l'apport net de capitaux. Aussi, l'augmentation des impôts indirects peut réduire les possibilités de réaliser des économies d'échelle et ralentir l'évolution de la technologie dans la production.

En outre, ils réduisent les importations ainsi que la consommation des articles de luxe et peuvent ne pas faire sortir les gens du secteur de subsistance.

« On craint aussi qu'un impôt indirecte ne soit trop efficace pour procurer des recettes et par conséquent ne facilite la croissance du secteur public et les Etats se sont inquiétés de l'intrusion du gouvernement fédéral dans ce qui constitue pour un grand nombre d'entre eux une source essentielle de recettes. Au Japon, l'opposition du public à l'instauration de la TVA s'explique pour une bonne part par la crainte que suscitait son efficacité comme moyen de réduire la fraude fiscale de petites entreprises »²².

Une autre raison qui pourrait amener un Etat à ne pas accroître les recettes

22 Cf « Réforme Fiscale dans les Pays de l'OCDE : Motifs, Contraintes et Mises en Œuvre » de Robert P. HAGEMANN, Brian R. JONES et R. Bruce MONTADOR p.32

fiscales est une politique économique qui viserait à relancer la consommation, l'épargne, l'investissement ou encore la création d'emploi favorisant ainsi la lutte contre le chômage.

CONCLUSION

Pour conclure, on a pu voir que la structure du budget est très différente selon surtout que les pays soient développés ou en voie de développement. Le budget des premiers, dont les membres de l'OCDE, est constitué d'une importante part des recettes fiscales alors que les derniers, la plupart, sont obligés de recourir à l'endettement pour que leurs Etats puissent fonctionner. L'augmentation des recettes fiscales peut être alors un moyen efficace pour y remédier.

Théoriquement, elle peut être effectuée par différentes actions ou par la combinaison de quelques unes d'entre elles selon la marge fiscale du pays. Mais, la hausse ne sera effective que sous certaines conditions, avec la compréhension et la bonne volonté des contribuables.

Selon Noureddine BENSOUDA, « définir une stratégie à moyen terme de l'impôt sur le revenu consiste à... améliorer son rendement, ... et la poursuite de la modernisation de l'administration fiscale dans le but de rationaliser son organisation et de mieux assurer,... le contrôle fiscal tout en améliorant les services rendus aux contribuables » (REALISATIONS ET STRATEGIE FISCALES A COURT ET MOYEN TERME par Noureddine BENSOUDA,

Directeur Général des Impôts Confédération Général des Entreprises du Maroc
13 Mars 2007).

Madagascar en particulier, n' a pas encore atteint son maximum en terme de fiscalité parce que son budget compte beaucoup sur l'emprunt, les dons et aides extérieurs qu'il ne serait pas intéressant que l'Etat procède à une réforme fiscale tout en prenant compte toutes les données susceptibles de donner des résultats satisfaisants ?

Quoi qu'il en soit, mettre en place une fiscalité qui finance le même niveau de dépenses publiques mais dont les effets incitatifs sont bien supérieurs est bien possible.

ANNEXES

Evolution des recettes budgétaires entre
1999 et 2001 du Canada

RECETTES BUDGETAIRES	1999-2000	2000-2001	Variation nette	
	(Million\$)		(%)	
Impôts directs nets				
Impôt sur le revenu des particuliers	79 378	82 305	2 927	3,7
Impôt des sociétés	23 170	28 212	5 042	21,8
Autres	3 499	4 312	813	23,2
Total (1)	106 047	114 829	8 782	8,3
Cotisations d'assurance-emploi (2)	18 512	18 731	219	1,2
Taxes et droits d'accise nets				
Taxe sur les produits et services (TPS) (3)	22 790	24 990	2 200	9,7
Droits de douane à l'importation (4)	2 105	2 807	702	33,3
Autres taxes et droits d'accise				
Taxes sur l'énergie (5)	4 757	4 805	48	1
Autres (6)	3 234	3 514	280	8,7
Total (7)=(5)+(6)	7 991	8 319	328	4,1
Total (8)=(3)+(4)+(7)	32 886	36 116	3 230	9,8
Recettes fiscales nettes (9)=(1)+(2)+(8)	157 445	169 676	12 231	7,8
Recettes non fiscales nettes				
Rendement des placements	5 251	6 144	893	17
Autres recettes non fiscales	3 012	2 770	-242	-8
Total (10)	8 263	8 914	651	7,9
Recettes budgétaires nettes (11)=(9)+(10)	165 708	178 590	12 882	7,8
Ajustements				
Prestation fiscale canadienne pour enfants	6 000	6 811	811	13,5
Remboursement de prestations de sécurité de la vieillesse	-554	-588	-34	6,2
Crédit trimestriel pour TPS	2 847	2 901	54	1,9
Recettes déduites des dépenses	2 625	2 874	249	9,5
Recettes des sociétés d'État consolidées	1 391	1 762	371	26,7
Ajustement net (12)	12 309	13 760	1 451	11,8
Recettes budgétaires brutes (11)+(12)	178 017	192 350	14 333	8,1

Source : Rapport financier annuel 2000-2001 du Canada

Evolution des recettes fiscales de la Bolivie entre 1987 et 1991 :

On peut observer que les recettes fiscales boliviennes ont augmenté, entre 1987 et 1991, en moyenne de 14,5%.

Tableau: Evolution des recettes par impôt en millions de dollars

Impôt	1988		1989		1990		1991	
	En mios	En mios	Augm. en%	En mios	Augm. en%	En mios.	Augm. en%	Augm. moy.
IVA	119.8	127.4	6.3	128.7	1.1	153.0	18.8	8.5
Impôt sur les biens de consom. spécifiques	23.4	36.4	55.6	44.5	22.2	44.8	0.5	24.1
Impôt sur les transac.	21.8	25.3	16.1	46.0	81.5	62.3	35.2	41.8
Revenu des entreprises	12.1	17.2	41.8	21.3	23.9	24.3	14.2	26.1
Taxe compl.								
IVA	20.5	21.1	2.4	21.6	2.4	25.6	18.6	7.5
IVA-IT								
YPFB	35.3	39.2	11.1	44.0	12.1	56.1	27.5	16.7
Renta P.P./ les biens	21.7	20.3	(6.3)	22.6	10.9	25.8	14.2	5.9
Autres impôts	12.7	6.7	?	9.4	40.2	9.6	2.7	(8.6)
Total	267.5	293.6	9.5	338.2	15.1	401.5	18.7	14.5

Sources: UDAPE, 1991.

Source : Réforme fiscale et lutte contre la pauvreté

NOMENCLATURE	DEPENSES	RECETTES
C A D R E I		
BUDGET GENERAL DE L'ETAT		
a. Opérations de Fonctionnement		
b. Opérations d'investissement		
<u>Tableau d'équilibre général de la loi portant loi de finances pour 2007 :</u>		
TOTAL BUDGET GENERAL		
SOLDE CADRE I		
C A D R E II		
BUDGETS ANNEXES		
a. Opérations de Fonctionnement		
b. Opérations d'investissement		
TOTAL BUDGETS ANNEXES		
SOLDE CADRE II		
C A D R E III		
OPERATIONS DES COMPTES		
PARTICULIERS DU TRESOR		
TOTAL CADRE III		
SOLDE CADRE III		
C A D R E IV		1.982.391.394
OPERATIONS GENERATRICES		548.770.524
DE FCV ET ASSIMILEES		2.231.161.918
TOTAL CADRE IV		
SOLDE CADRE IV		
C A D R E V		
OPERATIONS EN CAPITAL		
DE LA DETTE PUBLIQUE		
a.-Dette Intérieure à court terme :		
. Apurement /Accumulation intérieure		
. Bons de trésor		
. Système bancaire		
. Autres		
-Dette Extérieure à court terme		
-Dette Extérieure MLT		
-Aides extérieures		
b.-Disponibilité Mobilisable		
. Financement exceptionnel	1.412.792.099	
TOTAL CADRE V	1.387.500.000	
SOLDE CADRE V	2.800.292.099	
		-569.130.181
	17.191.166	17.191.166
		0
		41
	250.579.020	156.086.818
	250.579.020	156.086.818
		-94.492.202

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Atkinson, Anthony B. « PUBLIC ECONOMICS IN ACTION »: The Basic Income/Flat Tax Proposal, The Clarendon Press, New York (1996, 1995).

Baziadoly, Sophie. « LES FINANCES PUBLIQUES », Presses universitaires de France, Paris (1998).

E. LEGRAND « PREPARATION AUX CONCOURS DE PROFESSORAT D'ECONOMIE ET DE GESTION ».

Jean François GAUTIER « TAXATION OPTIMALE ET REFORMES FISCALES dans les PED » Document de travail du DIAL 2001.

Jean Marie MONNIER, « QUELLES VOIES DE REFORME DE LA FISCALITE ? » in Budget de l'Etat et finances publiques. La documentation française, Déc. 2005.

John F. DUE « L'IMPOT INDIRECT AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT » Inter-nationales 1973.

Luc SAÏDJ, « FINANCES PUBLIQUES », Dalloz, oct. 2003.

Miche BOUCHER « LA REFISCALE DE L'IMPOT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS ETAIT-ELLE NECESSAIRE ? ».

Musgrave RICHARD A. and Peggy B. "PUBLIC FINANCE IN THEORY AND PRACTICE", 4th edition, New York: McGraw-Hill. 1984.

Newberry. D. M , « ON THE DESIRABILITY OF INPUT TAXES » economic letters, p 267-270, 1986.

Noureddine BENSOUDA « REALISATIONS ET STRATEGIE FISCALES A COURT ET MOYEN TERME » Mars 2007.

Patrice Martin-Lalande « PROJET DE LOI DE FINANCES pour 2003 », Culture et Communication, 2002.

Raymond MUZELLEC « LES FINANCES PUBLIQUES »; Notions essentielles, 1987.

Robert P. HAGEMANN, Brian R. JONES et Bruce MONTADOR « REFORME FISCALE DANS LES PAYS DE L'OCDE : MOTIFS, CONTRAINTES ET MISE EN ŒUVRE ».

William M. GENTRY, « OPTIMAL TAXATION », Columbia University.

Vito TANZI et Howell H. ZEL “TAX POLICY FOR EMERGING MARKETS : Developing Countries” (IMF-working paper).

« REALISATION DU GOUVERNEMENT 8 Juin 2002 » in Cadre Macroéconomique.

ECONOMIE MONETAIRE, BANCAIRE, FINANCIERE CNFPB.

SENEGAL: LES DEFIS BUDGETAIRES DU NOUVEAU GOUVERNEMENT.

CODE GENERAL DE L'IMPÔT 2006.

LOI N° 2003-037 du 30 décembre 2003 portant loi de finances pour 2004.

LOI N° 2004-044 du Janvier 2005 portant loi de finances pour 2005.

LOI N°2006-034 portant loi de finances pour 2007.

www.melchior.fr

www.lecercledeséconomistes.asso.fr