HAL
open science

Recettes publiques des pays en développement. Méthode d'évaluation

Jean-François Brun, Gérard Chambas, Jean-Louis Combes

To cite this version:

Jean-François Brun, Gérard Chambas, Jean-Louis Combes. Recettes publiques des pays en développement. Méthode d'évaluation. 2011. halshs-00564568

HAL Id: halshs-00564568

https://shs.hal.science/halshs-00564568

Preprint submitted on 9 Feb 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Document de travail de la série
Etudes et Documents

E 2006.11

Recettes publiques des pays en développement

Méthode d'évaluation

J-F. BRUN[*], G. CHAMBAS[**], J-L. COMBES[***]

22 juin 2006
14 p.

[*] CERDI-CNRS UMR 6587, Université d'Auvergne : J-F.Brun@u-clermont1.fr
[**] CERDI-CNRS UMR 6587, Université d'Auvergne : G.Chambas@u-clermont1.fr
[***] CERDI-CNRS UMR 6587, Université d'Auvergne : J-L.Combes@u-clermont1.fr
Les auteurs remercient vivement un rapporteur anonyme et l'éditeur pour leurs commentaires. Ils demeurent cependant seuls responsables des éventuelles erreurs et omissions.

Résumé

Cet article traite des difficultés méthodologiques soulevées par l'évaluation du niveau des recettes publiques dans les PED. Pour procéder à cette évaluation, il est tenu compte du niveau effectif des recettes publiques, de leur instabilité et enfin de l'effort fiscal. L'effort fiscal, qui permet d'isoler l'effet de la politique économique sur la mobilisation fiscale, est apprécié comme la différence entre le niveau effectif des recettes publiques et leur niveau structurel déterminé par le niveau de développement, l'ouverture commerciale, le poids de l'agriculture et la part des exportations minières et pétrolières dans les exportations totales. Rapportées au PIB les niveaux moyens de recettes des PED des différents zones géographiques sont similaires et stables sur les 25 dernières années. Cependant, l'Afrique au Sud du Sahara est caractérisée par une instabilité plus marquée et aussi par une politique économique longtemps plus favorable à la mobilisation fiscale que dans les autres zones (effort fiscal positif).

Introduction

L'Etat assure ses missions régaliennes en offrant des biens publics dans les meilleures conditions d'efficacité. Il a aussi pour mission de mettre en œuvre des politiques de stabilisation conjoncturelles. Enfin, il doit promouvoir l'équité à travers des politiques de redistribution.

Les dépenses nécessaires au financement des biens publics sont couvertes à travers plusieurs modes de financement : l'impôt, l'emprunt interne et extérieur, les dons pour les pays les plus pauvres et enfin, les recettes de seigneuriage[1]. L'impôt est à l'origine de distorsions économiques croissantes avec son niveau ; les distorsions varient aussi selon la structure du prélèvement public. La condition de solvabilité des finances publiques exige comme contrepartie de l'emprunt des recettes publiques futures. Les dons dépendent de décisions prises par la communauté internationale. Enfin les recettes de seigneuriage peuvent engendrer de l'inflation.

Les gestionnaires des finances publiques ont à dégager la meilleure combinaison possible entre les différents moyens de financement des biens publics (Chambas *et alii,* 2006*)*. Compte tenu des contraintes pesant sur les dons et sur les ressources de seigneuriage et aussi de la nécessité de recourir à des ressources fiscales ultérieures pour mobiliser de manière durable des emprunts, l'impôt constitue une moyen privilégié de couverture de la dépense publique (Conférence de Monterrey, 2002).

Compte tenu de l'importance cruciale de l'impôt, il est nécessaire de l'évaluer de manière aussi pertinente que possible.

L'évaluation du niveau des ressources publiques vise à répondre à deux questions :

- Quel est le niveau des ressources recouvrées par l'Etat par rapport aux ressources globales de l'économie ? Ces niveaux sont-ils marqués par une instabilité ? Les réponses passent par l'évaluation des ressources publiques effectives dans une optique comparative et par la construction d'une mesure de l'instabilité des ressources publiques.

- Le montant des ressources mobilisées excède-t-il ou non le potentiel fiscal ? On entend par potentiel fiscal d'un pays donné, le niveau de ressources publiques déterminé par ses caractéristiques structurelles. On interprète alors la différence entre les ressources effectivement mobilisées et le potentiel fiscal comme une mesure de l'effort fiscal. Celui-ci, contrairement au potentiel fiscal, reflète la volonté politique du pays en matière de prélèvements. La décomposition des ressources effectives entre composante potentielle et composante d'effort repose sur une méthode économétrique basée sur des estimations à partir d'un échantillon de panel (pays-années).

[1] On peut ajouter le recours aux arriérés de paiement. Ceux-ci constituent cependant un mode de financement des dépenses particulièrement néfaste pour le fonctionnement des économies.

L'article comporte donc deux parties. La première est consacrée au niveau et à l'instabilité des ressources publiques et la seconde au calcul et à l'analyse du potentiel et de l'effort fiscal.

1 Les recettes publiques globales évaluées à partir des flux effectifs

Le niveau des recettes publiques peut être apprécié relativement aux ressources produites dans un pays. L'analyse porte aussi sur l'instabilité des ressources publiques.

1.1 Le niveau des recettes publiques globales

1.1-1 La construction du ratio de recettes publiques globales

Le taux de recettes publiques par rapport au produit intérieur brut, qui est le rapport entre les ressources propres de l'Etat et les ressources produites dans le cadre d'une économie, permet d'effectuer des comparaisons homogènes dans le temps ou entre groupes de pays.

Le concept de recettes publiques[2] retenu recouvre l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales du gouvernement central et des collectivités locales ; les prélèvements des organismes sociaux, en général très faibles dans les PED, sont également inclus.

La mesure des taux de recettes publiques soulève diverses difficultés relatives à l'évaluation des recettes publiques, du produit et enfin des ratios de recettes publiques par rapport au produit.

Evaluation des recettes publiques. Pour certaines recettes, les méthodes de comptabilisation diffèrent dans le temps et selon les pays.

1. Afin de mettre en place des procédures de contrôle, de nombreux PED émettent des titres de paiements en règlement purement comptable des droits et taxes exonérés, notamment dans le cadre de projets financés par l'extérieur. Aucune recette effective n'est perçue mais le montant des recettes est augmenté de façon comptable (opération pour ordre). Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, les titres de paiements ainsi émis avoisinent ou dépassent 2% du PIB (Chambas, 2005). Ces procédures ayant été introduites, pour la plupart d'entre elles, au cours des dix dernières années, il convient d'en tenir compte pour apprécier de manière cohérente des évolutions à moyen terme ou procéder à des comparaisons entre pays ou groupes de pays.

2. Une deuxième source de biais provient du traitement comptable des remboursements de crédits de TVA. Dans de nombreux pays, sont comptabilisées en ressources, les recettes

[2] Le concept de recettes publiques est préféré à celui de recettes fiscales *stricto sensu* dans la mesure où un indicateur fondé sur l'ensemble des recettes n'est pas sensible à l'effet de substitution entre grandes catégories de recettes publiques, substitution comptable qui a parfois concerné des ressources d'un montant important : ainsi, dans le passé, la suppression des prélèvements non fiscaux des caisses de stabilisation et la mise en place corrélative de taxes à l'exportation (recettes fiscales), ou encore, le changement dans le système de prélèvement sur les sociétés minières à participation publique, se sont traduits par des substitutions entre revenus de dividendes (recettes non fiscales) et taxation des bénéfices (recettes fiscales).

brutes de TVA, alors que les remboursements de crédits de TVA sont traités comme une dépense. Ces remboursements peuvent atteindre des montants importants (environ de 1% du PIB). On surestime ainsi le montant véritable des recettes de TVA qui correspond au montant net (déduction faite des remboursements de crédits de TVA).

3. Le périmètre de comptabilisation des recettes publiques peut différer d'un pays à l'autre, voire d'une période à une autre : alors que les collectivités locales se développent dans les PED, leurs ressources ne sont pas systématiquement incluses dans l'évaluation des recettes publiques. De plus, l'offre de certains biens publics (pistes rurales en zone cotonnière, dispensaires, etc.) est parfois mise à la charge d'entités distinctes de l'Etat (organismes d'encadrement, groupements de producteurs) sans que les ressources affectées en financement soient comptabilisées au titre de la fiscalité alors qu'elles correspondent à un prélèvement fiscal de fait[3]. Enfin, des cotisations parfois importantes sont prélevées au profit d'entités (associations de parents d'élèves, associations diverses) qui contribuent à l'offre de biens publics. Fréquemment, les caractéristiques de ces entités sont proches de celles de collectivités locales ; les cotisations peuvent alors être assimilées à de la fiscalité.

L'évaluation du produit. Les difficultés d'évaluation d'un niveau de produit dans des pays en développement ne sont pas analysées ici : les activités non enregistrées (Schneider, 2003) et l'autoconsommation surtout en milieu rural sont à l'origine de biais importants et difficiles à réduire quelles que soient les méthodes d'évaluation retenues.

Evaluation des ratios de recettes publiques par rapport au produit. Le ratio recettes publiques par rapport au produit global correspond (*cf. supra*) au rapport des ressources publiques propres mobilisées au profit de l'Etat par rapport à l'ensemble des ressources produites dans une économie.

Cependant, il convient de s'interroger sur la pertinence des ratios de recettes publiques évalués par rapport à des produits partiels, les plus courants étant le produit global hors activités minières ou encore le produit hors activités agricoles.

Le choix d'un produit hors activités minières peut trouver sa justification dans le caractère d'enclave de ces activités, qui par ailleurs bénéficient d'exonérations fiscales souvent extensives. Cependant, les activités minières donnent lieu à une fiscalité spécifique (taxes à l'exportation, redevances diverses, versements de dividendes, royalties) qui sont comptabilisées dans les recettes publiques. De plus, les revenus distribués par les activités minières sont taxés au titre de l'impôt sur le revenu et donnent lieu à des consommations à l'origine de taxes indirectes (tarifs, TVA et droits d'accises). Aussi, pour construire des ratios significatifs par rapport à un produit évalué hors activités minières conviendrait-il d'exclure des recettes globales les prélèvements fiscaux et non fiscaux provenant de l'activité minière. Or, les données pour une telle correction ne sont généralement pas disponibles pour un large échantillon de pays.

[3] Les sociétés d'encadrement ou d'intervention en milieu rural reportent tout ou partie de la charge sur les producteurs ce qui détermine la répartition de l'incidence de la charge du prélèvement.

Les ratios de ressources publiques évalués relativement au produit non agricole soulèvent encore plus de difficultés. Le fondement de cette pratique repose sur l'exonération fiscale légale (cas du Maroc) ou l'exonération de fait (majorité des pays africains) dont bénéficient les activités agricoles. Les prélèvements fiscaux directs sur les activités agricoles sont faibles ou inexistants dans la plupart des PED, notamment en Afrique au Sud du Sahara. Cependant, les activités agricoles sont à l'origine de revenus monétaires et donc de consommations porteuses de recettes de fiscalité indirecte. Ce phénomène est particulièrement marquant les années de bonne récolte où on constate de fortes progressions des recettes fiscales indirectes (Chambas *et alii,* 2005).

1.1-2 L'analyse des taux de recettes publiques : comparaisons internationales

Les comparaisons sont réalisées en fonction de zones géographiques (Asie, Amérique Latine, Afrique et Moyen-Orient/Afrique du Nord) et selon le niveau de développement (pays les moins avancés, PMA ; pays à faible revenu, PFR ; pays à revenu intermédiaire, PRI).

Tableau 1 : **Taux de recettes publiques globales : évolution et comparaisons internationales**

Unité : en pourcentage du PIB

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2003
Pays en développement	21,3 (82)	21,4 (83)	20,8 (87)	20,6 (92)	20,8 (99)
Afrique au Sud du Sahara	20,8 (43)	20,6 (44)	19,8 (45)	19,7 (45)	20,1 (46)
Amérique latine	20,3 (18)	21,0 (18)	20,7 (17)	21,4 (17)	21,1 (19)
Asie	19,3 (12)	22,1 (11)	20,8 (13)	19,1 (16)	18,5 (19)
Moyen Orient / Afrique du Nord	29,1 (10)	26,1 (11)	25,9 (11)	28,3 (12)	28,0 (13)
Pays moins avancés (PMA)	18,3 (37)	17,6 (38)	16,7 (36)	17,0 (39)	17,1 (39)
Pays à faible revenu (PFR)	18,7 (40)	17,5 (42)	17,0 (45)	16,9 (49)	17,8 (54)
Pays à revenu intermédiaire	23,8 (42)	25,3 (41)	24,8 (42)	24,9 (43)	24,3 (45)

(.) : Taille de l'échantillon.
Les données présentées sont des moyennes arithmétiques non pondérées calculées sur des périodes de cinq ans (1980-1984, 1985-1989, 1990-1994, 1995-1999) et une période de quatre ans (2000-2003).
Sources : GFS (Fonds Monétaire International), données nationales ; calcul des auteurs.

Les taux de recettes publiques (tableau 1) sont similaires en Afrique au Sud du Sahara, en Amérique Latine et en Asie[4] et stables dans le temps autour de 20% du PIB. Les pays d'Afrique ne se distinguent donc pas des autres PED. Les taux de recettes publiques sont plus faibles pour les pays les plus pauvres (PFR et PMA).

En moyenne, pour les groupes de pays distingués, les taux moyens de recettes publiques demeurent inchangés depuis le début des années quatre-vingt.

1.2 L'instabilité des recettes publiques

Les pays les plus pauvres, en particulier les pays fortement dépendants des produits primaires, miniers ou agricoles, se caractérisent par une conjoncture économique instable qui détermine une instabilité des assiettes fiscales et donc du niveau des recettes publiques. L'instabilité des recettes peut être aggravée par la définition légale de certaines assiettes. Il en est ainsi de certains impôts sur la consommation : dans de nombreux PED, pour des motifs sociaux, les biens de base, dont la consommation est la plus stable, sont fréquemment exemptés d'impôt sur la consommation (TVA essentiellement). L'impôt est alors assis sur la partie la plus instable de l'assiette.

1.2-1 La mesure de l'instabilité des ressources publiques

L'instabilité est définie comme la succession d'écarts positifs ou négatifs par rapport à une tendance. La difficulté technique de la mesure de l'instabilité repose essentiellement dans la définition même de la tendance.

La mesure retenue ici permet de tenir compte d'une tendance mixte composée d'une tendance déterministe, fonction quadratique du temps, et d'une tendance stochastique.

En présence d'une tendance déterministe, les écarts par rapport à la tendance ont un caractère transitoire. Dans l'hypothèse où les taux de recettes ne subissent qu'un choc unique à un moment du temps, celui-ci n'influence pas la tendance. Par conséquent, les taux de recettes finissent par retrouver leur tendance initiale[5].

En présence d'une tendance stochastique, les écarts par rapport à la tendance ont un caractère permanent. Dans l'hypothèse où les taux de recettes ne subissent qu'un seul choc à un moment du temps, celui-ci influence la tendance de façon permanente. Par conséquent, les taux de recettes ne retournent pas vers leurs niveaux initiaux.

L'équation suivante, estimée pour chaque pays et pour chacune des sous périodes, permet de tenir compte d'une tendance mixte.

$$p_t = a + b\,t + c\,t^2 + d\,p_{t-1} + \varepsilon_t$$

[4] Le test non-paramétrique de Wilcoxon, qui permet de comparer des moyennes, n'infirme pas cette proposition.
[5] La formulation quadratique du trend permet une formulation plus souple de la composante déterministe. Elle évite le biais lié à un trend purement linéaire.

p_t représente le taux de recettes à l'instant t. Une valeur unitaire du coefficient devant le taux de recettes retardé (d=1) indique la présence d'une tendance stochastique. L'instabilité est une moyenne arithmétique sur la période considérée du carré des résidus estimés : $(\hat{\varepsilon}_t)^2$.

1.2-2 L'instabilité des recettes publiques : comparaisons internationales

L'instabilité des recettes publiques a été évaluée (tableau 2) pour les différents groupes de pays déjà distingués plus haut. En raison de la place relative des produits primaires dans l'économie des pays africains, l'instabilité des recettes de ces pays est significativement plus élevée que celle observée pour les autres pays. Cette spécificité constitue un handicap dans la mesure où il n'est pas évident que les autres formes de ressources de financement mobilisables (dons, emprunts) permettent une stabilisation des ressources globales disponibles pour financer les biens publics.

L'instabilité des recettes publiques des PMA est également plus marquée que celle de l'ensemble des PED. Les pays à revenu intermédiaire connaissent une instabilité moindre que celle observée dans les pays à faible revenu. L'économie des pays à revenu intermédiaire est probablement plus diversifiée, moins dépendante vis-à-vis des produits primaires et donc moins vulnérable aux chocs concernant ces produits. Il est aussi vraisemblable qu'un niveau de développement plus élevé induise à une plus grande stabilité des taux de recettes.

Tableau 2: **Instabilité des taux de recettes publiques : évolution et comparaisons internationales**

	1970-1980	**1980-1990**	**1990-1998**	**1990-2003**
Pays en développement	8,2	7,7	6,1	5,7
Afrique au Sud du Sahara	10,4	10,1	10,7	11,6
Amérique latine	5,7	8,3	4,8	4,4
Asie	4,9	7,9	5,9	5,5
Moyen Orient / Afrique du Nord	14,0	6,5	7,8	7,6
Pays moins avancés (PMA)	9,5	10,2	11,3	11,6
Pays à faible revenu (PFR)	9,3	10,3	11,4	11,4
Pays à revenu intermédiaire	7,0	7,6	5,5	5,6

Sources : calculs des auteurs à partir de GFS (Fonds Monétaire International) et des données nationales.

Sauf pour les pays du Moyen Orient et d'Afrique du Nord, on observe une diminution de l'instabilité des recettes publiques. Ce phénomène peut s'expliquer par une baisse de l'importance relative dans les recettes publiques des taxes assises sur le commerce extérieur (suppression des taxes sur les exportations, désarmement tarifaire, cf. Chambas *et alii*, 2005).

Une forte instabilité des ressources publiques introduit un risque, source de vulnérabilité et tend à amoindrir la capacité à financer de manière régulière des dépenses publiques. Par ailleurs, même si cette instabilité est parfaitement prévue, les effets de cliquet sur les dépenses publiques tendent à amplifier les déséquilibres budgétaires[6]. Ainsi, une abondante littérature sur le syndrome hollandais montre les effets néfastes pour l'équilibre budgétaire et la croissance de long terme, d'une forte instabilité des recettes publiques (Combes et Saadi-Sedik, 2006 ; Collier et Gunning, 1999).

L'instabilité des recettes publiques (Bleaney *et alii*., 1995) doit être prise en compte dans la politique budgétaire afin d'en pallier les conséquences néfastes.

D'une part, il convient de mobiliser des recettes aussi peu vulnérables que possible vis-à-vis de la conjoncture : il s'agit par exemple d'envisager une extension de l'assiette de la TVA aux consommations les moins instables. En matière de TVA, l'instabilité des recettes de TVA provient de l'instabilité de la seule consommation finale, qui est par nature beaucoup moins instable que celle des revenus en raison des mécanisme de lissage de la consommation. Un facteur d'instabilité de la TVA est d'exclure de l'assiette de cette dernière les biens de base[7], qui sont ceux dont la consommation est relativement la plus stable en raison des arbitrages au sein du panier de consommation.

D'autre part, l'instabilité des recettes apparaît comme un phénomène en partie inévitable et permettant un prélèvement contra-cyclique[8]. Il conviendrait de rationaliser la gestion des dépenses publiques en évitant notamment les comportements procycliques d'expansion excessive des dépenses dans les périodes de boom de recettes (comportements potentiellement renforcés par la plus grande disponibilité de financements extérieurs, Brun *et alii*, 2001). La mise en réserve à l'intention des besoins des générations futures des recettes pétrolières et minières serait certainement à développer mais se heurte à d'importants obstacles institutionnels.

---

[6] C'est parce que les pays subissent des contraintes d'emprunts sur les marchés internationaux ou des contraintes d'accès aux dons que l'instabilité des ressources publiques est socialement néfaste. En effet, elle entraîne alors une instabilité des dépenses publiques qui est sous-optimale : le niveau de bien-être dépendant non seulement du niveau des dépenses publiques mais également de leur régularité.

[7] Pour parvenir à des rendements budgétaires de TVA permettant de compenser les pertes de recettes tarifaires découlant des politiques de libéralisation commerciale, les réformes visant à assurer la transition fiscale s'orientent de plus en plus en plus vers l'assujettissement à la TVA des biens de base. Il convient évidemment de tenir compte des effets économiques et sociaux d'une telle orientation : l'assujettissement des biens de base à TVA étant généralement favorable au producteurs y compris aux producteurs non assujettis et défavorable aux consommateurs. L'effet favorable pour les producteurs provient de la suppression de situations de protection effective négative imputable aux exonérations traditionnelles de TVA (rémanence de TVA supportée par des producteurs en concurrence avec des produits importés exonérés. L'effet négatif pour les consommateurs provient évidemment de l'augmentation des prix à la consommation.

[8] Il n'est pas souhaitable non plus de restreindre excessivement les dépenses publiques dans les périodes de baisse des recettes publiques.

2 Les recettes publiques globales évaluées à partir de l'effort fiscal

2.1 Le concept d'effort fiscal

Le concept d'effort fiscal permet d'apprécier dans quelle mesure les pays exploitent leur potentiel de recettes publiques. A cette fin, on distingue la part des ressources publiques déterminée par des facteurs structurels (sur laquelle les autorités ne peuvent agir à court terme et qui constitue le potentiel de recettes publiques ou potentiel fiscal) de la part des ressources publiques déterminée par la politique économique (effort fiscal). Un effort fiscal positif (politique économique déterminant un montant de ressources publiques effectives supérieur au potentiel fiscal) tend à signaler un potentiel de ressources pleinement mobilisé tandis qu'un effort fiscal négatif indique un potentiel de ressources sous-exploité.

Un niveau donné de prélèvement effectif peut donc correspondre à des situations radicalement différentes pour l'exploitation du potentiel de ressources.

- Dans un premier cas hypothétique, les facteurs structurels déterminent un potentiel fiscal supérieur au niveau de ressources publiques effectives ; on a alors une situation d'effort fiscal négatif où la politique économique mise en œuvre est à l'origine d'une démobilisation fiscale[9]. On peut penser qu'une politique économique plus favorable à la mobilisation fiscale devrait permettre le recouvrement de ressources publiques supplémentaires et ainsi de mieux exploiter le potentiel de ressources.

- Dans un second cas également hypothétique, les facteurs structurels déterminent un potentiel fiscal inférieur au prélèvement effectif (effort fiscal positif) et le niveau de ressource observé est en partie imputable à une politique économique favorable à la mobilisation fiscale. Il semble possible de penser que toute mesure de politique économique adoptée en vue de renforcer la mobilisation de ressources publiques se traduirait par une aggravation des distorsions économiques d'origine fiscale et par des effets sociaux indésirables. Dans une telle situation malgré un niveau de ressources publiques similaires à celui du premier cas, on doit conclure à l'absence d'un potentiel de ressource sous-exploité.

2.2 Les facteurs structurels des ressources publiques

Le potentiel fiscal est déterminé par un ensemble de variables structurelles. Parmi ces variables, on trouve le niveau de développement approché à travers trois variables : le produit intérieur brut par tête, l'origine sectorielle du revenu mesurée par la part de la valeur ajoutée agricole et enfin, le degré de monétarisation de l'économie mesuré par le ratio entre l'agrégat M2 et le PIB (Stotsky et WoldeMariam, 1997). Il est en effet possible de supposer que plus le niveau de développement d'un pays est élevé, plus sa capacité à prélever des ressources est forte. Plusieurs explications peuvent être avancées. Du coté de la demande, l'élévation du niveau de développement entraîne un accroissement et une diversification de la demande de

[9] Il s'agit d'une appréciation relativement à la moyenne du panel pris en référence.

biens publics qui peut réduire la résistance des contribuables vis-à-vis de l'impôt. Du coté de l'offre, une élévation du niveau de développement accroît certainement la capacité contributive de l'économie. De plus, les capacités administratives, notamment en vue de lever l'impôt, s'améliorent probablement avec le niveau de développement, grâce à l'existence d'économies d'échelle dans l'administration de l'impôt et à un meilleur environnement (infrastructures de qualité, qualification des employés des administrations, niveau d'éducation de l'ensemble de la population).

Le taux de prélèvement structurel est également positivement influencé par le taux d'ouverture commerciale (Agbeyegbe *et alii*, 2004). En effet, les transactions liées au commerce international constituent une assiette plus facilement taxable que les revenus ou les consommations intérieurs. L'effet de l'ouverture sur le potentiel fiscal est renforcé, pour certains pays, par une part élevée des produits miniers et pétroliers dans les exportations totales, car cette catégorie d'exportations peut donner lieu à des prélèvements substantiels sous forme de taxes ou de redevances.

La méthode pour calculer l'effort fiscal consiste à estimer (tableau 3) une équation explicative du taux de prélèvement en fonction des variables présentées ci-dessus sur des données relatives à un large échantillon de pays et à une période de temps importante (données de panel sur 85 pays pour la période 1970-2003). L'estimation utilise les méthodes de l'économétrie des données de panel (effets aléatoires pays saisissant une hétérogénéité inobservée).

Le résidu de l'équation permet alors de mesurer l'effort fiscal. Si on désigne par o le taux de prélèvement observé (ou effectif), $\hat{s}$ le taux de prélèvement structurel et $\hat{e}$ l'effort fiscal, on peut alors écrire : $o=\hat{s}+\hat{e}$

Par construction, la moyenne des résidus ($\hat{e}$) pour l'ensemble de l'échantillon étant nulle, l'effort fiscal doit s'interpréter de manière relative. La norme de référence est constituée par un comportement moyen de l'ensemble du panel pays-années retenu. Ainsi, pour un pays donné, un résidu négatif signifie donc que le pays considéré a un effort fiscal inférieur à la norme et inversement lorsque le résidu est positif. Enfin, si le résidu est nul, le pays consent un effort fiscal conforme à la moyenne de l'échantillon : une situation d'effort fiscal nul signale donc, non pas une politique fiscale défaillante, mais une politique de mobilisation fiscale présentant une efficacité similaire à la moyenne du panel.

***Tableau 3* : Estimation des déterminants du potentiel fiscal des PED**

Variables explicatives	Coefficients	t-Student	P-value
Constante	4,01	1,00	0,31
Taux d'importation M/PIB	3,85	7,97	0,00
Produit par tête retardé	0,95	2,10	0,04
Part des exportations minières et pétrolières dans les exportations totales	0,03	3,12	0,00
Valeur ajoutée agricole/PIB	-0,16	5,73	0,00
R^2 = 0,33			

2.3 L'évaluation de l'effort fiscal

Le tableau 4 fournit une évaluation de l'effort fiscal moyen des différents groupes de pays distingués pour l'analyse de l'évolution des ressources publiques effectives. Ce tableau met en évidence un effort fiscal déclinant pour les pays d'Afrique subsaharienne. En 1990-1994, les mesures de politique économique mises en œuvre ont permis d'améliorer la mobilisation de 2,3 points de PIB au-dessus du potentiel fiscal ; cela indique que la mobilisation du potentiel fiscal était effective. Depuis 2000-2003, cette mobilisation est devenue moindre avec un effort fiscal négatif de 1 point de PIB. Les pays d'Amérique latine et d'Asie sont caractérisés par un effort fiscal constamment négatif ; aucune évolution significative n'est mise en évidence pour chacun de ces groupes de pays.

Tableau 4 : L'évolution de l'effort fiscal - comparaisons internationales

Unité : en pourcentage du PIB

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2003
Afrique au Sud du Sahara	-1,1	1,1	2,3	0,6	-1,0
Amérique latine	-1,5	-2,1	-1,8	-3,7	-2,7
Asie	-2,0	-1,3	-0,9	-1,6	-2,3
Moyen Orient / Afrique du Nord	10,3	6,5	9,5	0,9	-1,3
Pays moins avancés (PMA)	-1,8	-0,5	-1,5	-0,7	-3,5
Pays à faible revenu (PFR)	-1,6	-0,2	1,4	-0,2	-1,9
Pays à revenu intermédiaire	**0,8**	0,4	0,2	-1,8	-0,8

Les données présentées sont des moyennes arithmétiques non pondérées calculées sur des périodes de cinq ans (1980-1984, 1985-1989, 1990-1994, 1995-1999) et une période de quatre ans (2000-2003).
Source : calcul des auteurs.

Au cours de la dernière période d'observations 2000-2003, l'impact des politiques économiques sur la mobilisation fiscale est devenu fortement négatif pour les PMA et à un degré moindre pour les pays à faible revenu. L'effort fiscal des pays à revenu intermédiaire reste beaucoup plus stable, et proche de zéro, l'efficacité de leur politique économique en termes de mobilisation fiscale est donc proche de la moyenne du panel. Les résultats du tableau 4 montrent donc, pour la période la plus récente, une moindre mobilisation du potentiel fiscal, tout particulièrement pour les pays PMA, pour les pays à faible revenu et

aussi pour les pays d'Asie et d'Amérique Latine ; pour ces groupes de pays, un espace de ressources publiques sous-exploité est ainsi reconnu.

Conclusion

Une analyse sur un large échantillon de pays en développement (85 pays) et sur une période 1980-2003 permet de constater des taux de prélèvements publics similaires quelle que soit la zone géographique examinée : l'Afrique subsaharienne pourtant caractérisée par une offre moins efficace de biens publics (éducation, santé, infrastructures collectives) s'inscrit dans la tendance générale.

Une analyse sur le même échantillon met en lumière un effort fiscal longtemps positif des pays africains. Ces derniers ont sur les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix complètement exploité leur potentiel fiscal et ont même mobilisé au delà de ce potentiel. Cette forte mobilisation de ressources publiques à travers la politique économique a reposé notamment sur un recours intensif à la taxation tarifaire. La libéralisation tarifaire intervenue dès la fin des années quatre-vingt-dix explique certainement en partie la baisse des ressources notamment pour les pays à faible revenus (Baunsgaard, Keen, 2005)

Les approches à partir d'une analyse de l'évolution des ressources publiques globales ou à partir de l'effort fiscal permettent de présumer l'existence ou l'absence probable d'un espace de ressources fiscales sous-exploité, tout particulièrement pour les PMA, les pays asiatiques et latino-américains. Cette présomption gagne à être corroborée par une analyse relative aux principales catégories d'impôts : il s'agit en particulier d'apprécier la capacité des Etats à préserver leur espace de ressources publiques dans un contexte de baisse des ressources tarifaires.

La mesure de l'effort fiscal permet donc d'affiner un premier diagnostic sur l'espace de ressources publiques mobilisable effectué à partir des taux observés de ressources publiques. Un effort fiscal positif incite à conclure à la difficulté à mobiliser des ressources publiques supplémentaires tandis qu'au contraire un effort fiscal négatif indique un espace de ressources publiques sous-exploitées.

Bibliographie

Agbeyegbe T., Stotsky J. et A. Wolde Mariam., 2004, « Trade Liberalization, Exchange Rate Changes and Tax Revenue in Sub-Saharan Africa », *IMF Working Paper*, 04/178.

Baunsgaard T. et M. Keen, 2005, "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization", in IMF, FAD, Draft.

Bleaney Y M., Gemmel N. et D. Greenaway, 1995 « Tax Revenue Instability, with Particular Reference to Sub-Saharan Africa. », *The Journal of Development Studies*, 31, 883-902.

Brun J.F., Chambas G. et B. Laporte, 2001, « STABEX versus IMF Compensatory Financing: Impact on Fiscal Policy », *Journal of International Development*, 13, 571-581.

Chambas G. (ed.) 2005, *Afrique au Sud du Sahara. Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*. Economica, Paris.

Chambas G. et alli, 2006, *Evaluation de l'espace budgétaire des pays en développement*, Document conceptuel, PNUD, New-York.

Collier P. et J.W. Gunning, 1999, *Trade Shocks in Developing Countries*, Vol. 1, Oxford University Press.

Combes J.-L. et T. Saadi-Sedik, 2006, « How Does Trade Openness Influence Budget Deficits in Developing Countries? », *Journal of Development Studies,* à paraître et FMI *working papers* .06/3.

Schneider F., 2003, « The Size and Development of the Shadow Economy Around the World and The relation to the Hard to Tax », Hard to Tax Conference, Atlanta.

Stosky J.G. et A. WoldeMariam, 1997, « Tax Effort in Sub-Saharan Africa », *IMF working paper*, 97/107.

United Nations, 2002 « Report of the International Conference on Financing for Development Monterrey » Mexico, 18-22 March.