
LES RECETTES DU SUCCÈS

Comment optimiser la perception de l'impôt ? Cinq pays ont trouvé la réponse à cette question

Bernardin Akitoby

Un pays en développement type collecte seulement 15 % de son PIB sous forme d'impôts, contre 40 % pour un pays avancé type. Or la capacité à prélever les impôts conditionne l'aptitude à financer des prestations sociales telles que la santé et l'éducation, des infrastructures de base comme l'électricité et le réseau routier, et d'autres bien publics. Compte tenu des besoins conséquents des pays pauvres, cette lacune met en péril leur développement économique.

Comment y remédier ? Intéressons-nous aux réformes menées avec succès entre 2004 et 2015 par

cinq pays à faible revenu et émergents, qui ont enregistré certaines des progressions des recettes les plus nettes. Les expériences de cet éventail hétéroclite (Cambodge, Géorgie, Guyana, Libéria et Ukraine) montrent que malgré les contraintes, un pays peut renforcer son aptitude à recouvrer les recettes fiscales grâce à différentes stratégies de réformes. Nous nous concentrerons sur la Géorgie. L'analyse des approches payantes dans ce pays permet de tirer des enseignements valables pour les autres pays.

La Géorgie offre un cas d'école de réforme réussie. À la suite de l'effondrement de l'Union soviétique,



le gouvernement peinait à collecter ses recettes fiscales. En 2003, les finances publiques étaient aux abois, la faute à une corruption chronique à l'origine de fraude fiscale, de crédits d'impôts illégaux ou de détournements des recettes fiscales. Le gouvernement n'assumait plus les salaires des fonctionnaires et les retraites, pourtant très bas.

La vaste réforme fiscale a été enclenchée par la révolution des roses de 2003, qui a confié au nouveau gouvernement un mandat de réforme de l'économie et de lutte contre la corruption. Les nouveaux dirigeants ont adopté la tolérance zéro envers la corruption. La culture a commencé à changer et la législation avec elle. Adopté en 2004, le code des impôts révisé a simplifié le système fiscal, abaissé les taux et supprimé toutes les petites taxes (sur la pollution et les jeux, par exemple) peu rémunératrices. Seuls sept des 21 impôts existants ont été conservés et de nombreux taux ont été abaissés.

Exit la progressivité de l'impôt sur le revenu (de 12 % à 20 %), place à un taux forfaitaire à 20 %. Quant au taux des cotisations de sécurité sociale, il a été porté de 33 % à 20 % avant d'être supprimé. Un taux forfaitaire de 15 % a été appliqué aux bénéfices des sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été abaissée de 20 % à 18 %. Le manque à gagner a été compensé par une base d'imposition élargie, une meilleure discipline et une application plus rigoureuse.

Par ailleurs, le gouvernement a facilité le paiement des impôts grâce, entre autres, à la transmission électronique des déclarations. La technologie a ainsi permis un gain d'efficacité, tout en réduisant les possibilités de corruption. Parallèlement, le pays a abaissé le niveau minimum de fonds propres requis pour créer une entreprise, ce qui a aussi alimenté les recettes fiscales.

Cette amélioration de la mobilisation des recettes entre 2004 et 2011 est d'autant plus impressionnante qu'elle a coïncidé avec un fort abaissement des taux d'imposition. En 2008, le ratio recettes fiscales/PIB avait doublé pour atteindre 25 %.

Les leçons à tirer

Que nous apprend cet exemple ? S'il n'existe pas de solution unique, le cas de la Géorgie et des quatre autres pays permettent toutefois de tirer quelques enseignements.

Disposer d'un mandat clair. Souvent un gage de réussite pour un gouvernement. Il a fallu une révolution pour que la grande réforme fiscale de la Géorgie devienne envisageable. De même, en Ukraine, la Révolution orange de 2004 a agi en catalyseur. En 2003, le Libéria a enclenché une réforme à la fin de la guerre civile.

Fédérer les hauts dirigeants politiques et l'ensemble des parties prenantes. Un mandat clair est nécessaire, mais pas suffisant. Nombre de gouvernements fraîchement élus en ont un, mais ils ne réforment pas tous pour autant. L'engagement des hautes instances et l'adhésion des parties prenantes sont indispensables. Le dialogue social favorise la mise en œuvre et l'application continue des réformes. Une communication efficace avec les parties prenantes autour des bienfaits des réformes peut aider à surmonter les réticences liées aux intérêts particuliers. De plus, le dédommagement des « perdants » se révèle efficace pour obtenir l'adhésion publique aux initiatives de réforme fiscale.

Simplifier le système fiscal et limiter les exonérations. Comme le montre le cas géorgien, l'amélioration du civisme des contribuables passe par une simplification du système fiscal, avec une réduction

DE NOMBREUX PAYS SUBISSENT DES PERTES DE REVENUS CONSÉQUENTES À CAUSE D'EXONÉRATIONS MAL CONÇUES, COMME DES EXEMPTIONS D'IMPÔTS CÔUTEUSES.

du nombre de taux d'imposition. Dans les États fragiles, il convient de s'attacher d'abord à simplifier les impôts, les procédures et les structures. Cela facilite l'administration fiscale dans des pays fragilisés dépourvus d'institutions de base telles que des forces de sécurité et un système judiciaire fiable.

Le Libéria en est la parfaite illustration. Une fois sorti de la guerre civile, il a introduit des taxes sur le chiffre d'affaires ou les valeurs à l'importation, telles que des taxes, des accises et des droits de douane sur les biens et les services, le tout cadré par une législation fiscale simplifiée.

La limitation des exonérations peut également réduire la complexité du système fiscal tout en stimulant les recettes grâce à un élargissement de la base. De nombreux pays subissent des pertes de revenus conséquentes à cause d'exonérations mal conçues, qu'il s'agisse de coûteuses exemptions d'impôts ou d'autres incitations n'attirant aucun investissement. Sans compter que l'octroi discrétionnaire d'exonérations est la porte ouverte à la corruption.

Les cinq pays ont pratiquement tous limité les exonérations. Parmi les mesures phares de la réforme globale des exonérations au Guyana, figuraient l'élimination du pouvoir pour le ministre des Finances d'octroyer des exonérations discrétionnaires, la publication annuelle des exonérations et la limitation

ÉQUILIBRISME BUDGÉTAIRE

des exemptions d'impôts à cinq ou dix ans, en fonction du secteur.

Réformer la fiscalité indirecte sur les biens et les services. C'est indéniable, la TVA est un levier puissant et efficace : les pays qui l'appliquent ont tendance à collecter davantage de recettes (Keen et Lockwood, 2010). En plus d'abaisser le taux, la Géorgie a optimisé son mécanisme de remboursement de la TVA. Résultat : les recettes perçues par ce biais sont passées de 8,5 % du PIB en 2005 à environ 11,5 % en 2009.

Le Guyana a réussi à instaurer la TVA le 1^{er} janvier 2007, malgré des difficultés de taille en amont : mise sur pied d'un département TVA avec un personnel qualifié, mise en place de systèmes et procédures informatiques d'appui, et formation des déclarants et utilisateurs potentiels. La TVA concernait une large base, avec un taux forfaitaire de 16 % et des exonérations limitées aux services financiers, médicaux et éducatifs. L'Ukraine a fait de même et a revu le régime appliqué à l'agriculture en réduisant le taux et en éliminant les remboursements.

Les augmentations des accises et des taxes sur les ventes constituent les mesures les plus simples, car elles permettent d'augmenter les recettes assez rapidement sans chambouler le système fiscal. En 2015, le Guyana a ainsi profité de la baisse des prix du pétrole pour augmenter les droits d'accise sur les combustibles. En plein ralentissement économique, cette mesure a donné un coup de fouet aux recettes. De même, le Libéria a élargi la base de ses taxes sur

les biens et les services, tout en relevant les accises sur les boissons alcoolisées et les cigarettes.

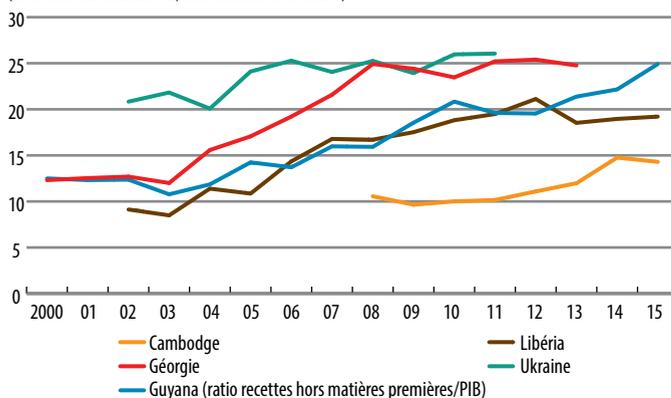
Réformer l'administration fiscale en profondeur. Les méthodes de mobilisation des recettes efficaces adoptent généralement une approche globale de la modernisation des institutions fiscales. Dans les cinq études de cas, les réformes appliquées à l'administration des recettes figurent en bonne place. Elles couvrent un large éventail de mesures juridiques, techniques et administratives :

- **Direction, gouvernance et ressources humaines :** quatre des cinq pays ont opéré des changements de direction et de gouvernance. Dans le cadre de sa réforme anticorruption, la Géorgie a progressivement recruté de nouveaux agents des douanes et des impôts, tout en poussant les anciens vers la porte de sortie.
- **Établissement de bureaux pour les grands comptes :** ce type d'établissement permet de concentrer les efforts de discipline fiscale sur les grands comptes, comme le Cambodge l'a fait. Il participe également à la qualité de l'administration fiscale et pilote les nouvelles procédures d'impôt et de douanes avant leur déploiement généralisé.
- **Utilisation intelligente des systèmes de gestion des informations :** l'efficacité de la mobilisation passe par une bonne gestion des informations et une exploitation de la puissance des mégadonnées en vue d'une amélioration de la discipline fiscale et de la lutte contre la corruption. La plupart des pays étudiés se sont servis de systèmes informatiques pour accompagner leurs réformes appliquées à la mobilisation des recettes. La Géorgie a automatisé la plupart des processus, notamment le dépôt électronique. Elle a également instauré un système facilitant l'échange d'information entre autorités fiscales, contribuables et banques, ainsi qu'un portail Internet à guichet unique. Le Cambodge, le Guyana et le Libéria ont eux aussi informatisé l'administration de leurs impôts et de leurs douanes.
- **Modernisation des obligations d'enregistrement, de déclaration et de gestion des paiements :** les cinq pays ont cherché à établir des règles et des processus ou à les moderniser dans ces domaines essentiels à l'observance fiscale. Le Guyana a optimisé son processus avec un système unique de numéros d'identification des contribuables. Il a également introduit le prélèvement à la source, mesure fondamentale en matière de discipline fiscale.
- **Renforcement du programme de contrôle et de vérification :** une méthode fondée sur les risques établissant un lien entre la probabilité et la nature d'un contrôle et les risques inhérents à un

En progrès

Les cinq pays ont considérablement amélioré leur mobilisation des recettes durant la période de réformes.

(ratio recettes fiscales/PIB, sauf indication contraire)



Source : « Large Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries and Emerging Markets: Lessons from a New Database », à paraître, Akitoby et al.



contribuable donné est la plus efficace en termes de discipline fiscale. Les cinq pays en ont fait une composante clé de leur stratégie de mobilisation des recettes. Le Cambodge a mené ce type de contrôle sur des contribuables aux douanes et sur les 150 grands comptes, et il a recruté 200 nouveaux inspecteurs. L'Ukraine a mis en œuvre un programme de contrôles ciblés, a amélioré le contrôle interne de l'administration fiscale, a lutté contre les créances de TVA frauduleuses et a élaboré un programme de lutte contre la contrebande au bureau des douanes.

Voir sur le long terme

S'il n'existe pas de solution miracle en termes de programmation et de conception des mesures de réformes, ces cinq cas permettent de dégager quelques enseignements. Il est ainsi avéré que les pays combinant mesures d'administration des recettes et réforme de la politique fiscale obtiennent des résultats bien plus probants.

Mais il convient de laisser aux réformes fiscales le temps d'agir. La durée des phases de réforme va de deux à sept ans. Un succès durable passe par un changement institutionnel, lequel s'opère nécessairement pas à pas.

Dans chacun des cinq pays, l'accroissement des recettes a été impressionnant : en moyenne au moins 1 % du PIB par an au cours de la période de réforme (voir graphique), ce qui concorde avec l'objectif quantitatif sur un horizon de quatre à six ans récemment préconisé par Vitor Gaspar et Abebe Selassie, pour le FMI. En Géorgie et en Ukraine,

les recettes ont augmenté en moyenne de 2,5 % du PIB par an. De plus, les cinq pays ont vu leurs recettes progresser au cours des cinq ans qui ont suivi les phases de réformes, ce qui confirme la qualité des mesures mises en œuvre.

Ces cinq cas prouvent qu'une importante mobilisation des recettes fiscales est réalisable sur la durée. Les réformes doivent être adaptées aux circonstances individuelles, mais trois grands enseignements se dégagent : elles exigent avant toute chose un réel engagement politique et social ; elles reposent sur des stratégies globales établissant un lien fort entre *l'objet* et *la cible* de l'imposition, et *le mode* d'imposition ; enfin, elles doivent être élaborées avec une perspective sur le long terme. **FD**

BERNARDIN AKITOBY est directeur adjoint du département des finances publiques du FMI.

Cet article s'appuie sur un document de travail du FMI à paraître, « Large Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries and Emerging Markets: Lessons from a New Database », de Bernardin Akitoby, Anja Baum, Clay Hackney, Olamide Harrison, Keyra Primus et Véronique Salins.

Bibliographie :

Gaspar, Vitor, and Abebe Aemro Selassie. 2017. "Taxes, Debt and Development: A One-Percent Rule to Raise Revenues in Africa." IMF blog. <https://blogs.imf.org/2017/12/05/taxes-debt-and-development-a-one-percent-rule-to-raise-revenues-in-africa>

International Monetary Fund (IMF). 2015. "Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance." IMF Policy Paper, Washington, DC.

———. 2017. "Building Fiscal Capacity in Fragile States." IMF policy paper, Washington, DC.

Keen, Michael, and Ben Lockwood. 2010. "The Value-Added Tax: Its Causes and Consequences." *Journal of Development Economics* 92 (2): 138–51.

World Bank. 2012. *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms*. Washington, DC.

L'augmentation des recettes fiscales permet d'aider les écoles, comme celle-ci, au Mali.