

# FISCALITÉ, DÉVELOPPEMENT et MONDIALISATION

SOUS LA DIRECTION DE  
**Jean-Marc Gastellu**  
**Jean-Yves Moisseron**  
**Guy Pourcet**

Maisonneuve & Larose



**CRSICM**



**FISCALITÉ, DÉVELOPPEMENT  
ET MONDIALISATION**



# **FISCALITÉ, DÉVELOPPEMENT ET MONDIALISATION**

SOUS LA DIRECTION DE  
JEAN-MARC GASTELLU  
JEAN-YVES MOISSERON  
GUY POURCET

**Maisonneuve & Larose**

ISBN : 2-7068-1327-X

© Maisonneuve et Larose, 1999.  
15, rue Victor-Cousin 75005 Paris

## PRÉSENTATION

Jean-Marc GASTELLU, Jean-Yves MOISSERON,  
Guy POURCET

### *Poser le problème de la fiscalité et du développement...*

Nombreux sont les ouvrages en économie comme dans d'autres disciplines où les auteurs s'appliquent dans leur introduction à justifier l'utilité d'une publication de plus sur le thème abordé. Et de montrer en quoi leur approche est novatrice par rapport à celles qui existent déjà.

Dans notre cas, la rareté même des analyses sur le sujet suffira comme justification. Si la littérature économique est abondante sur la fiscalité, d'une part, et sur le développement, d'autre part, elle est beaucoup plus rare en revanche lorsqu'il s'agit de croiser ces deux thèmes. La fiscalité dans ou pour le développement est un problème qui reste traité de façon marginale, notamment dans les travaux francophones, alors que, paradoxalement, les pays africains de la zone franc sont les plus touchés par la « crise fiscale ».

Le problème fiscal est pourtant un des aspects essentiels du développement. Comment en effet concevoir une politique de développement si les ressources sont déficientes ? Comment construire les infrastructures que très souvent l'Etat peut seul prendre en charge et dont chacun s'accorde à reconnaître l'importance pour susciter des investissements ?

Les marges de liberté en matière d'endettement sont réduites. Il n'est guère possible, ni peut-être souhaitable, de solliciter, *via* l'aide internationale, les contribuables des pays développés avant de faire appel aux contribuables nationaux. Dès lors, l'une des seules alternatives réside dans la construction d'un système fiscal efficace.

Les contributions qui suivent abordent le problème de la fiscalité dans le développement. Malgré la diversité des approches, trois lignes de force sont toujours présentes, qui articulent et sous-tendent les problématiques choisies : la mondialisation, les liens entre fiscalité, types de marché et d'accumulation, enfin les enjeux de pouvoir.

*... dans le cadre de la mondialisation...*

Tout d'abord, la mondialisation et plus généralement les mouvements d'ouverture des économies à un marché mondial de moins en moins segmenté réduisent considérablement la marge de manoeuvre des Etats en matière d'impôt. Le problème de la fiscalité devient ainsi crucial aujourd'hui pour les pays en voie de développement.

Pour la plupart de ces pays, la structure fiscale se caractérise par le poids prédominant des taxes assises sur les échanges internationaux. Les droits de porte constituent une ressource que le passage en principe obligé aux frontières rend plus aisément accessible. A l'opposé des prélèvements assis sur les ressources internes, les taxes sur les échanges extérieurs sont aisées à lever. Elles ne se heurtent pas aux caractéristiques structurelles qui limitent l'extension de taxes plus modernes, mais plus complexes aussi, telles que la TVA ou les impôts sur les revenus des personnes et des sociétés. Ces caractéristiques sont connues : manque d'efficacité de l'administration fiscale, alphabétisation insuffisante et pratique comptable peu répandue, faiblesse documentaire, faible légitimité de l'Etat, ... Les conditions d'une extension des taxes assises sur les ressources internes ne sont que très faiblement satisfaites. En outre, le développement du secteur informel rend plus délicate la possibilité d'une extension de l'assiette fiscale, pour des raisons objectives évidentes, mais aussi pour des raisons de justice sociale en raison de la faiblesse des revenus de ce secteur.

Pour toutes ces raisons, l'ouverture à l'économie mondiale suppose un passage à une structure fiscale significativement différente. Le défi essentiel d'une stratégie de développement orientée sur l'ouverture consiste donc à compenser la baisse des recettes assises sur les échanges extérieurs par des recettes levées sur des ressources internes. Mais la difficulté s'avère d'autant plus insurmontable que la pression fiscale est en règle générale plus faible dans les pays les moins développés, alors même que les dépenses budgétaires, largement financées par les recettes fiscales, sont déterminantes dans l'amélioration des infrastructures, des dépenses de santé et d'éducation, qui sont les conditions d'un développement durable.

On le voit, la question fiscale est au coeur de la problématique du développement dans un monde de plus en plus interdépendant, du fait des stratégies d'ouverture des économies, du fait de la mondialisation.

*... de ses rapports avec la construction des marchés et l'accumulation...*

On aurait tort cependant de considérer la fiscalité comme un problème étroit de technique économique n'ayant qu'une incidence limitée sur les réalités sociales et institutionnelles. La fiscalité imprime sa marque sur l'évolution, voire la création des marchés, sur les processus de régulation, sur les modes d'accumulation, sur la nature même du système économique. Le système fiscal

## Présentation

est l'une des expressions du système économique à la régulation duquel il participe. C'est pourquoi les comparaisons entre pays révèlent une grande diversité de fonctions socio-économiques. Il n'existe que des systèmes fiscaux concrets opérant dans un environnement qui délimite un champ particulier.

Une définition, implicite, de la fiscalité nous est donnée avec l'énumération des catégories qui la composent : taxes sur les échanges internationaux, taxes intérieures sur les biens et services, impôts sur les revenus et les sociétés, cotisations sociales. Cette liste est claire et précise. Mais une série d'interrogations vient aussitôt en brouiller le champ. Doit-on considérer les cotisations sociales comme relevant de la fiscalité générale ? Il n'y a d'ailleurs pas de cotisations sociales au Japon, ce qui fausse une comparaison de pays à pays. La Côte d'Ivoire a annulé toute imposition directe en milieu rural dès son indépendance, ce à quoi Madagascar est parvenu en 1972-1975. Sans poursuivre la recherche d'exceptions, on s'aperçoit qu'une énumération des catégories qui formeraient la fiscalité ne s'avère pas universelle.

A ces variations dans l'espace s'ajoutent des modifications dans le temps. L'intégration de la protection sociale dans la fiscalité avec la « loi des pauvres » en 1601 en Angleterre marque un changement dans les modalités du prélèvement public. Avant 1901, à Madagascar, les autochtones étaient frappés par une fiscalité en partie en nature, avec fourniture de leur force de travail, soit sous forme individuelle, soit de façon collective au sein du *fokolona*.

Non seulement les catégories fiscales changent selon les pays et les périodes, mais encore des modalités de prélèvement apparaissent, qui constituent une « fiscalité implicite » opérée par la puissance publique. Il en est ainsi de l'inflation et de la surévaluation du taux de change. On peut les considérer comme des « taxes » qui permettent à des gouvernements d'assurer une part importante des déficits budgétaires.

Il est donc difficile de donner une définition de la fiscalité en termes absolus, ce qui n'est pas sans conséquence pour la mesure exacte des effets que l'on en attend, selon les objectifs qu'on lui fixe.

Un essai de délimitation de la fiscalité dans les pays en développement montre en quoi elle diffère de celle des sociétés industrielles. Cette distinction se confirme quand on se penche sur les objectifs assignés aux systèmes fiscaux, avec une attention particulière pour leur rôle dans le mode d'accumulation du capital.

Les objectifs assignés à un système fiscal sont contradictoires. Dans un souci d'orthodoxie financière, on peut viser un équilibre entre les recettes et les dépenses. Mais on peut souhaiter, aussi, une stimulation de l'activité économique, qui s'exerce, de nos jours, davantage par des exonérations que par des dépenses supplémentaires. Il en résulte un manque à gagner, qui se traduit dans un affaiblissement des recettes de l'Etat. Enfin, on peut avoir un objectif de redistribution, de justice fiscale, pas toujours compatible avec la

stimulation économique. La structure des systèmes fiscaux, qui reflète la combinaison de ces différents objectifs, se modifie-t-elle avec le niveau de développement ?

Avec les politiques d'ajustement structurel, la discussion sur les objectifs de la fiscalité dans les pays en développement se simplifie. Le seul but qui est recherché est la réduction des déséquilibres budgétaires. Cette recommandation ne va pas toujours de pair avec la disparition des exonérations accordées au secteur privé, comme le montre le cas de la Côte d'Ivoire. Une nouvelle fonction de la fiscalité des pays du Sud apparaît, nous l'avons évoquée, avec la libéralisation des échanges à l'échelle mondiale : y contribuer par l'abaissement des barrières douanières.

Enfin, la fiscalité est un élément du mode d'accumulation du capital. L'intégration de la protection sociale dans la fiscalité, au XVII<sup>e</sup> siècle en Angleterre, a marqué un tournant. Le coût de reproduction des pauvres, mis au travail d'abord dans l'agriculture, puis dans l'industrie, a été porté à la charge des non-employeurs grâce à un prélèvement opéré au profit des employeurs. Ce mode d'accumulation diffère de ce qui se passe de nos jours dans les pays du Sud. Le coût de reproduction des travailleurs des secteurs les moins aisés, dans l'agriculture et les secteurs informels, est à la charge de leur groupe domestique. Et les prélèvements, directs pour l'agriculture, indirects pour les secteurs informels, se font au bénéfice d'un appareil d'Etat, et non pas au profit d'une catégorie d'entrepreneurs. Pour approfondir cette différence, il convient de s'intéresser à l'envers de la fiscalité.

### *... en considérant la fiscalité comme rapport de pouvoir*

La fiscalité est un instrument de pouvoir. Elle est utilisée pour modeler et orienter les rapports économiques. A Madagascar, pendant la colonisation, la fuite des Sakalava devant l'impôt n'avait d'autre sens que le refus de reconnaître une autorité étrangère, à une époque où la fonction de contrôle, de dénombrement, de recensement des individus l'emportait par rapport à un objectif de ressources budgétaires. Cette relation de pouvoir se noue entre une administration moderne, qui puise sa légitimité dans des concepts juridiques occidentaux, et des assujettis, qui ont d'autres références.

Un proverbe anyi, en Côte d'Ivoire, le dit joliment :

« *L'homme riche est une mare où tous les oiseaux du monde viennent boire* »<sup>1</sup>.

Il ne doit pas être interprété mot pour mot. Il nous dit que la richesse n'est pas une fin. L'objet de l'activité économique n'est pas l'accumulation de biens. Ces biens doivent servir à attirer, à s'attacher des dépendants. Le pouvoir, but ultime, se compte en hommes. L'obligation de générosité de

---

1. Cité par C-H. PERROT, *Les Anyi-Ndenye et le pouvoir aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles*, 1992.

## Présentation

l'homme riche n'est pas gratuite ; elle vise une contrepartie : son accès au pouvoir. Ainsi, chez les Sakalava, les dons de bovins pour des cérémonies dynastiques proviennent de ceux qui sont proches de la cour, c'est-à-dire de ceux qui en attendent un secours immédiat en cas de nécessité. Le prélèvement s'inscrit alors dans des relations interpersonnelles, avec obligations réciproques. Cependant, il convient de ne pas idéaliser les sociétés précoloniales. Des abus avaient lieu, ce qui justifiait des rébellions contre les autorités qui venaient percevoir leur tribut. Mais la signification profonde de ces transferts biunivoques subsiste.

A l'inverse, les relations avec une administration moderne se font selon un transfert anonyme, en sens unique, sans contrepartie, puisque un des principes de la fiscalité est la non-affectation de l'impôt. Ce transfert s'inscrit dans la sphère du marché, c'est-à-dire dans ce qui échappe au domaine du don, de l'entraide, de la coopération. Les comportements antifiscaux dans les pays en développement doivent alors être compris comme une révolte à l'égard d'une autorité perçue comme ne rendant pas ce qu'elle prend. Ils traduisent le heurt de deux conceptions du pouvoir.

On ne doit pas, non plus, trop s'attarder à une vision statique des relations entre Etat et assujettis. Ces relations se modifient. Par exemple, dans les pays du Sahel, l'Etat a été de plus en plus présent dans la vie quotidienne des villages grâce à la distribution d'une aide alimentaire à l'occasion des sécheresses. Il s'est en partie substitué aux fonctions redistributives des réseaux de parenté, de voisinage, d'amitié. Néanmoins, la transformation n'est pas totale. Les contournements de la fiscalité prouvent la persistance d'autres perceptions du pouvoir.

Tout pouvoir est condamné à être contesté, c'est pourquoi les phénomènes de contournement sont toujours présents. Ces phénomènes sont aujourd'hui davantage étudiés. Comme on le lira dans les contributions, ce sont par exemple les « *multiplés chemins de la fraude* », répertoriés en Côte d'Ivoire : non-paiement des droits, fausses déclarations, absence de déclaration. C'est la contrebande, comme les échanges transfrontaliers entre le Nigéria et le Cameroun qui ont conduit à la ruine de l'industrie de ce dernier pays. C'est l'inexistence d'une imposition pour des secteurs pour lesquels manque toute base de dénombrement : cadastre, évaluation des productions par unité domestique, déclaration d'un chiffre d'affaires, comptage des troupes.

Ces contournements s'incorporent dans des rationalités sociales qui ne se fondent pas toujours dans des transferts unilatéraux. Ils révèlent l'inadéquation des systèmes fiscaux à des économies concrètes. De ce fait, l'imposition se concentre sur une fraction de la population, celle dont les activités s'insèrent en grande partie dans le marché. Mais tous les agents économiques sont impliqués à la fois dans les échanges marchands et les échanges non marchands. Aussi, les amendes, les redressements, les sanctions deviennent-ils négociables auprès des autorités administratives.

Dans les périodes de crise, une « *informalisation généralisée de l'économie* » s'explique par l'extension de la sphère d'activités coordonnées par le groupe domestique au détriment de celles régulées par le marché. Si les comportements de contournement nous renseignent sur l'envers de la fiscalité, ils nous en apprennent encore plus sur l'envers du marché et du pouvoir dans les pays du Sud.

\*  
\* \*

Les relations complexes entre la fiscalité, le pouvoir, les modes d'accumulation, les types de marché se posent aujourd'hui dans le contexte de la mondialisation. L'ouverture augmente l'acuité de la crise fiscale et suppose que soient trouvées des solutions pour la résoudre.

Les communications réunies ici évoquent ces trois axes. En ce qui concerne l'ordre de présentation, nous les avons regroupées en trois parties qui évoquent tour à tour le passé, l'époque contemporaine et des propositions de réforme pour l'avenir.

*Des contributions qui évoquent la fiscalité, l'accumulation et le marché dans le passé...*

Dans la première partie de l'ouvrage, intitulée : « Fiscalité, accumulation et marché », les auteurs traitent des rapports entre la fiscalité et le pouvoir. En même temps qu'elle est une prérogative des Etats, la fiscalité oriente et façonne les rapports économiques entre des groupes sociaux. Plus encore, elle dessine les formes de marché et détermine en partie les régimes d'accumulation. L'histoire coloniale fournit quelques exemples, mais aussi celle de nos économies au cours d'épisodes restés célèbres. C'est pourquoi un détour par l'histoire s'impose, non que les enjeux fiscaux soient identiques entre les époques, mais parce que certaines questions se posent aujourd'hui sur les rapports entre développement et fiscalité, qui ont trouvé des réponses dans des contextes différents.

Ainsi, dans une approche audacieuse qui relie fiscalité, loi des pauvres et accumulation, A. Vinokur ne parle pas seulement du passé mais aussi de l'actualité puisque le projet de fiscaliser la protection sociale constituait le cœur même de cette loi. Au XVII<sup>e</sup> siècle, comme aujourd'hui, la fiscalité permet de faciliter des transitions entre des régimes d'accumulation. Resituer la fiscalisation de la protection sociale dans le contexte de la mondialisation en revisitant la loi des pauvres ouvre une perspective stimulante.

La thématique de la fiscalité est suffisamment universelle pour que l'analyse d'une région géographiquement limitée s'avère riche d'enseignements. E. Fauroux traite des difficultés de la fiscalisation dans l'Ouest malgache, avant, pendant et après la colonisation et place les problèmes fiscaux dans un contexte très spécifique : celui des éleveurs sakalava du Menabé. Ici comme

## *Présentation*

dans d'autres régions ou d'autres systèmes économiques, la fiscalité s'insère dans une configuration institutionnelle définie. Elle vise à contrôler les hommes plus qu'à assurer des recettes fiscales. Elle participe à la reproduction des rapports sociaux et s'adapte successivement à l'époque monarchique, à la colonisation et à la construction d'un Etat indépendant.

En puisant également dans l'histoire de Madagascar, mais pour l'ensemble du territoire, G. Pourcet analyse l'articulation entre fiscalité, marché et accumulation. L'auteur montre que la mise en place de la fiscalité coloniale au début du siècle n'avait pas seulement pour but d'assurer l'autonomie financière de Madagascar. La fiscalisation s'est accompagnée de la construction de marchés et de courants d'échange, ainsi qu'un début d'accumulation dans le cadre colonial. La fiscalité a par ailleurs transformé l'économie traditionnelle malgache, en modifiant les équilibres sociaux et en favorisant les activités économiques des colons.

Dans le cadre de l'AOF, la séquence qui lie fiscalité, monétarisation et marché est remise en question par J.-M. Gastellu pour une province du Sénégal. Par rapport au texte précédent, l'échelle d'interprétation n'est pas la même. On observe ainsi une disjonction entre les conséquences de la fiscalité relevées pour l'ensemble d'un territoire et celles observées au sein d'un canton colonial.

Ces quatre articles indiquent combien la fiscalité ne se résume pas à sa dimension économique. Dans l'histoire du développement, elle a été un vecteur d'organisation sociale.

### *... quelques problèmes contemporains des systèmes fiscaux...*

Dans la deuxième partie de l'ouvrage : « Systèmes fiscaux dans les pays en voie de développement », trois articles abordent quelques caractéristiques actuelles des systèmes fiscaux.

Dans une analyse transversale, J.-Y. Moissoner montre les rapports entre la pression fiscale, la structure des prélèvements et le niveau de développement. Il s'agit de vérifier si le niveau de développement, mesuré ici par le PIB par tête, est une variable suffisamment explicative du niveau de pression fiscale et de la structure fiscale. Des résultats significatifs, avec toutes les réserves que la méthodologie employée implique, permettent de répondre par l'affirmative. Ces résultats, en première analyse, donnent tout leur sens à la question de la transition fiscalo-douanière.

L'article de J. Herrera vient cependant sérieusement nuancer ces premiers résultats en élargissant le débat à la fiscalité implicite induite par l'inflation et les taux de change parallèles. L'auteur montre que les pays en développement tirent d'importantes ressources de divers instruments de fiscalité implicite, grâce à des prélèvements sur des agents habituellement considérés comme échappant à l'emprise de l'Etat. L'auteur examine de façon particulière la taxe au commerce extérieur induite par les marchés parallèles de change et la taxe

d'inflation pour un échantillon des pays africains et latino-américains. Il souligne les interactions entre ces deux modalités de taxes et les différences entre les deux régions.

Dans une autre perspective, en étudiant le cas de la Côte d'Ivoire, G. Chambas et C. Araujo-Bonjean insistent sur les conséquences néfastes de l'instabilité des recettes. L'importance du café et du cacao dans les exportations de la Côte d'Ivoire fait que la taxation des exportations est une procédure tentante pour un Etat qui dispose sur ces marchés d'une position mondialement dominante. Ce type de taxation, s'il se justifie dans certains cas bien identifiés, doit cependant respecter un principe de neutralité qui rend équivalents, pour les producteurs, les différents types de charges fiscales.

### *... et les défis de la transition fiscalo-douanière*

Après avoir traité des aspects actuels de la fiscalité, la dernière partie de l'ouvrage est consacrée aux défis qui engagent l'avenir des pays en développement. Il s'agit d'aborder la transition fiscalo-douanière, et plus précisément les réformes fiscalo-douanières et leurs conséquences dans un contexte de mondialisation.

Dans son article, P. Hugon privilégie l'impact des politiques économiques sur la fiscalité. L'exemple qui est traité est celui du Cameroun, pour lequel on peut analyser l'effet de la dévaluation du franc CFA ainsi que celui de la réforme fiscalo-douanière. Le Cameroun est l'un des membres de la zone CEMAC et la dimension régionale est, dans ce cas, déterminante. Pour ce pays comme pour d'autres, tout l'enjeu des réformes est de remplacer les taxes assises sur le commerce extérieur par des taxes internes.

Quant à B. Contamin, il s'intéresse à la politique de libéralisation douanière de la Côte d'Ivoire. Depuis 1985, les programmes d'ajustement structurel ont eu des effets importants sur les finances publiques. Il est possible de tirer de cette expérience des enseignements en matière de faisabilité des réformes. Par ailleurs, l'auteur montre que la diversité des chemins de l'évasion fiscale conduit à relativiser la pertinence d'un abaissement des droits de porte.

Pour terminer, D. Cogneau analyse les conséquences des réformes fiscalo-douanières sur la répartition des revenus. En effet, l'ouverture à l'économie mondiale ne se traduit pas seulement par des effets macroéconomiques. La modification des taux de taxation agit directement sur les prix et les revenus avec des effets immédiats et à long terme. Elle place certaines catégories d'agents économiques dans des situations de grande vulnérabilité. Les résultats de deux modèles macroéconomiques livrent sur ce thème peu étudié des enseignements intéressants.

## *Présentation*

\*  
\* \*

Des propositions, des recommandations émaillent ces textes. Leurs auteurs nous invitent à la prudence, en nous montrant les effets positifs, mais aussi négatifs, des réformes fiscales dans des pays où le marché n'épuise pas tous les comportements économiques. Par exemple, la libéralisation des échanges, l'abaissement des droits de porte ne s'opèrent pas automatiquement au bénéfice des pays en développement, en particulier en Afrique. Une piste nous est ainsi offerte. Le domaine de la technique fiscale demande à être dépassé et les projets de réorganisation gagnent à s'insérer dans une approche qui privilégie une compréhension globale des sociétés du tiers-monde.



# **PREMIÈRE PARTIE**

## **FISCALITÉ, ACCUMULATION ET MARCHÉ**



## PROTECTION SOCIALE FISCALISÉE ET ACCUMULATION : LA « LOI DES PAUVRES » EN ANGLETERRE AUX XVIII<sup>e</sup> ET XIX<sup>e</sup> SIÈCLES

Annie VINOKUR  
(Paris-X Nanterre/CERED-CNRS)

La question générale posée ici est celle de la place de la protection sociale fiscalisée dans la reproduction de la force de travail et – *via* ses effets sur le partage de la valeur entre classes ou groupes sociaux – dans le régime d'accumulation. L'exemple choisi est celui de la *Loi des Pauvres* anglaise – première forme historique de protection sociale fiscalisée du capitalisme – parce qu'elle a joué un rôle déterminant dans la transition, et parce que son analyse est susceptible d'éclairer les enjeux actuels d'un principe de redistribution du revenu qui reprend une nouvelle vigueur dans le contexte de la mondialisation, i.e. dans le passage à un nouveau régime d'accumulation.

Dans le cas de l'Angleterre des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, la protection sociale fiscalisée (1) a d'abord accompagné et favorisé l'accumulation du capital dans l'agriculture, (2) puis permis un transfert de surplus déterminant du capital agricole<sup>1</sup> vers le capital marchand au moment de la transition, (3) pour enfin, sous l'effet d'une convergence d'intérêts entre capital agricole et capital industriel, s'effacer pour libérer la force de travail au profit de ce dernier.

### 1. Concentration foncière, libération de la force de travail et assistance publique fiscalisée

Du XVI<sup>e</sup> siècle au milieu du XIX<sup>e</sup> se déploie en Angleterre le vaste mouvement des *enclosures* qui va simultanément établir une définition capitaliste de

---

1. On désignera ici sous le terme de capital *agricole* l'ensemble du capital *foncier* des propriétaires et du capital *agraire* détenu par les fermiers capitalistes.

l'agriculture et prolétarianiser la majeure partie de la population. Combinée avec les lois protectionnistes sur les blés, la Loi des Pauvres sert la concentration foncière et l'accumulation du capital agraire.

### 1.1. Enclosures et Corn Laws : de l'agriculture traditionnelle au capitalisme agricole

Au Moyen-Âge, les saxons avaient introduit dans les *lowlands* le système agraire « planifié » de l'*open field*<sup>2</sup> qui, à la fin du XVI<sup>e</sup>, couvre encore 60% des surfaces cultivées. Au cours des grandes épidémies du XIV<sup>e</sup> siècle, entre 1/3 et la moitié d'une population à 95% rurale disparaît. Dans les campagnes désertées les propriétaires peuvent consolider leurs terres et les clôturer : l'élevage des moutons se répand, l'industrie textile rurale apparaît. La tenure féodale est progressivement remplacée par le fermage.

Le mouvement de clôture et de mercatisation des terres se poursuit aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> s., favorisé par la vente des domaines du clergé en 1538 : en 1700 (date à laquelle 75% de la population anglaise est agricole) la moitié des terres est déjà remembrée. Il s'accélère à partir du remplacement au XVIII<sup>e</sup> des actes privés de clôture par des *Acts of Parliament*<sup>3</sup> ; il s'achève avec le General Enclosure Act de 1845. Tout au long de la période, la clôture d'une terre double à quadruple sa valeur (Mingay 1986 p.87).

La mercatisation du sol s'accompagne du développement :

– à côté de quelques centaines de landlords dotés de domaines pouvant atteindre plusieurs milliers d'acres, d'une « gentry », classe de quelques milliers d'individus possédant en 1700 la moitié du sol anglais, souvent issus de la bourgeoisie commerçante et financière, et dont les capitaux sont diversifiés (mines, transports, banque, sol urbain...). Les propriétaires non exploitants, individuels ou institutionnels, possèdent entre les 4/5<sup>e</sup> et les 9/10<sup>e</sup> du sol au début du XIX<sup>e</sup>, au moment où le capital *foncier* représente plus de la moitié du capital national, et la rente 1/5<sup>e</sup> du revenu national.

– d'une classe de fermiers capitalistes (environ 330 000 au début du XIX<sup>e</sup>, dont la moitié ont affermé auprès des landlords et de la gentry, le reste combinant

---

2. Les terres cultivées de chaque commune sont réparties en 3 zones alternant jachère, blé, et cultures diverses (pois, haricots, avoine...). Chaque feu (tenure féodale) dispose de bandes de terrains réparties sur les trois zones et doit respecter la rotation des cultures. Tous les habitants disposent de droits coutumiers sur l'ensemble des terres cultivées (libre pâture sur la jachère et après les récoltes) ainsi que sur les terres communales, pâturages et bois. Enfin des petits propriétaires indépendants peuvent s'installer sur les friches et clôturer leurs terres.

3. 0,4 millions d'acres sont clôturés entre 1702 et 1762, 3 millions entre 1761 et 1801 (date à laquelle une loi générale fixe des dispositions communes à tous les actes de clôture pour tenter de limiter les injustices trop criantes d'une procédure de remembrement et de redistribution des terres communales par des commissaires issus de la classe des grands propriétaires fonciers), 2,5 millions entre 1802 et 1844. De 1750 à 1850, 320 000 km de clôtures sont établis, soit autant que pendant les 5 siècles précédents.

## *Protection sociale fiscalisée et accumulation*

propriété et parcelles louées), propriétaires de l'essentiel du capital *agraire* (farm capital), soit 1/5<sup>e</sup> du capital national non foncier en 1832. Pour le fermier, le produit brut se divise en trois parties :

- 1/3 environ pour l'équipement, les salaires, l'impôt pour les pauvres, et sa propre subsistance ;
- la rente foncière qui va au propriétaire, et qui est fréquemment renégociée, la plupart des baux de fermage étant de un an ;
- son profit, qui représente environ 10% du capital agraire

Jusqu'au milieu du XVIII<sup>e</sup>, les prix agricoles étant bas et stables, le rendement net des grandes propriétés n'est pas très élevé : 3 à 4% de la valeur en capital du sol, soit souvent moins que celui des autres placements ; mais aucun de ces derniers ne procure le pouvoir politique, le prestige et l'influence locale que confère la propriété du sol, le corps des représentants politiques, administrateurs et magistrats non rémunérés étant entièrement fourni par les landlords et la gentry. Parfois même ces propriétaires subventionnent l'agriculture sur les revenus de leurs autres placements en échange du soutien politique des fermiers.

A partir du milieu du XVIII<sup>e</sup> trois facteurs contribuent à l'accroissement du profit agraire et de la rente foncière :

a : les progrès techniques dans l'agriculture, qui passe d'un « mode de vie » à une « industrie » : la productivité du travail agricole double entre 1700 et 1800.

b : l'accroissement de la demande intérieure ; la population passe de 9 millions à plus de 15 entre 1802 et 1840. La culture du blé devient plus rentable que l'élevage.

c : les lois protectionnistes sur les blés : la Corn Law de 1773 instaurait des droits de douane quand le prix du blé descendait au-dessous de 48 s ; le seuil passe à 66 s en 1804, et la loi très protectrice de 1815 interdit toute importation de blé jusqu'à ce que le prix intérieur atteigne 80 s. Le système est remplacé en 1828 par une échelle mobile des droits de douane en fonction du prix du blé intérieur.

De 1750 à 1790, le prix des céréales augmente de 50 à 75% et la rente de 40 à 50%. Entre 1793 et 1813 (fig.1) le prix du blé double, passant de 50 à 100 s. (alors même que les importations font plus que doubler pendant ces années de guerre), la rente augmente de 90% et les profits des gros fermiers s'accroissent parallèlement. Les nouvelles terres clôturées (9% des terres arables sont encloses pendant les années de guerre) sont emblavées. La baisse du prix du blé qui suit les guerres n'est pas suivie d'une baisse proportionnelle de la rente (du fait des investissements réalisés par les propriétaires, en particulier les clôtures).

Cette rente accrue, qui entretient au début du XIX<sup>e</sup> un million d'habitants sur les 11 que compte l'Angleterre, est également une source majeure de financement pour l'investissement agricole (bâtiments, haies, drainage et routes

d'accès) mais surtout non agricole (banques, mines, sidérurgie, transports) à partir de la fin du XVIII<sup>e</sup> (Mingay 1986 p. 93). La transition économique intervient dans cette période d'économie de guerre et d'enrichissement agricole : le taux brut d'investissement en Angleterre dépasse 10% à partir des années 1790, la part des investissements industriels et commerciaux dans l'investissement total atteignant 25 à 30% (Anderson 1986).

## 1.2. Marché du travail agricole et assistance fiscalisée

Le mouvement des clôtures a entraîné l'expropriation massive des *yeomen*, paysans indépendants, et des *cottagers*, travailleurs ruraux dont les moyens de subsistance se composaient de droits communautaires sur les *openfields*, du produit de l'artisanat familial et de salaires agricoles. Pour autant, cette éviction n'entraîne pas d'exode rural massif. En effet, les propriétaires exploitants et les fermiers ont besoin d'une main d'œuvre saisonnière abondante et bon marché pour les travaux des champs non mécanisés (moissons) et pour la réalisation des travaux de clôture et de voirie (les propriétaires fonciers emploient encore 1/3 de la population active en 1811). La demande de travail agricole se polarise alors entre d'une part un petit nombre de salariés à l'année et d'autre part une masse de travailleurs loués à la journée. Le problème est que, pour les journaliers, ces revenus ponctuels ne suffisent pas pour survivre. Aux multiples projets de redonner à ces ruraux des moyens traditionnels d'existence complémentaires (lopins de terre, « *cow money* » etc.) les fermiers s'opposent fermement : « *the more they work for themselves, the less they will for us* » (cit. in Report 1834 p.137)<sup>4</sup>. La solution a été trouvée dans l'utilisation détournée de la Loi des Pauvres.

Les marchés anglais du travail et des subsistances étaient très anciennement régis par des règles coutumières locales fixant les salaires, les conditions de travail et d'apprentissage et le prix du pain. L'Angleterre avait été la première, au XIV<sup>e</sup> s., à codifier par voie législative dans ce domaine. Il s'agissait alors principalement de lutter contre les troubles sociaux et la pénurie de main d'œuvre qui suivirent la grande peste. Les Statutes de 1349 et 1389 réprimaient l'oisiveté (obligation faite aux ouvriers d'accepter le travail et la rémunération des années précédant l'épidémie et de ne pas quitter leur service avant la fin du contrat) et investissaient les juges de paix de la charge de fixer le montant des salaires<sup>5</sup>. Le *Statute of Artificers* de 1563 (abrogé en 1813)

4. cf. également Arthur Young : « *I know nothing better calculated to fill a country with barbarians ready for any mischief than extensive commons and divine service only once a month* » (cité par Thompson 1968 p. 63).

5. « Comme il est impossible de connaître d'avance le prix du grain et des autres denrées, les juges de paix devront, à la Saint-Michel et à Pâques, déclarer publiquement, d'après le degré de cherté des vivres, combien un maçon, un charpentier ou tout autre ouvrier ou journalier devra recevoir par jour » (à noter que ce texte de 1389 visait principalement à fixer le salaire maximum). Le dernier exemple connu de cette pratique date de 1732 dans le Shropshire (cf. Mantoux 1959 pp. 484-485).

## *Protection sociale fiscalisée et accumulation*

confirme la fonction des juges de paix et réglemente l'apprentissage. Restaient deux problèmes : celui des mendiants et vagabonds valides sans emploi, chassés des terres par les enclosures, et celui des pauvres traditionnels (malades, vieillards etc.) qui, depuis la Réforme, ne bénéficiaient plus des œuvres de charité assises sur les terres du clergé. Les expériences malheureuses tentées localement par les juges de paix pour mobiliser la charité volontaire des propriétaires aboutirent à la fin du XVI<sup>e</sup> et surtout en 1601, sous le règne d'Élisabeth, à la codification de la Loi des Pauvres, qui institue :

- (a) l'obligation pour toutes les paroisses de pourvoir aux besoins des pauvres en levant une taxe sur tous les occupants de propriété de la paroisse ;
- (b) la désignation dans chaque paroisse d'un administrateur (*overseer*) non rémunéré pour collecter la taxe et veiller à sa dépense ;
- (c) la distinction entre trois catégories de bénéficiaires et de secours : les pauvres âgés et infirmes (secours à domicile), les enfants des pauvres (mise en apprentissage), les pauvres valides (mise au travail).

Au début XVII<sup>e</sup> le gouvernement tente de superviser son application mais doit y renoncer au moment de la guerre civile. L'administration de la Loi des Pauvres est donc décentralisée, juges de paix et overseers sont libres d'interpréter la loi comme ils le jugent bon.

Au cours des 150 ans qui suivent, les principes de réglementation du marché du travail des Statutes (fixation par les magistrats des salaires et du prix du pain, réglementation de l'apprentissage) sont rapidement abandonnés, de même que la mise en apprentissage des enfants pauvres (les métiers organisés refusant de recevoir des apprentis incapables de remplir leurs obligations financières). L'application de la Loi des Pauvres s'étend largement en revanche, de manière très inégale selon les paroisses, mais avec deux problèmes communs : la mise au travail des pauvres valides et la charge de l'impôt :

1) La mise au travail des pauvres valides peut avoir trois fonctions : (a) la répression du vagabondage, (b) la réduction de la charge de l'assistance, (c) l'approvisionnement des employeurs en main d'œuvre bon marché. La première de ces fonctions prédomine jusqu'au XVII<sup>e</sup><sup>6</sup>, la seconde jusqu'au milieu du XVIII<sup>e</sup><sup>7</sup> et à partir du deuxième tiers du XIX<sup>e</sup><sup>8</sup>, la troisième entre ces deux

6. il s'agit principalement de compléter la « législation sanglante » de répression pénale du vagabondage; cf. le Statute de 1547 (rapidement révoqué) qui stipulait que « *chaque homme qui reste trois jours sans travail est considéré comme vagabond; celui qui le dénonce se le voit attribuer comme esclave pour deux ans* ».

7. la Poor Law de 1597 prévoyait que les overseers devaient acheter « *a convenient stock of flax, hemp, wool, thread, iron and other stuff to set the poor to work* » (Towney & Power 1924 p.347). Ce qui reflétait bien le fait que les pauvres valides étaient des surnuméraires de l'agriculture, à une époque où les clôtures avaient pour but essentiel le remplacement de la culture par un élevage extensif demandant peu de main d'œuvre.

8. La remise en honneur des workhouses à partir de 1834 (New Poor Law) a eu pour but – et pour résultat – de décourager la demande d'assistance des pauvres.

dates, c'est-à-dire au moment crucial de la transition. S'il s'agit de mobiliser sur place la main d'œuvre sous-occupée, les tentatives de mise au travail collective des pauvres par les paroisses s'avèrent rarement réussies : leur réunion dans les *workhouses* ou leur affermage à des manufacturiers n'est pas techniquement productive et implique des frais élevés d'administration et de supervision d'une main d'œuvre servie, frais qui, malgré la faiblesse ou l'absence de salaire, en rendent l'exploitation peu rentable<sup>9</sup>. Au mieux les pauvres ont-ils été utilisés pour des travaux de voirie et d'entretien. Surtout, comme le soulignera le *Poor Law Report* de 1834 : « *l'emploi des pauvres par la paroisse ne profite directement à personne. Dans toutes les autres formes d'assistance, les employeurs immédiats peuvent rejeter sur la paroisse une partie des salaires de leurs travailleurs. Ils préfèrent par conséquent les modalités d'assistance qui leur permettent de dégager des profits sous le masque de la charité* » (p. 108). L'occasion se présente à partir du milieu du XVIII<sup>e</sup>, lorsque la hausse des prix du blé et l'accélération des clôtures de terres arables demandent un abondant réservoir de main d'œuvre disponible. La coutume s'établit alors des « *roundsmen* » : la paroisse envoie les pauvres dans les fermes, leur salaire étant partiellement ou totalement couvert par l'impôt<sup>10</sup>. Ce qui a deux effets :

- la baisse de l'ensemble des salaires agricoles<sup>11</sup>, favorable au profit agraire, et la diminution des revenus des travailleurs agricoles indépendants, souvent réduits de ce fait à émarger eux-mêmes à l'assistance paroissiale ;
- un transfert de revenu des propriétaires non employeurs (en particulier yeomen indépendants) qui paient l'impôt, aux employeurs qui en sont dégrévés à hauteur du montant des salaires versés ; la péréquation de l'impôt pour les pauvres favorise ainsi la concentration foncière.

Encore faut-il pour cela que les travailleurs ne soient pas incités à migrer vers des zones industrielles et urbaines qui proposent des salaires supérieurs<sup>12</sup>. C'est l'un des résultats des Lois de Résidence de 1662 (les *Settlement Laws*, que l'on regroupe généralement avec la loi de 1601 sous le terme de *Old Poor*

9. cf. Eden 1928 pp. xxv-xxxii.

10. « *The fact seems to have been that, instead of an advance in wages, proportioned to the increased demand for labour, the labourer has received a considerable part of his employer's capital, which was destined for his maintenance, in the form of Poor's Rate..instead of being paid it as the fair, well-earned recompense of equivalent labour* » (Eden 1928 p. 120).

11. « *Si un fermier emploie un travailleur qui bénéficie de l'assistance, les autres fermiers enverront les leurs à la paroisse afin de ne pas subventionner le premier* » ; ainsi « *les journaliers ont vu leurs salaires divisé par deux, même en été* » (Report 1834 p. 150).

12. En 1770, le salaire d'un journalier agricole est de 5 à 6s par semaine en hiver, 7 à 9 en été. Un tisserand gagne 8s à Manchester, un coutelier 13s3d à Sheffield, un mineur 15s à Newcastle (Marshall D. 1956).

## *Protection sociale fiscalisée et accumulation*

Law), qui privent de tout droit à l'assistance ceux qui quittent leur paroisse de résidence. Le marché du travail agricole est dès lors extrêmement segmenté.

2) L'impôt pèse sur tout « occupant » du sol, propriétaire-exploitant, fermier ou yeoman. L'intérêt des propriétaires est de réduire au minimum la charge de cet impôt. Ce n'est pas nécessairement le cas des fermiers, qui (a) d'une part, on l'a vu, paient de fait d'autant moins d'impôt qu'ils emploient davantage de pauvres (b) d'autre part peuvent en reporter une partie de la charge sur les propriétaires, dans la mesure où l'évaluation périodique de la rente foncière tient compte du montant de l'impôt pour les pauvres<sup>13</sup>. Tous ont cependant intérêt à l'application des Settlement Laws, qui donnent aux *over-seers* le pouvoir de renvoyer à leur paroisse de résidence les nouveaux arrivants. Ces lois permettent en effet d'expulser tous les arrivants susceptibles d'émarger éventuellement aux fonds paroissiaux (femmes enceintes, célibataires, malades etc...)<sup>14</sup> ; mais elles permettent également aux fermiers d'économiser à la fois sur les salaires et sur la taxe en embauchant des journaliers résidant dans les paroisses environnantes.

L'assistance fiscalisée a donc un double effet sur la rente et les profits agricoles : asservir et dévaloriser la force de travail agricole, et favoriser la concentration foncière et la polarisation des statuts et des revenus dans l'agriculture.

## **2. Le compromis de Spennamland entre capital agricole et capital marchand**

Mais les fermiers ne sont pas les seuls employeurs de main d'œuvre rurale. Sur la période qui nous concerne, l'industrie anglaise est principalement « domestique »<sup>15</sup> et rurale ; ses techniques sont traditionnelles. Elle complète (le plus souvent en hiver) les revenus tirés de l'agriculture. L'extension, à

---

13. D'après le Poor Law Report de 1834, les fermiers préfèrent payer la taxe pour les pauvres plutôt que des salaires élevés : « *when a valuer values a farm to an in-coming tenant, or fixes the rent from time to time, he says 'what are your poor rates?' If the tenant says 'rates are low but wages are high', the valuer says 'I have nothing to do with wages, that is your affair, but rates are a positive thing and I allow for them'...* » « *We can do little or nothing to prevent pauperism; the farmers will have it; they prefer that the labourers should be slaves and declare that high wages and free labour would overwhelm them* » (p. 137).

14. Une loi de 1795 retire aux autorités locales le droit d'expulsion préventive, ce qui favorise la mobilité volontaire des travailleurs, mais maintient le droit d'expulser ceux qui sont effectivement tombés à la charge de l'assistance publique.

15. « *Dans le système domestique, l'industrie est aux mains d'une multitude de maîtres manufacturiers, dont chacun possède un très petit capital. Ils achètent la laine au marchand, et, dans leurs propres maisons, aidés de leurs femmes et de leurs enfants, avec quelques ouvriers, ils la teignent si cela est nécessaire, et la font passer par les différents états de la fabrication jusqu'à celui de drap non apprêté* » (Report. on Wollen Manufacture. 1806. cité par Mantoux 1959 p. 41).

partir du XVIII<sup>e</sup>, des exportations textiles<sup>16</sup> concentre progressivement entre les mains de marchands-manufacturiers donneurs d'ordre la commercialisation, la fourniture des matières premières et l'outil de travail : le fabricant devient ouvrier à façon, rémunéré à la pièce, et son activité est désormais liée à la demande extérieure. La compétitivité et le profit de ces marchands dépendent directement du prix du travail, ce qui doit logiquement les mettre en conflit direct avec le capital agricole lorsque le prix des subsistances s'élève.

Au moment de la hausse rapide du prix du blé à la fin du XVIII<sup>e</sup>, les salaires payés aux travailleurs à domicile ne permettent plus la survie. Ce que demandent les émeutiers des années 1794-1795, toujours attachés aux principes coutumiers, c'est la réactivation des Statuts de 1563 et la fixation du salaire minimum par les magistrats<sup>17</sup>. Ce qu'ils obtiennent, c'est la régularisation et l'extension d'une pratique antérieure (cf. la Loi Gilbert de 1782) qui autorisait les paroisses à secourir à domicile (*out-door relief*) les pauvres valides. Les magistrats du Berckshire réunis à Speenhamland en mai 1795, ayant refusé une proposition visant à fixer un salaire minimum, rédigent une table permettant aux overseers de calculer le revenu minimum nécessaire pour l'entretien d'une famille pour un prix donné du pain, et par conséquent le complément d'assistance nécessaire si les gains sont insuffisants :

*« Lorsque le pain d'un gallon, du poids de 8 livres 11 onces, fait de farine de seconde qualité, coûtera 1 s, tout pauvre en état de travailler devra, pour subvenir à ses besoins, avoir 3 s. par semaine, soit qu'il les gagne par son travail ou celui des siens, soit qu'il reçoive une allocation de la paroisse ; plus, pour nourrir sa femme et chacun des membres de sa famille, 1s 6d. Quand le pain d'un gallon coûtera 1s 6d, il devra avoir 4 s par semaine pour lui-même et 1s 10 pour chacun des siens. Et ainsi de suite, en ajoutant 3d pour l'homme et 1d pour chaque membre de sa famille, toutes les fois que le prix du pain s'élèvera de 1d ».* (cit. in Eden 1928 p. 557)

16. Entre 1797 et 1803, soit en 6 ans seulement, la valeur des exportations de tissus de laine passe de 4,6 à 5,3 millions de £, celle des exportations de tissus de coton de 2,4 à 6,5 millions de £. (Mantoux 1959 p.89).

17. C'est la revendication permanente des ouvriers anglais jusqu'en 1840 ; ex. en 1834 de la pétition des tisserands sur métiers à main dont le salaire a baissé des 9/10<sup>e</sup> en quarante ans : ils demandent le rétablissement de la réglementation de l'apprentissage (pour lutter contre la concurrence de la main d'oeuvre juvénile payée à demi-tarif) et la fixation de tarifs minimums soit par les magistrats, soit par négociation collective avec les employeurs. A quoi un membre de la Chambre des Communes réplique que la solution n'est pas dans la fixation des salaires, qui a donné de navrants résultats à Lyon, mais dans l'abrogation des Corn Laws, qui à la fois faussent la concurrence entre les manufactures anglaises et étrangères (où le bas prix de la nourriture autorise des salaires plus faibles) et contraignent les pays étrangers à se spécialiser dans l'industrie plutôt que dans l'agriculture d'exportation faute de pouvoir accéder au marché anglais. (*British Labour Struggles, 1972*).

## *Protection sociale fiscalisée et accumulation*

Le système du Speenhamland, qui se répand dans le pays dans les 20 années qui suivent, est donc un système de protection sociale assurant automatiquement aux *working poors* un complément de revenu indexé sur le prix du blé et le nombre de bouches à nourrir.

Dans ces conditions, **les marchands-manufacturiers peuvent non seulement maintenir leur compétitivité extérieure en déconnectant le salaire du prix de reproduction de la force de travail, mais encore abaisser les salaires en faisant supporter la différence croissante par le surplus agricole<sup>18</sup>**. Les salaires baissent (souvent de plus de la moitié<sup>19</sup>), la dépense d'assistance quadruple entre la réunion de Speenhamland et la New Poor Law de 1834 (cf. tableau 1 et fig. 2 & 3).

Le compromis ainsi établi entre capital agricole et capital marchand est rentable pour les deux parties :

– en réduisant les salaires directs des travailleurs, assistés ou pas, et en assurant la flexibilité de l'emploi, il élève les profits du capital marchand aussi bien que ceux des fermiers dans la mesure où la taxe est supportée par des non-employeurs<sup>20</sup> ;

– l'outdoor relief permet aussi bien aux fermiers qu'aux marchands-manufacturiers de conserver sur place dans les campagnes le réservoir de main d'œuvre nécessaire à la fois pour satisfaire des demandes ponctuellement fortes et pour faire pression sur les salaires<sup>21</sup>;

---

18. « *The stocking manufacturers in Nottinghamshire have been enabled to saddle others with paying a portion of the wages of their handicraftsmen, in the same manner as the farmers have done. Stockings are made in all the neighbouring parishes in a circle round Nottingham of twenty or more miles in diameter, in the cottages of the journeymen who rent frames at 1s per week each, which they hire from a capitalist who possesses perhaps several hundred, and the capitalist gives the operative work to do, and pays him wages. The operative, in whatever parish he may be, is informed that his wages must be lowered, and in consequence applies to the parish ; his master at Nottingham furnishes him with a certificate that he is only receiving (suppose) 6s a week ; and thus the parishes were induced to allow him 4s or 5s..This affects the rate of wages in the trade as much as if the competition arose in a foreign country... An overseer says that this system was universal, that by means of it master manufacturers were enabled to sell stockings at a profit, though the selling price did not cover the prime cost, if the parochial addition to the wages paid by the master was to be taken as an element of the prime cost, as it undoubtedly ought to be » (Report 1834 p.155)*

19. Un exemple pris dans la paroisse de Crompton : entre 1814 et 1833, le gain hebdomadaire d'un tisserand travaillant 10,5 heures par jour est passé de 19s 9d à 4s 6 ; le prix du sac de farine étant respectivement de 2 s8d et 2s3d à ces deux dates, le salaire ne permet plus d'acheter que 16 livres de farine au lieu de 45. (*British Labour Struggles*.p 29).

20. « *On whom, then, does the loss fall? partly, of course, on the owners of rateable property, partly on the labourers who are unmarried, or with families of less than the average number, and who are, in fact, robbed of a portion of the natural price of their labour, but principally on those manufacturers who do not enjoy the same advantages »* (Report 1834 p.152)

21. Un journalier interrogé par les Commissaires de la Loi des Pauvres en 1836 déclare : « *the farmers keep us here (on the poor rates) like potatoes in a pit, and only take us out for use when they can no longer do without us ».*

– la Loi des Pauvres, en maintenant le pouvoir d'achat des salariés, soutient la demande intérieure de blé<sup>22</sup> ;

– le capital agricole subventionne le capital marchand, mais la dépense pour les pauvres ne représente qu'une faible fraction des rentes et profits agricoles permis par la protection du commerce des blés ; or les représentants des intérêts agraires au Parlement ont besoin des représentants des intérêts commerciaux pour soutenir les Corn Laws. Par ailleurs, l'administration locale de l'assistance facilite le contrôle des votes de la population dans l'intérêt de tous ;

– tous enfin se félicitent de ce que la Loi des Pauvres ait permis à l'Angleterre d'échapper à la contagion des idées révolutionnaires françaises.

Ce compromis avait été conclu dans le feu d'une grave crise sociale et politique, et sa justification initiale était de passer le cap de la hausse des prix des subsistances (en attendant l'accroissement de production consécutif aux nouvelles clôtures) sans modifier un niveau de salaires qu'il aurait été difficile de rétablir ensuite.

### 3. L'alliance entre capital agricole et capital industriel et la New Poor Law de 1834

Le prix du blé baisse après 1812-1813 du fait des nouvelles surfaces encloses, mais la dépense pour les pauvres continue de croître, quoiqu'à un rythme moins élevé, à mesure que les salaires baissent (fig. 2). L'opposition à la Loi des Pauvres n'est plus seulement le fait des travailleurs (qui y ont toujours été opposés) ; elle se développe dans deux groupes sociaux :

a) Les propriétaires fonciers : dans la mesure où, on l'a vu, les fermiers ont la possibilité de répercuter une fraction de la taxe sur la rente des propriétaires fonciers, les propriétaires de terres dans les districts les plus paupérisés, qui voient parfois leur rente divisée par deux, s'inquiètent de la « crise financière » du système de protection sociale et du « *risque que l'assistance absorbe tous les profits de la propriété* »<sup>23</sup>. Par ailleurs le besoin de main d'œuvre agricole se réduit pour les propriétaires et les plus gros fermiers avec l'achèvement des enclosures et la mécanisation.

b) La bourgeoisie industrielle des manufactures concentrées et des usines qui se développent, en particulier dans le nord du pays. Dans les zones urbaines l'assistance à domicile est beaucoup moins étendue : les propriétaires fonciers qui y habitent n'y ont aucun intérêt, et les manufacturiers, ne représentant qu'une faible proportion des

---

22. A noter que les propositions d'encourager par des primes la culture de la pomme de terre n'ont jamais été retenues par le Parlement.

23. Discours à la Chambre des Communes en 1817. Cité in Report 1834 p. 140.

## *Protection sociale fiscalisée et accumulation*

contribuables, ont une influence réduite. Les employeurs se plaignent par ailleurs de la pénurie de main d'œuvre, et de la nécessité pour abaisser son coût de faire appel à l'immigration irlandaise. Enfin le prix du blé est de moins en moins un problème (cf. fig. 1). A partir de 1840 l'Angleterre importe l'essentiel de sa nourriture (les Corn Laws sont abrogées en 1846) et la dépendance est quasi totale en 1880.

La convergence des intérêts du capital agricole (qui souhaite alléger sa charge fiscale), et des industriels (qui souhaitent libérer le marché du travail des entraves à la mobilité engendrées par le mode d'administration de l'assistance), aboutit à l'amendement de la Poor Law en 1834. L'expérience des siècles précédents ayant montré que la meilleure façon de réduire l'assistance aux pauvres valides était l'*in-door relief*, i.e. leur mise au travail forcé dans les *workhouses* (suffisamment répulsives pour que bien peu d'indigents s'y résignent), c'est la solution adoptée par la New Poor Law.

Mais c'est une solution dépassée, incompatible avec le salariat industriel. Elle rencontre d'emblée une forte opposition (a) chez les marchands-entrepreneurs<sup>24</sup> et les fermiers évidemment dans la mesure où ils ne bénéficient plus des subventions à l'emploi, (b) mais aussi dans les districts industriels, aussi bien de la part des ouvriers que des patrons, dans la mesure où le système des *workhouses* est totalement inadapté aux problèmes posés par les périodes de sous-emploi industriel massif<sup>25</sup> ou par la dépression qui affecte alors certains métiers : « *quand les affaires sont bonnes, il y a très peu de pauvres ; quand elles ne vont pas, la plus grande workhouse ne pourrait les accueillir* » (Rose 1973 p. 141). La résistance s'organise : les *workhouses* n'apparaissent pas dans le Nord, l'*out-door relief* pour compléter des salaires et un emploi insuffisants persiste malgré l'interdiction<sup>26</sup>. Mais il devient évident pour les réformateurs sociaux que les nouvelles formes de la misère (sous-emploi conjoncturel, restructurations industrielles et bas salaires) appellent des actions sur les causes plutôt que sur les conséquences de la paupérisation.

En attendant, le but visé par la nouvelle alliance entre capital foncier et industriel semble être atteint :

---

24. « *The employers of the paupers are attached to a system which enables them to dismiss and resume their labourers according to their daily or even hourly want of them, to reduce wages to the minimum, or even below the minimum of what will support an unmarried man, and to throw upon others the payment of a part, frequently of the greater part, and sometimes almost of the wages actually received by their labourers* » (Report 1834 p. 135)

25. En 1848, on compte 1,87 million d'assistés et 2,25 millions de sans travail (soit 14% de la population)

26. Au début des années 1840, 16 à 20% des adultes valides assistés le sont pour salaires insuffisants (Rose 1973 p.18)

– pour le capital agricole, la dépense globale d'assistance diminue, et l'assiette de l'impôt se déplace vers les zones urbaines : 26% de la population anglaise est agricole en 1841 contre 75% en 1688.

– pour le capital industriel : la déréglementation du marché du travail, commencée au 17<sup>e</sup> avec l'abandon des anciens Statutes, s'achève avec la disparition des sécurités de l'outdoor relief et des entraves à la mobilité des Lois de Résidence : la porte est ouverte à l'exode rural, et depuis 1799 les coalitions ouvrières sont interdites par la loi. Surtout : **le système de Speehamland maintenait le principe selon lequel le salaire d'un homme doit assurer la subsistance de sa famille.** Or, pour citer un industriel interrogé par les Commissaires de la Loi des Pauvres, « *il est contraire à la raison que l'on doive payer un homme suffisamment pour qu'il entretienne toute sa famille* » (Report 1834 p.136). **L'abrogation de l'ancienne Loi des Pauvres n'implique donc non pas la hausse des salaires, mais la mobilisation des femmes et des enfants et l'aggravation des horaires et des conditions de travail.** Un nouveau régime d'accumulation s'est mis en place.

– pour les deux : si 8 à 10% de la population totale est assistée dans les années 1840 (fig. 3), ce pourcentage diminue jusqu'à 3% à la fin du XIX<sup>e</sup>, au moment où certaines estimations font état de 30% de personnes à revenu insuffisant (Rose 1973 p.245). Les allocations sont de plus en plus réduites (fig. 4) et concernent principalement les pauvres traditionnels (personnes âgées, infirmes...). En 1912 la moitié des enfants de moins de 14 ans vit sous la ligne de pauvreté<sup>27</sup>. **L'assistance au pauvre crée le pauvre en supprimant tout niveau de référence pour le salaire minimum autre que l'état du rapport de force entre les capitaux en présence.**

### **Conclusion : quelques questions sur l'actualité de la Loi des Pauvres**

L'assistance publique fiscalisée qui nous concerne ici est celle qui permet de dissocier le prix du marché de la force de travail de son coût de reproduction, par un transfert indirect de revenu de non-employeurs vers les employeurs.

L'étude de cette invention anglaise nous a montré le rôle que ces transferts ont pu jouer dans le processus d'accumulation primitive du capital :

1) Associée à la concentration foncière, l'assistance a (a) favorisé cette concentration par son effet fiscal sur les contribuables, (b) contribué par son effet sur l'abaissement des coûts du travail à la première accumulation capitaliste dans l'agriculture et, via la diversification des placements de la « gentry », dans les autres secteurs.

---

27. Telle que définie par Booth en 1889 : revenu minimum (18 à 21 s par semaine pour une famille de 3 enfants) au dessous duquel il est impossible de se procurer même les éléments nutritifs nécessaires à l'existence physique en bonne santé (Rose 1973 p. 28).

## *Protection sociale fiscalisée et accumulation*

2) A une époque où la concurrence internationale sur les produits industriels, du fait des techniques artisanales, se jouait principalement sur les coûts de main d'œuvre, la faiblesse des salaires dans les autres pays résultait du fait qu'une fraction importante du coût de reproduction du travail était assurée par le secteur traditionnel. Celui-ci (a) fournissait les subsistances à bas prix (b) fonctionnait comme « éponge » de la force de travail, le salarié sous-employé ou usé se repliant sur ce secteur. La concentration foncière et la prolétarisation massive de la main d'œuvre rurale excluant cette solution pour l'Angleterre, sa compétitivité sur les marchés extérieurs a pu être assurée par le transfert sur le capital agricole (via l'out-door relief des « pauvres laborieux ») d'une fraction des coûts de reproduction de la main d'œuvre salariée industrielle, ce qui n'aurait pas été possible (ni nécessaire) sans les profits qu'assurait le protectionnisme sur les blés.

3) Il a suffi d'une mesure législative supprimant cette subvention du capital agricole au capital marchand pour fournir à l'industrie concentrée naissante une main d'œuvre abondante et désormais démunie (a) des moyens de résistance que pouvait procurer le secteur traditionnel dans les autres pays, et (b) de ceux que lui avait – dans une certaine mesure – accordé la définition politique du revenu minimum par le système du *speenhamland*.

Dans les conditions actuelles de la compétitivité internationale, l'assistance fiscalisée a repris du service pour compenser des salaires déclinants et une précarité croissante. Le terme même de *working poor* est réapparu dans les nomenclatures<sup>28</sup>. Peut-être l'analyse du rôle des Poor Laws dans la grande transition de la révolution industrielle pourrait-elle aider à poser quelques questions sur les fonctions dans l'accumulation des politiques publiques de redistribution fiscalisées du présent : (a) permettre la dévalorisation de la force de travail (b) faire financer la compétitivité extérieure par un transfert vers les employeurs de revenus des non employeurs (maintenant les salariés « non-pauvres ») et donc la destruction des systèmes d'assurance mutuelle intérieurs.

\*  
\* \*

---

28. Aux USA, entre 1973 et 1992, la baisse des salaires réels a été respectivement de - 10% et -23% pour les travailleurs des 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> quintiles de la distribution.; 32% des hommes de 25 à 34 ans gagnent moins que ce qui est nécessaire pour maintenir une famille de 4 personnes au dessus de la ligne de pauvreté. Avec les chômeurs, les « working poors » représenteraient actuellement plus du tiers des actifs. (Thurow 1996 pp. 22 & 31)

## BIBLIOGRAPHIE

- ♦ ANDERSONS (B. L.), 1986. – Trends in Capital Accumulation in the Age of Malthus. *In Turner (M)*
- ♦ ASHTON (T.S.), 1949 – The Standard of Life of the Workers in England 1790-1850. *Journal of Economic History*. 63. suppt IX.
- ♦ BERESFORD (M.W.), 1946 – Commissioners of Enclosure. *The Economic History Review*. vol XVI n°2.
- ♦ British Labour Struggles : Contemporary Pamphlets 1727-1850. Arno Press N.Y.1972
- ♦ CANNADINE (D.), 1986 – Conspicuous Consumption by the Landed Classes 1790-1830. *In Turner (M)*
- ♦ ECCLESTON (B.), 1986 – Malthus, Wages and the Labour Market in England 1790-1830. *In Turner (M)*
- ♦ EDEN (Sir F. Morton), 1928 – The State of the Poor. Routledge London.
- ♦ FARNETTI(R.), 1995. – Le Royaume désuni ; l'économie britannique et les multinationales. Syros. Paris
- ♦ MANTOUX (P), 1959. – La révolution industrielle au XVIII<sup>e</sup> s ; Essai sur les commencements de la grande industrie moderne en Angleterre. Génin Paris
- ♦ MARSHALL (J. D.), 1973 – The Old Poor Law 1795-1834. Papermac. London.
- ♦ MARSHALL (D.), 1956 – English People in the 18th century. Longmans, Green & Co. London.
- ♦ McCULLOCH (J. R.), 1995. – Poor Laws. *Edinburgh Review*. vol XLVII may 1828. reproduit in J.R. Mc Culloch : Articles in the Edinburgh Review. *The Collected Works of J.R. McCulloch*. Routledge.Thoemmes Press.
- ♦ MINGAY (G. E.), 1986. – The Course of Rents in the Age of Malthus. *In Turner(M)*
- ♦ MOLLAT (M.), 1978 – Les pauvres au Moyen Age. Ed. Complexe. Hachette
- ♦ MOREAU – CHRISTOPHE (L. M.), 1851. – Du problème de la misère et de sa solution chez les peuples anciens et modernes. Guillaumin. Paris. tome 3. 2<sup>e</sup> partie. chap.1.
- ♦ POLANYI (K.), 1983. – La grande transformation. Gallimard. NRF. Paris.
- ♦ The Poor Law Report of 1834. Pelican Classics. Penguin Bks 1974
- ♦ PROCACCI (G.), 1993. – Gouverner la misère : la question sociale en France 1789-1848. Seuil Paris
- ♦ ROSE (M.), Ed., 1971. – The English Poor Law 1780-1930. David & Charles. Newton Abbot.
- ♦ ROSE (M.), 1973 – The Relief of Poverty 1834-1914. Mc Millan. London.
- ♦ SCHOLLIERS (P.) & ZAMAGIN (V.) Ed, 1995. – Labour's Reward. Real Wages and Economic Change in 19th-20th Century Europe. Edard Elgar Pb.
- ♦ TAWNEY (R.H.) & POWER (E.) Ed., 1924. – Tudor Economic Documents. Longmans, Green and Co. London
- ♦ THOMPSON (E.P.), 1968 – The Making of the English Working Class. Pelican Bks.Penguin. England.
- ♦ THUROW (L.), 1996. – The Future of Capitalism. Nicholas Brealy Pg. London.
- ♦ TREVELYAN (G. M.), 1944. – English Social History. Pelican Bks. Penguin. England.
- ♦ TURNER (M.) Ed, 1986. – Malthus and His Time. MacMillan. London.
- ♦ VAMPLEY (W.), 1986. – Malthus and the Corn Laws. *In Turner (M)*
- ♦ VINOKUR (A.), 1986 – Malthusian Ideology and the Crisis of the Welfare State. *In Turner (M)*
- ♦ WOOD (E. S.), 1995. – Historical Britain. A Comprehensive Account of the Development of Rural and Urban Life and Landscape from Prehistory to the Present Day. The Harvill Press. London

*Protection sociale fiscalisée et accumulation*

Tableau 1

**Dépense d'assistance et prix du blé de 1750 à 1847  
(Angleterre et Pays de Galles) :**

	dépense totale d'assistance (Rose) £000	dépense totale d'assistance (Marshall) £000	dépense moyenne par habitant (Rose) s d		dépense moyenne par habitant (Marshall) s d		prix quarter blé (Rose) s d		du prix de quarter blé (Marshall) s d	
	1748-1750	730								
1776	1.720									
1783-1785	2.167									
1802 *		4.078			8	11			69	10
1803	5.348						63	2		
1812	8.640	6.676			12	9	128	8	126	6
1814	7.457	5.419			10	0	70	6	74	4
1816	8.128	6.911			12	4	87	4	78	6
1818	9.320	7.517			13	0	86	3	87	4
1820	8.411	6.959			11	8	62	5	67	10
1822		5.773			9	5			44	7
1824		5.787			9	1			63	11
1826		6.441			9	10			58	8
1828		6.332			9	5			60	5
1830		6.799			9	10			64	3
1832		6.791			9	7			58	8
1840 **	3.739		4	10			68	6		
1842	4.025		5	00			64	0		
1844	4.057		4	11			51	4		
1846	4.011		4	9			53	3		
1847	4.367		5	1			59	0		
* après Speenhamland										
** après la New Poor Law										

*Sources : faute de moyens de trancher entre elles, le tableau juxtapose deux sources de données : (a) les Rapports annuels de la Poor Law Commission de 1822 et 1848 (Rose 1971), (b) une compilation de sources diverses (Marshall 1973). n.b. les deux sources utilisent des périodes annuelles qui ne coïncident pas (année civile in Marshall, année s'achevant au Lady-Day in Rose), ce qui ne suffit évidemment pas à rendre compte des divergences entre les deux sources.*

fig. 1 : Indices des prix du pain, de la farine et du blé en Angleterre de 1780 à 1870 (1850 = 100)  
(source : Scholliers & Zamagni (1995) fig. 1.1)

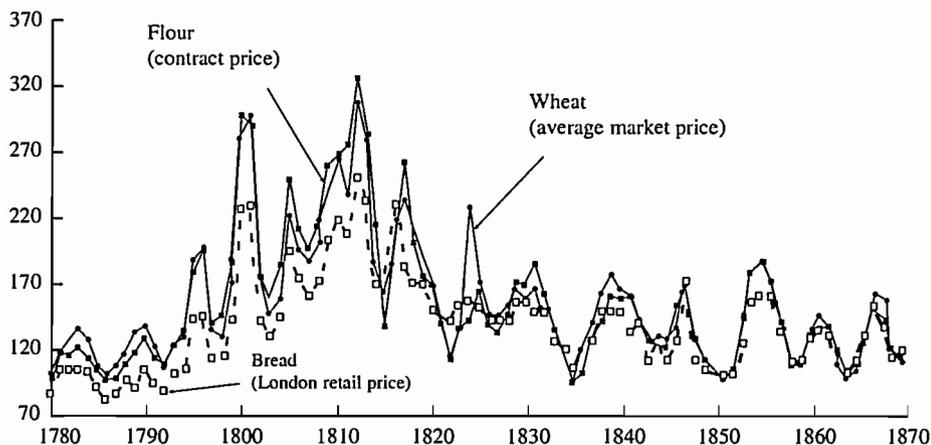
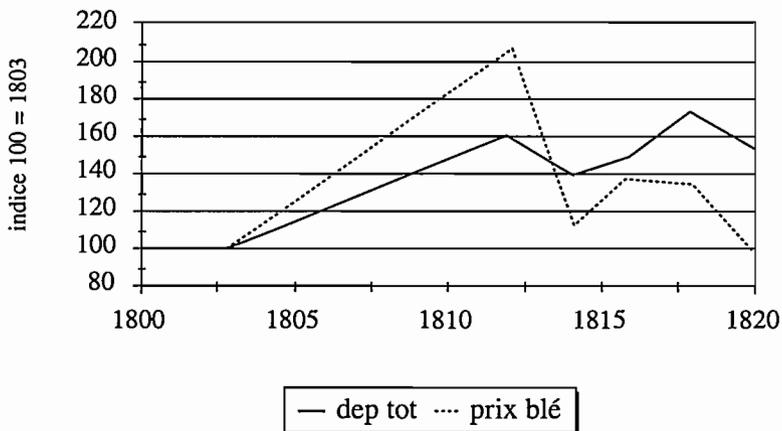
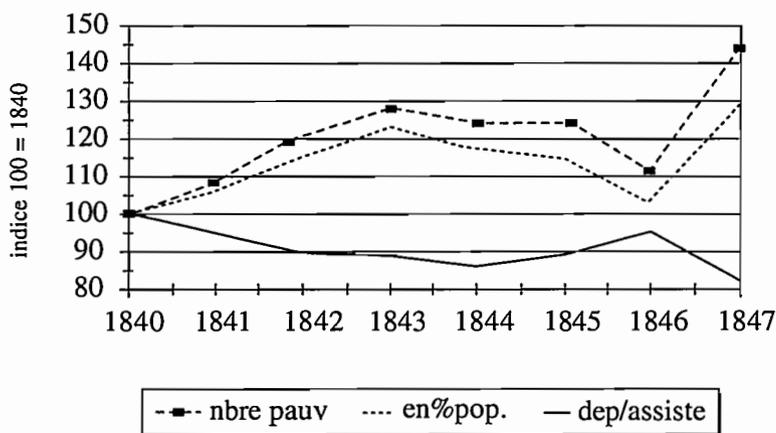


fig. 2 : Old Poor Law : dépense totale d'assistance et prix du blé de 1803 à 1820 (1803 = 100)  
(source : tableau 1)

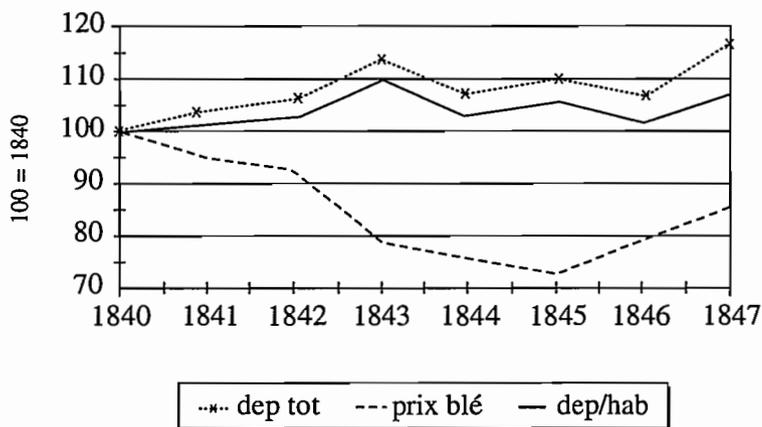


## *Protection sociale fiscalisée et accumulation*

**fig. 3 : New Poor Law : dépense d'assistance totale et par habitant et prix du blé de 1840 à 1847 (1840 = 100)**  
(source tableau I)



**fig. 4 : New Poor Law : nombre d'assistés et dépense par assisté de 1840 à 1847 (1840 = 100)**  
(source tableau I)





## LES DIFFICULTÉS DE LA FISCALISATION CHEZ LES ÉLEVEURS SAKALAVA DE L'OUEST MALGACHE

Emmanuel FAUROUX  
(UMR 9937 CNRS/ORSTOM REGARDS)

Jusqu'à la fin du xx<sup>e</sup> siècle, le royaume sakalava du Menabé occupait la plus grande partie du littoral ouest de Madagascar. C'était un vaste pays où alternaient savanes, forêts et larges vallées aux berges fertiles. Les hommes y vivaient en petit nombre. Les autochtones, les Sakalava, se déplaçaient à la recherche de pâturages pour leurs troupeaux de bœufs, peu gênés par quelques enclaves agricoles, le long des principaux cours d'eau. Au cours de l'histoire, ce pays vaste, peu anthropisé, compartimenté en de multiples micro-régions mal articulées entre elles, au climat rude marqué par la violence des précipitations, a connu des statuts politiques très contrastés.

De 1650 à 1830, très approximativement, le Menabé (région de Morondava et de Mahabo) fut le cœur d'un puissant royaume d'éleveurs placé sous l'autorité de souverains qui détenaient un pouvoir fort et centralisé, mais pratiquement dépourvu d'appareil administratif malgré la grande étendue du territoire contrôlé. De 1830 à la conquête coloniale (aux environs de 1900), le royaume sakalava indépendant fut repoussé vers le nord, laissant une petite place à une monarchie sakalava fantôme (le royaume de Mahabo) qui était, en fait, sous l'autorité directe des souverains merina d'Antananarivo. Les larges espaces au sud de Mahabo se trouvèrent alors abandonnés, hors de toute autorité politique organisée. Au xx<sup>e</sup> siècle, le Menabé est devenu la périphérie lointaine, toujours assez mal contrôlée, d'Etats successifs aux caractéristiques diverses : l'Etat colonial jusqu'en 1958/60 (le Menabé constituait alors la périphérie d'une périphérie), l'Etat malgache dans sa phase néo-coloniale, de 1960 à 1975 environ (le Menabé devint alors la périphérie d'un jeune Etat à la démarche hésitante), l'Etat socialiste de 1975 à 1985/86 (l'appareil d'Etat s'est effondré et la région est redevenue quasiment autonome) et, enfin, l'actuel

Etat néo-libéral (on suppose que la décentralisation administrative va aider à la constitution d'une région autonome à la périphérie d'un Etat centralisé).

Malgré ces contextes politiques très différents, la fiscalité, dans le Menabé, a présenté au cours de l'histoire un certain nombre de caractéristiques remarquablement continues. Dans un pays trop vaste, doté de structures administratives constamment déficientes, l'impôt a toujours plus servi à améliorer le contrôle des hommes qu'à collecter des ressources pour l'Etat. Les rentrées fiscales ayant toujours été très modestes, voire insignifiantes, les pouvoirs successifs ont dû recourir à d'autres moyens pour financer les dépenses publiques. Il est donc apparu finalement logique de renoncer, au moins en milieu rural, à une fiscalité directe qui présentait plus d'inconvénients que d'avantages.

## **1. Des recettes fiscales constamment insuffisantes**

### **1.1. Tribut, impôt et contrôle des hommes dans le Menabé pré-colonial**

Dans les royaumes sakalava, les sujets étaient astreints au paiement d'un tribut en nature prélevé au niveau des principaux groupes claniques qui reconnaissaient l'autorité du souverain. Ce tribut était fixé en fonction des activités spécifiques du groupe (poisson de mer pour les Vezo, bois précieux destiné aux constructions royales, miel ou hydromel pour les groupes vivant en forêt...). Les quantités étaient symboliques et seuls étaient réellement concernés les groupes qui entretenaient des relations suivies avec la Cour. De façon plus significative, tous les clans ou lignages du royaume devaient, selon leur richesse et leur prestige, apporter un ou plusieurs bœufs lors des grandes cérémonies dynastiques. Ils étaient amenés à jouer, lors de ces cérémonies, un certain nombre de rôles qui marquaient à la fois leur vassalité et l'estime toute particulière dans laquelle les tenait le souverain. Payer l'impôt et accepter ces rôles, c'était faire reconnaître officiellement un statut de sujet dans une situation où ce statut présentait d'importants avantages. D'une part, il rendait légitime l'utilisation (habitat, pâturages, cultures, cueillette) d'une partie du territoire du royaume. D'autre part, il donnait le droit de participer aux expéditions sakalava. L'aptitude des souverains sakalava à mobiliser plus de combattants que les autres chefs garantissait le succès de ces opérations et créait en faveur de la monarchie des forces centripètes qui ont longtemps constitué le fondement de sa cohésion et de sa puissance.

Dans le royaume de Mahabo, l'administration merina a laborieusement tenté d'imposer une fiscalité organisée du même type que celle qui existait déjà sur les hautes-terres et dans les autres régions conquises. Chaque chef de famille recensée devait chaque année au gouverneur une mesure d'environ douze kilos de riz et un centime par personne sous l'autorité du chef de famille. En fait, seuls semblent avoir payé l'impôt d'anciens dépendants sakalava qui avaient accepté la tutelle merina pour échapper à leur bas statut et qui

## *Les difficultés de la fiscalisation*

avaient entrepris de pratiquer la riziculture irriguée aux alentours des postes militaires. En 1895, après un demi siècle d'efforts, l'administration merina n'avait réussi à identifier que cinq cent quarante contribuables à Andakabe et Mahabo, les deux plus grosses agglomérations de l'époque (qui comptaient probablement dix fois plus d'habitants) et le gouverneur de l'époque tentait laborieusement, dans ses lettres à la reine, d'expliquer pourquoi à peine dix pour cent d'entre eux s'acquittaient régulièrement de leurs obligations fiscales<sup>1</sup>.

### **1.2. La fiscalité coloniale : un sévère contrôle des personnes pour des recettes insignifiantes**

Au début du siècle, l'Administration coloniale a eu l'ambition d'instaurer un véritable système fiscal moderne. Comme l'a indiqué le général Galliéni dans de nombreux textes (Galliéni 1899 et 1900-1902), il s'agissait d'abord d'alimenter les caisses de l'Etat, car on souhaitait évoluer vers l'autonomie fiscale de la colonie qui, à terme, devait s'autofinancer entièrement. On espérait que les travaux de construction des infrastructures, nécessaires à la mise en place d'une économie moderne, pourraient être réalisés grâce au travail obligatoire et financés par l'impôt. Il s'agissait ensuite d'inciter à la monétarisation des échanges. Pour s'acquitter de l'impôt, les contribuables ne pouvaient éviter de s'adresser au marché : ils avaient le choix entre vendre quelques-uns de leurs bœufs, se salariser, ou produire un surplus (issu de l'agriculture ou de la cueillette en forêt) et le commercialiser. On pensait qu'ainsi se créeraient des habitudes et des besoins poussant, à la longue, les populations rurales à sortir de leur isolement et de leur autosubsistance (E. Fauroux, 1994).

On savait qu'il ne serait pas possible d'atteindre rapidement ces résultats. Au cours des premières années de la colonisation, le Menabé fut donc placé hors du droit commun, pour tenir compte d'une situation politique particulière, marquée par une pacification encore incomplète, un isolement sévère et l'absence presque totale de circulation monétaire. La fiscalité fut d'abord limitée à la taxe personnelle. On put longtemps payer l'impôt en nature (bœuf, peaux, riz, maïs, pois du Cap...). Il n'y eut pas de taxe sur les bœufs avant 1912. Faute de mieux, on avait recours à des modalités archaïques de recouvrement.

*« La comptabilité des impôts à payer se fait de la manière suivante : le gouverneur fend en deux parties longitudinales et s'appliquant exactement une baguette longue d'un mètre (...). Les deux parties sont timbrées au cachet du Cercle. Le Chef de village a une baguette analogue fendue en deux parties non timbrées, mais pourvues de tel signe qu'il juge bon. Lorsqu'il y a lieu de recenser les contribuables*

---

1. Archives nationales malgaches. Archives Royales. Série II CC 140 à 145.

*du village, le gouverneur pour l'ensemble du village, le chef du village pour chacun de ses caporaux font coïncider exactement les demi-baguettes, lesquelles sont dénommées « tailles ». Au fur et à mesure que les contribuables sont recensés, le gouverneur et les chefs de village, les caporaux, se rendent compte de l'exactitude du résultat. Une des tailles du gouverneur est le compte débiteur du village envers le Trésor et est laissée au chef de village ; une des tailles du chef de village est remise au caporal, chef des contribuables qu'elle concerne. Lorsque le Chef de village fait un paiement d'impôt, il rapproche sa taille de celle du gouverneur et, quand elles coïncident exactement, on enlève le nombre d'encoches correspondant au nombre de cotes payées. Le Chef de village a fait la même opération lors du versement par le contribuable, avec la taille du caporal, lequel doit garder la mémoire des contribuables qui ne se sont pas acquittés. Pour que le contribuable ait une preuve du paiement fait, le gouverneur envoie, au commencement de chaque année, aux chefs de village, autant de livrets timbrés du Cercle portant le nom du village et datés de l'année, que le village marque l'empreinte du doigt du payant sur une carte et la lui remet. S'il est possible, le nom du contribuable est en même temps inscrit sur la carte. » (Rapport du Lt col. Toquente 7 avril 1904, Arch. Nation. Malgaches D459, in E. Fauroux, 1975, p.123).*

Malgré les efforts considérables accomplis par l'Administration pour atteindre les objectifs fixés par Gallieni, la fiscalité coloniale, dans le Menabé, n'est jamais parvenue à alimenter convenablement les caisses de l'Etat.

Pour faciliter l'assiette de l'impôt et sa perception, l'Administration entreprit d'abord une politique de regroupement des hameaux et campements de bœufs, caractéristiques du système de production sakalava, en gros villages placés autoritairement le long des principales voies de communication. Les « campements » de gardiens de bœufs devaient être strictement contrôlés et soumis à diverses autorisations. Tous les habitants devaient être recensés en un village précis, sous le contrôle de chefs de village et de quartier, et être détenteurs d'une carte d'identité permettant constamment aux autorités de vérifier que son porteur était en règle (impôt acquitté, prestations obligatoires effectuées...).

L'application de ces mesures devait s'avérer particulièrement difficile. D'assez gros villages apparurent en effet là où l'Administration l'avait souhaité, mais il s'agissait le plus souvent de villages fictifs où s'installaient quelques volontaires destinés à servir de leurre aux interlocuteurs officiels et, parfois, quelques migrants qui pouvaient ainsi obtenir quelques avantages. Les campements de brousse restèrent toujours aussi nombreux et aussi actifs qu'autrefois, aussi difficiles à contrôler pour une administration dépourvue de moyens. Ainsi, le nombre des contribuables fut toujours très sous-estimé.

## *Les difficultés de la fiscalisation*

Les listes de personnes recensées par village étaient généralement fantaisistes en raison, parfois, de déclarations inexactes, mais aussi souvent, à cause des modalités normales du fonctionnement des systèmes de production locaux qui conduisaient – et conduisent toujours – les Sakalava à d'incessants déplacements entre les divers pâturages, les cultures sur berge, les brûlis forestiers... Le recensement des bœufs devait constituer pour l'administration un casse-tête encore pire. En raison de stratégies pastorales souvent justifiées, les troupeaux d'un propriétaire étaient (et sous toujours) dispersés entre de multiples pâturages dont certains lointains, localisés de façon imprécise, sous la garde de bouviers qui ne rendaient de compte qu'après plusieurs mois d'absence... Dans un troupeau concret rencontré en brousse par un éventuel agent fiscal, les bœufs appartenaient à plusieurs propriétaires, parents entre eux ou alliés, mais indépendants dans la logique fiscale... La confusion était totale et il fallut bien se contenter de déclarations très fortement minorées, parfois corrigées de façon tout à fait arbitraire par un chef de village qui avait des comptes à régler avec certains de ses administrés ou, au contraire, qui cherchait à protéger un allié...

La collecte de l'impôt présentait encore plus de difficultés que son assiette. Elle reposait sur le petit personnel administratif local (en particulier le chef de canton) et sur la gendarmerie. Les cadres administratifs, venus de la métropole, faisaient généralement peu de zèle quand ils étaient affectés dans le Menabé. Il ne s'agissait pas d'une affectation disciplinaire, car on savait que la vie y était plutôt agréable, mais c'était une voie de garage qui permettait d'attendre l'heure de la retraite dans un relatif confort, loin de toute ambition. Lorsqu'ils venaient d'être nommés, préfets et sous-préfets manifestaient une certaine activité qui se traduisait par une éphémère petite amélioration des rentrées fiscales. Puis, la routine reprenait le dessus. En raison de l'état (réellement désastreux) des voies de communication, le fonctionnaire renonçait à d'improbables tournées où l'on rencontrait surtout des vieillards impotents et des migrants naïfs. Il consacrait ses rapports trimestriels et annuels à expliquer pourquoi, malgré son zèle, les rentrées fiscales demeuraient aussi faibles.

La fuite des Sakalava devant l'impôt avait très probablement, aussi, un sens symbolique plus que strictement économique, car les sommes dues étaient minimales pour des contribuables qui possédaient souvent plusieurs dizaines de bœufs. Mais, payer l'impôt c'était reconnaître la domination d'un *Fanjakana*<sup>2</sup> considéré comme étranger, inopérant, inutile, entravant le fonctionnement normal d'un système de production d'éleveurs peu fixés au sol. La lecture des rapports des chefs de canton, sous-préfets et préfets restituait l'image d'une petite administration obsédée par la collecte de l'impôt qui justifiait la quasi-

---

2. *Fanjakana* : l'administration, l'Etat, ceux qui gouvernent, le pouvoir au sens large avec une forte connotation péjorative.

totalité des tournées en brousse, alors qu'on s'occupait plus que de façon très secondaire des vrais problèmes : l'amélioration des conditions de production, la création de nouvelles infrastructures, les questions sanitaires...

La corvée et les diverses prestations en travail obligatoire (voir en particulier le SMOTIG<sup>3</sup>) ont subi, dans le Menabé, des échecs encore plus retentissants. Tout semblait se liguier pour que les prestataires prévus par la loi ne puissent se réunir effectivement sur un vrai chantier : les listes étaient erronées, les autochtones qui y figuraient savaient se rendre insaisissables quand on les cherchait, les colons dissimulaient leurs salariés et leurs métayers... Quand le chantier commençait enfin, les désertions se multipliaient, souvent favorisées par les contremaîtres eux-mêmes qui acceptaient contre compensations, de fermer les yeux ou qui, clandestinement, conduisaient le personnel vers des chantiers privés (routes ou travaux d'irrigation pour des colons, plantations personnelles du contremaître...). En tout état de cause, les travaux effectués sans encadrement compétent eurent des résultats presque toujours désastreux : les ponts s'effondrèrent dès les premières crues, les routes, à peine tracées, disparaissaient avant la fin de la saison des pluies...

En définitive, la carte d'identité, la *karatra*, a sans doute constitué l'apport le plus durablement positif (selon les critères de l'Administration) des mesures liées à la fiscalité. Tout individu devant à tout moment pouvoir fournir aux autorités sa carte dûment tamponnée, on a pu, à la longue, établir des listes de villageois à peu près conformes à la réalité, malgré la procédure qui permettait à un « bon » contribuable de prêter sa carte à ses parents ou alliés ayant approximativement le même âge.

### 1.3. La continuité de la situation fiscale après l'Indépendance

Une observation effectuée en 1970, dans les dernières années de l'impôt de capitation et de l'impôt sur les bœufs, permet de bien restituer l'ambiance très particulière de tracasseries aussi obsessionnelles qu'inopérantes qui a longtemps caractérisé les tournées de collecte fiscale.

*« Le 22 octobre 1970, le chef de canton effectue un premier passage à Beleo pour collecter les impôts. Il a la réputation d'être « bon », c'est-à-dire de ne pas user de brutalités pour parvenir à ses fins. On dit d'ailleurs que, pour cette raison, il est très mal noté et qu'il ne restera certainement pas longtemps à son poste. Devant les villageois assemblés, il fait un petit discours annonçant qu'un petit délai est donné aux mauvais payeurs jusqu'à la récolte des pois du Cap. Après cette date, dit-il, ce sont les gendarmes qui viendront pour mettre en prison sans pitié tous les récalcitrants, à moins qu'on ne les envoie pour la corvée sur le chantier de la route dans la région*

---

3. SMOTIG : Service de la Main-d'œuvre et des Travaux d'Intérêt Général, créé en 1925.

## *Les difficultés de la fiscalisation*

*de Marofihitse. Le 3 novembre, en fin de matinée, les gendarmes arrivent au village. Ils viennent pour faire pression sur ceux qui n'ont pas versé au moins une partie des sommes dues et, surtout, pour faire un exemple en arrêtant Stanislas Tiringe, du clan Tsiravo, qui a la réputation d'être un des plus mauvais contribuables du village. Il s'est caché dans une case et aurait sans doute échappé aux gendarmes si quelqu'un ne l'avait dénoncé. Les gendarmes frappent à la porte de la case où il est caché. Apparemment terrorisé, il se jette à genoux pour implorer la pitié et l'indulgence<sup>4</sup> les gendarmes l'amènent immédiatement vers Marofihitse où il devra travailler au moins six jours sur le chantier de la nouvelle route. En fait, il profitera de la première occasion pour fausser compagnie aux gendarmes et, le soir même il est de retour au village.*

*Le 11 Novembre, les gendarmes reviennent à Belo, accompagnés des policiers de la Commune Rurale de Befasy. Vers vingt heures, un grand discours est prononcé par les gendarmes en présence de tous les villageois :*

*« Nous sommes ici, devant vous, vos domestiques, payés par le Fanjakana pour vous servir et pour vous protéger. La raison pour laquelle nous sommes ici, c'est que nous sommes chargés de vous demander de payer l'impôt, l'IMF et l'impôt sur les bovidés. Il faut de l'argent au Fanjakana, pour qu'il puisse faire des travaux ! Quand vous êtes malades, vous suivez la route pour aller chez le médecin, et pourtant vous ne voulez pas payer l'impôt qui permettra d'entretenir cette route... Je vous demande de nous dire si oui ou non vous acceptez de payer l'impôt. »*

*Velolava répond au nom des villageois :*

*« Remerciements divers... Nous ne refusons pas de payer l'impôt, c'est un devoir auquel nous sommes habitués depuis le temps de la colonisation. Maintenant que nous avons l'indépendance, nous n'avons pas le droit de refuser. Nous acceptons donc de payer, mais, si vous le voulez bien, laissez nous un petit délai pour que nous ayons le temps de vendre quelques bœufs et nos pois du Cap. A votre retour, nous serons à votre disposition pour que vous nous emmeniez si, alors, nous n'avons pas payé. »*

*Les gendarmes :*

*« C'est trop tard maintenant pour que nous vous donnions encore un nouveau délai. L'année est presque terminée. Nous sommes donc*

---

4. En fait, tout donne à penser que Stanislas a été dénoncé avec son consentement, sachant qu'il se tirerait aisément de ce faux mauvais pas. Ses supplications trop théâtrales font évidemment penser à une mise en scène destinée à permettre aux gendarmes de repartir sans trop perdre la face et sans pousser plus avant la répression.

*obligés d'appliquer la loi, purement et simplement. Vous allez donc nous payer ce soir et, demain matin, tous ceux qui n'auront pas voulu payer devront venir avec nous. Vous pouvez donc commencer à vous préparer pour le voyage (...). Même les femmes qui ont des bœufs et qui n'ont pas payé devront venir avec nous. Ici à Belo, il y a vingt-quatre retardataires pour 1970, dix pour 1969, six ou sept pour 1968... Demain matin, nous allons ramasser tous ceux qui sont dans les champs. Réfléchissez bien ! En attendant, nous allons dormir. Le lendemain, les gendarmes repartent en n'emmenant avec eux que Stanislas Tiringe, capturé une nouvelle fois (cité in E. Fauroux, 1987, pp 193-194). »*

## **2. Le financement des dépenses publiques n'a jamais reposé principalement sur les ressources fiscales**

Aux temps pré-coloniaux, les vraies ressources de la monarchie provenaient en partie des droits perçus sur les navires de traitants venus commercer en divers points du littoral et, en beaucoup plus grande partie des règles de partage des butins ramenés des opérations de pillage. Ces règles avantageaient de façon très significative le roi, la famille royale et les principaux clans nobles leur permettant d'accumuler plus de bœufs et d'esclaves que les gens du commun. La « générosité » des grands constituait la base d'une certaine redistribution (très différente d'un ensemble ordonné de dépenses publiques) qui permettait le bon fonctionnement des rapports de clientèle, rouage central du fonctionnement de l'« Etat » sakalava.

Les gouverneurs merina du royaume de Mahabo ne rétrocédaient à leur gouvernement central qu'une petite partie des ressources prélevées sur le pays et les dépenses publiques ne consistaient que dans la construction (très rudimentaire) et l'entretien des postes militaires, ainsi que dans l'armement (extrêmement sommaire et presque toujours défectueux) des troupes chargées de défendre ces postes. Les ressources provenaient pour l'essentiel des droits de douane et de prélèvements opérés par les gouverneurs merina sur les échanges intérieurs à longue distance. Il s'agissait surtout d'un troc d'esclaves et de produits manufacturés venus des hautes-terres contre des bœufs et divers produits agricoles du Menabé. Beaucoup de notables sakalava en tiraient d'importants profits, ce qui explique sans doute la faible agressivité des Sakalava à l'égard des postes militaires, bien trop faibles pour résister si la population environnante avait été véritablement hostile.

Pendant les soixante années d'administration coloniale, les recettes fiscales en monnaie, dans le Menabé, ont toujours été faibles, voire dérisoires. Pour une population estimée à cent cinquante mille personnes, il n'y avait que quatre mille inscrits sur les rôles en 1900, dix mille en 1901, vingt huit mille

## *Les difficultés de la fiscalisation*

en 1905<sup>5</sup>... Cette situation a traversé toute l'époque coloniale et les choses ne se sont pas sensiblement améliorées avec les premières années de l'Etat malgache indépendant. Vers 1970, une étude sur les budgets familiaux, dans une zone pourtant peu favorable à l'évasion fiscale, au bord d'une route nationale goudronnée, faisait apparaître que les ménages ne consacraient que de 5 à 10% de leurs revenus monétaires au paiement de l'impôt<sup>6</sup>.

L'idée d'une fiscalité régionale permettant d'assurer la création et l'entretien d'un réseau routier et d'infrastructures dignes de ce nom est apparue dès les années trente comme une utopie. L'évolution ultérieure de la situation n'a fait que confirmer ce constat. Il est donc apparu de plus en plus clairement que le financement des dépenses publiques régionales incombait au budget général. Cela semble avoir eu au moins deux types de conséquences directes.

– Le budget général de la Colonie, puis celui de l'Etat malgache ont toujours été extrêmement modestes. Par ailleurs, la part des ressources publiques attribuée au Menabé, a toujours été anormalement faible et n'a cessé d'être considéré comme une région économiquement prometteuse (à l'exception de mirages de courte durée au début des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt) et elle n'a jamais possédé de groupe de pression organisé susceptible de présenter des revendications cohérentes aux pouvoirs publics.

– Les dépenses publiques ont donc été constamment faibles dans le Menabé avec des situations extrêmes, entre 1978 et 1985, sous le régime socialiste, époque où les observateurs ont pu penser que l'appareil d'Etat était en voie de disparition totale dans la région.

– Les pouvoirs publics et les autorités locales semblent donc avoir très tôt compris qu'il fallait compter principalement sur des ressources extraordinaires, principalement d'origine étrangère, pour tenter de sortir la région de son marasme économique. Au début des années soixante-dix, divers projets grandioses furent financés par le PNUD et la FAO, par Misereor (ONG allemande), par la coopération israélienne, puis, plus récemment, par la coopération suisse, par la caisse française de développement...

### **3. Une évolution logique : la disparition de la fiscalité directe en milieu rural**

Malgré sa très faible productivité, la fiscalité constituait une très lourde charge pour une jeune administration malgache qui n'allait pas tarder à connaître de grandes difficultés. Par ailleurs, à la faveur des événements politiques qui, à partir de 1972-75, ont marqué la fin du système néo-colonial, un certain nombre de mesures visant à supprimer toute taxation directe sur le monde rural furent d'abord esquissées sous le régime transitoire du général

---

5. E. Fauroux, 1975, p. 124.

6. E. Fauroux, 1975, p. 305.

Ramanantsoa, en 1973, puis confirmées à partir de juin 1975 avec l'avènement du régime « nationaliste autogestionnaire en marche vers le socialisme » du gouvernement Ratsiraka. La capitation et l'impôt sur les bœufs, en particulier, furent donc purement et simplement supprimés.

De multiples raisons semblent avoir concouru à cette décision. Tout d'abord, les pouvoirs publics eurent sans doute la conscience claire et en tout cas, tout à fait fondée, du bilan négatif de la fiscalité rurale, qui mobilisait manifestement trop de fonctionnaires pour des résultats dérisoires. Ils eurent aussi, très vraisemblablement, le souci de redresser une situation agricole qui, à de nombreux égards, apparaissait catastrophique. A peu près en même temps, des mesures furent très opportunément prises pour presque doubler le prix du Paddy payé au producteur. Par ailleurs, on parlait beaucoup à l'époque, d'un « développement communautaire » qui, pensait-on, devait s'appuyer sur une structure villageoise de base, le *Fokon'olona*. On souhaitait que cette assemblée locale pût intervenir directement dans le choix et dans la gestion des projets de développement la concernant. En renouvelant l'utopie de la période coloniale, on pensait alors, plus ou moins clairement, à une sorte d'autofinancement local, au moins partiel, de ces projets. Un poids fiscal significatif aurait pu contrarier ce projet. Enfin, il y eut aussi très probablement, une volonté un peu démagogique de séduire une population rurale restée très à l'écart des mouvements « révolutionnaires », essentiellement urbains, qui avaient favorisé l'accès au pouvoir des nouveaux gouvernants.

La suppression de la fiscalité directe eut quelques effets positifs réels mais de portée limitée. Elle a incontestablement marqué la fin d'un cycle infernal de tracasseries, devenu à la longue un véritable cauchemar aussi bien pour les représentants locaux de l'administration que pour le paysannat. La mesure a sans doute réellement eu une petite influence sur la période de relative bonne santé que connut alors l'économie rurale, en fort contraste avec l'effondrement des économies urbaines.

Mais la mesure a eu aussi d'importants effets pervers.

– La défiscalisation est intervenue en même temps qu'un effondrement généralisé de l'appareil d'Etat. Elle a donc largement contribué à aggraver l'image d'un Etat démissionnaire qui, après avoir été inutile, lointain et tracassier, apparut désormais tellement lointain qu'on pouvait croire à sa totale disparition. Plus que jamais les paysans de l'Ouest ont alors su qu'ils ne pouvaient compter que sur eux-mêmes et cette situation a certainement contribué au retour à l'autarcie qui a caractérisé, dans la région, le début des années quatre-vingt.

– Les « cahiers des bœufs » ont continué à être établis malgré la suppression de la taxe sur les bœufs, mais d'une façon extrêmement laxiste, un peu comme un exercice facultatif dont on ne se préoccupe réellement qu'en cas de vente d'une partie du cheptel (il existe encore des taxes sur les transactions concernant le bétail). Cette situation s'est avérée, à la longue, très domma-

## *Les difficultés de la fiscalisation*

geable car l'expérience montre que la mauvaise tenue des « cahiers » favorise souvent leur falsification dans le cadre de procédures destinées à « blanchir » les bœufs volés.

On peut pourtant penser que l'exemption fiscale du monde rural va se prolonger encore. Une très importante réforme administrative est en cours qui vise à réaliser une décentralisation effective. Le Menabé est donc en train de devenir une région administrative autonome alors que, malgré son éloignement, elle dépendait autrefois de Tuléar. Il est probable que la nouvelle unité ne devra pas compter exagérément sur les ressources du budget national touché par une pénurie chronique qui va manifestement durer encore longtemps. De plus, il y a tout lieu de penser que se maintient encore la vieille tradition de l'Etat malgache qui a constamment favorisé les hautes terres et la capitale aux dépens des « côtes », surtout lorsque celles-ci participent peu aux exportations. L'actuel Etat néo-libéral, peu autoritaire et peu interventionniste, va probablement continuer à oublier la fonction de l'impôt qui consiste à rappeler aux contribuables qu'ils sont des vassaux. A ce titre, l'impôt de type capitation pourrait continuer à être négligé. Par contre, on voit mal comment une fiscalité digne de ce nom, prise dans un processus de modernisation et de rationalisation de la gestion administrative pourrait ignorer durablement la seule richesse significative de la région constituée par les troupeaux de bœufs qui, après un brutal déclin au début des années quatre-vingt, sont actuellement en cours de reconstitution dans l'ensemble de la région.

## BIBLIOGRAPHIE

- ♦ FAUROUX E. (1975). *La formation sociale sakalava dans les rapports marchands ou l'histoire d'une articulation ratée*. ORSTOM, Paris, 405 p.
- ♦ FAUROUX E. (1989). *Le bœuf et le riz dans la vie économique et sociale sakalava de la vallée de la Maharivo*, MRSTD/ORSTOM, Antananarive, Paris, Aombe n°2, 295 p.
- ♦ FAUROUX E. (1994). Les échanges marchands dans les sociétés pastorales de l'ensemble méridional de Madagascar. *Cahier des Sciences Humaines*, vol.30, n°1-2, pp. 197-210.
- ♦ GALLIÉNI G. (1899). *Rapports d'ensemble du général Galliéni sur la situation générale de Madagascar*. Imp. Journal Officiel, Paris, 2 vol.
- ♦ GALLIÉNI G. (1900-1902), *Instructions diverses aux chefs de circonscription*, Journal Officiel de Madagascar et dépendances, 9, 16, 22, 29 août 1900, 1<sup>er</sup> et 5 mars 1902.
- ♦ JACQUIER L. (1904). *La Main d'œuvre locale à Madagascar*. Paris, Thèse doct. Droit, 266 p.
- ♦ JULIEN G. (1908-1909), *Institutions politiques et sociales à Madagascar*, Guilmoto, Paris.
- ♦ SCHLEMMER B. (1983), *Le Menabé. Histoire d'une colonisation*, Paris, ORSTOM, Trav. Documents n°164, 254 p.

## FISCALITÉ COLONIALE ET CONSTRUCTION DU MARCHÉ : L'EXEMPLE DE MADAGASCAR

Guy POURCET  
(UPX-Nanterre)

Un marché pur et parfait, intemporel, c'est comme « une fourmi de dix huit mètres, avec un chapeau sur la tête ; ça n'existe pas, ça n'existe pas ». Il n'existe que des marchés construits, conformes aux rapports de force d'une époque, reproduisant ces rapports de force. L'impôt sert en principe à payer les dépenses de l'appareil d'état, mais il peut aussi servir à exiger une soumission politique, à forcer l'intégration des producteurs dans un marché extérieur, voire à forcer la création de marchés intérieurs sans influence sur l'offre. Galliéni et ses successeurs considéraient l'impôt comme un moyen de soumettre les populations malgaches et de forcer les exportations ou l'approvisionnement des marchés locaux. La fiscalité indigène, facteur de la répartition des revenus coloniaux et de la détermination des prix, permettait d'organiser des transferts de surplus en direction du colonat et de l'administration.

La fiscalité coloniale a forcé l'offre paysanne, mais elle a aussi bloqué le développement d'une économie de marchés. Ainsi, à Madagascar, l'impôt sur les bovidés a provoqué une hécatombe de zébus, les impôts fonciers ont bloqué les aménagements fonciers, l'impôt capitatif a entretenu une pénurie de monnaie préjudiciable à la monétarisation des économies rurales. Un idéologue libéral pourrait le regretter ; l'économiste doit plutôt se demander pourquoi il n'a pas été nécessaire de réformer cette fiscalité, et comprendre que l'économie coloniale construisait le marché qui était nécessaire à la reproduction de la société coloniale.

### **1. Fiscalité coloniale et offre forcée**

L'administration coloniale, bien plus que le marché, coordonne les comportements économiques. Pour comprendre comment la fiscalité s'insère dans

la société coloniale, il convient d'examiner ses principes et objectifs, puis son mode de régulation, et enfin son rôle dans la détermination des prix.

### 1.1. Structure et objectifs de la fiscalité coloniale

Galliéni avait choisi d'administrer les populations malgaches dans leurs cadres traditionnels. L'impôt conserva donc ses caractéristiques précoloniales : les collecteurs maintenus en poste comprirent toute la charge symbolique de la sujétion fiscale et dramatisèrent comme il convenait la perception des impôts. Mais le nouveau maître de Madagascar souhaitait en outre que l'impôt forçât l'offre de travail et de produits exportables des « indigènes » aux colons ; pour ce faire, il augmenta le taux des impôts partout où la demande de travail et de produits le permettait.

Galliéni avait abaissé les droits de douane sur les importations d'origine française, élevé aussi ceux qu'acquittaient les produits étrangers, pour réserver le marché malgache aux industriels français. La polarisation du commerce extérieur vers la métropole privant la colonie d'une grande part de ses recettes douanières, la circulation intérieure constituant une trop faible assiette, les revenus ne pouvant pas être imposés tant que l'administration souhaitait favoriser les colons ou ne pouvait pas contrôler leurs déclarations, la fiscalité coloniale pesa surtout sur les personnes ou les patrimoines des « indigènes ». Ces « indigènes », qui demeuraient sous-intégrés dans les rapports marchands et donc incapables d'acquitter de lourds impôts en argent, durent payer des impôts en argent et en travail ; **le travail forcé fut un élément essentiel de la fiscalité coloniale.**

#### *Le travail forcé, la persuasion et le travail pénal*

Quand les assujettis n'ont pas accès au marché, l'impôt ne peut être acquitté qu'en nature. La corvée, qui permet à l'administration d'organiser elle-même le processus de production, est l'impôt qui s'adapte le mieux à cet état de la société. La main d'œuvre malgache fut donc débusquée, réquisitionnée, « persuadée » ; elle fut mobilisée sur les chantiers publics pour édifier une infrastructure économique et sociale minimale, sur les concessions agricoles, minières, forestières, pour faire vivre des colons concessionnaires besogneux, sur ses terres ancestrales pour approvisionner l'appareil de traite. Les travailleurs furent traqués individuellement (réquisition, contrats de travail) ou collectivement (corvées de fokonolona, « champs du commandement »).

Galliéni aborda officiellement le problème de la main-d'œuvre le 21 octobre 1896, dans un arrêté stipulant que « *tout habitant valide de 16 à 60 ans, de sexe masculin, à quelque classe de la société ou à quelque corporation qu'il appartienne, (...), sera appelé à fournir chaque année une prestation de 50 jours maximum pour le service des travaux publics civils ou*

## *Fiscalité coloniale et construction du marché*

*militaires* »<sup>1</sup>. Ensuite, le Gouverneur Général rédigea une note circulaire appelant des suggestions<sup>2</sup>.

Il était indispensable, en cette période troublée de la « pacification », de disposer d'un moyen légal de contrôle des mouvements de population et de répression des déplacements non autorisés ; sachant qu'il ne contrôlait bien que la population emprisonnée ou placée sous la férule des colons, Galliéni fit paraître un nouvel arrêté stipulant que « *tout individu valide de 16 à 60 ans, de sexe masculin, devait pouvoir justifier de ses moyens d'existence sous peine d'être considéré comme vagabond* »<sup>3</sup>. Tous les hommes adultes qui n'étaient pas munis d'une patente ou d'une attestation d'emploi chez un colon étaient passibles de trois à six mois de prison. Les colons avaient évidemment la faculté d'employer cette main d'œuvre pénitentiaire à des tarifs défiant toute logique économique.

Achevée la pacification, le problème de la main d'œuvre se posait encore et les livraisons de travailleurs pénaux se poursuivirent. A cette époque, les administrateurs étaient encore aux ordres des colons soutenus par l'opinion métropolitaine et le Ministère des colonies ; l'arrêté du 2 janvier 1897 fut donc appliqué avec la plus grande rigueur. En rappelant ce moment de la « politique sociale », Olivier note en 1931 :

*« L'arrêté reconnaissait bien que le fait de travailler pour son propre compte était admis comme moyen de justification d'existence, mais dans l'état rudimentaire de l'organisation administrative de cette époque, il fallait, en cette matière, s'en remettre principalement à l'appréciation personnelle des administrateurs. Et il semble bien que certains d'entre eux aient eu tendance à ne considérer comme travail effectif que celui accompli en tant que salarié. C'était en somme contraindre indirectement les indigènes à louer leurs bras aux colons ou aux services publics »*<sup>4</sup>.

Tous les administrateurs ne se montrant pas aussi compréhensifs à l'égard du colonat, Galliéni institua les « contrats à privilège » : l'arrêté du 31 août 1897 dispensa de la prestation des 50 jours tous les malgaches ayant contracté un engagement d'un an avec un colon ; l'arrêté du 21 octobre 1898 dispensa du service militaire les malgaches ayant contracté un engagement de cinq ans. Les besoins de la colonisation en main d'œuvre auraient pu en être satisfaits, car les chantiers publics inspiraient la terreur, mais Galliéni venait de commettre l'une des rares erreurs de sa carrière coloniale ; il déplora en 1899 que :

---

1. JOMD du 6 novembre 1896, page 85. L'arrêté du 21/10/1896 est précisé par celui du 19/01/1897, JOMD du 30/01/1897, page 93.

2. Circulaire N° 91, JOMD du 6/11/1896, page 93.

3. JOMD N° 50 du 02/01/1897, page 261.

4. M. Olivier : ouvrage cité, page 74.

*« Vous avez vu, d'autre part, que pour favoriser de tout mon pouvoir les entreprises de colonisation de nos colons, j'avais exempté des prestations et du rachat les indigènes qui s'employaient avec eux un certain temps. Il en est résulté un véritable commerce. Des individus se faisaient payer une certaine somme par les malgaches qui, dès lors ne faisaient rien, ni sur nos chantiers, ni sur les exploitations des prétendus colons, puisque celles-ci n'existaient pas. Il y avait ainsi des farceurs qui avaient jusqu'à 2.000 engagés ... à ne rien faire. Plus de 60.000 prestataires étaient ainsi exemptés et le travail retombait naturellement sur les autres »<sup>5</sup>.*

Le travail forcé permit, en quatre ans et trois mois, de doter la Grande-Ile d'une infrastructure minimale et de lancer les entreprises de colonisation. Il permit la reconstruction rapide des villages incendiés pendant la « pacification », la construction des voies de communication dans toutes les provinces, l'installation des lignes télégraphiques, etc. La réquisition permit aussi aux colons « farceurs » de vendre leur liberté aux « indigènes », aux commerçants de l'intérieur de faire monter à bon compte les marchandises débarquées dans les ports côtiers, aux planteurs et chercheurs d'or d'exploiter une main d'œuvre quasi gratuite (15 à 20 centimes par jour de travail) ; elle a souvent garanti la survie d'entreprises mal gérées, sans moyens techniques ou financiers, qui auraient autrement disparu.

Galliéni considérait heureusement cette corvée comme « un régime transitoire établissant certaines sujétions passagères et conciliant le mieux possible le principe de la liberté (sic) accordée aux indigènes et la nécessité d'assurer notre prise de possession de Madagascar »<sup>6</sup>. Aussi remplaça-t-il ce régime de la prestation par celui de la « persuasion », le 5 janvier 1901. Mais pour « ne pas léser les intérêts européens engagés à Madagascar », il recommanda à ses administrateurs :

*« Nos fonctionnaires n'oublieront pas qu'ils doivent leur concours le plus complet à nos colons, qu'ils devront même, (...), défendre au nom du bon sens les intérêts qui leur sont confiés à ce point de vue et non les combattre au nom du règlement »<sup>7</sup>.*

Chacun fut ainsi persuadé que la « persuasion » ne supprimait pas la contrainte. Une nouvelle pratique de la contrainte, une contrainte libéralisée en quelque sorte, continua à alimenter en main d'œuvre les chantiers d'intérêt général recrutant des « travailleurs libres », les chantiers dits d'intérêt local mobilisant les *fokonolona*, et les plantations des colons. Commentant « le grand tournant de 1900, année où fut proclamée solennellement la

5. Lettre de Galliéni à J. Chailley, du 2 février 1899.

6. « Instructions relatives à la suppression des prestations indigènes », JOMD du 05/01/1901, page 5125.

7. JOMD du 05/01/1901, page 5218.

## *Fiscalité coloniale et construction du marché*

*substitution du travail libre aux corvées* », où la mobilisation de la main d'œuvre perdit donc en principe son caractère fiscal, M. Olivier note avec lucidité et par euphémisme que « le terme « conseiller » a dû rencontrer parfois certaines difficultés d'interprétation »<sup>8</sup>. Les « souhaits » ou les conseils des administrateurs étaient, dans la pratique quotidienne, des ordres formels. Ils ne pouvaient pas être interprétés autrement, par les fonctionnaires malgaches subalternes et par les villageois, après les brutalités de la « pacification » et du système des prestations. Mais si d'aventure, il était venu à l'esprit de quelques villageois de n'être pas persuadés par le discours de l'administrateur, celui-ci disposait de nombreux moyens de rétorsion à leur endroit qu'il pouvait appliquer avec le plus parfait arbitraire :

*« Il faut que l'indigène sente constamment suspendue au dessus de sa tête l'épée de Damoclès de l'administration (...). La seule solution pour y parvenir est l'arbitraire au sens étymologique du mot. Par exemple, si un indigène ne veut pas faire du caoutchouc – ce à quoi aucun texte ne l'oblige – on le punira en lui appliquant un texte sur l'hygiène ou la garde de nuit qu'il aura – par ailleurs – enfreint »*<sup>9</sup>

Dès 1899, le code de l'indigénat prévoyait trente cinq causes de « punitions administratives prononcées par décision des administrateurs coloniaux », allant d'omissions ou retards dans la déclaration des naissances et des décès, aux actes irrespectueux de l'autorité, en passant par l'abattage d'arbres sans autorisation, l'ivresse, le tapage nocturne, etc. ; mais l'article 22 (négligence de paiement des impôts) suffisait à remplir les prisons. Nonobstant les conseils ambigus des Gouverneurs Généraux, les administrateurs prêtaient les prisonniers aux colons. L'arrêté du 21 janvier 1911 relatif à la « réglementation des sessions de main d'œuvre pénale aux particuliers » exposa le motif savoureux suivant :

*« La grande majorité des détenus administratifs sont des contribuables qui, par paresse ou par insouciance, n'ont pas payé leurs impôts. En mettant ces prisonniers à la disposition des colons qui en feraient la demande, on pourrait leur donner sinon le goût, du moins l'habitude du travail »*<sup>10</sup>

La persuasion pouvait aussi s'adresser à des collectifs de travail. Le pouvoir colonial sut aussi utiliser les institutions traditionnelles, dans le cadre d'une persuasion collective, pour recruter les travailleurs nécessaires, en principe, aux chantiers administratifs d'intérêt local<sup>11</sup>. En fait, sur le terrain, le *fokonolona* fut employé à toutes les tâches. Un colon avait-il besoin qu'une

---

8. M. Olivier : op. cit., page 78.

9. Rapport du Chef de district de Mahabo – 1944, Archives d'Aix en Provence, 2 D 126. Cité par E. Fauroux.

10. JOMD du 04/01/1911, page 74.

11. Décret du 9 mars 1902, arrêté du 25 mars 1905, Décret du 6 mars 1907.

route desservît sa concession, avait-il même besoin d'aménager un chemin d'exploitation, l'administrateur se faisait un devoir de créer ces voies d'intérêt local en persuadant le *fokonolona*. Une grande route traversait-elle un *fokontany*, il était facile d'arguer que cette desserte avait aussi un intérêt local, puis de la classer ensuite d'intérêt général. La persuasion administrative transformait la réglementation des travaux de *fokonolona* en mode général de recrutement de main d'œuvre gratuite.

La réquisition était un impôt en travail. Dans la forme, la « persuasion » et le travail pénal ont aboli le caractère fiscal de l'offre forcée de travail, mais ces contraintes sont restées d'indispensables auxiliaires de la fiscalité coloniale.

### *Les impôts acquittés en argent*

Galliéni régla la fiscalité indigène dans le prolongement de la fiscalité méridionale dès 1896<sup>12</sup>. En Imérina, la taxe personnelle, fixée à 2,50 francs par an, succéda à l'isan-aina supprimé ; l'isan-ketra fut maintenu sous l'appellation de droit sur les rizières et fixé à 0,80 francs ou trois mesures de riz par rizière. Puis cette fiscalité fut étendue aux autres provinces<sup>13</sup>. Observant que les paysans malgaches ne pouvaient payer des impôts en monnaie que dans la mesure où ils pouvaient vendre leurs produits ou leur force de travail, Galliéni détermina initialement des taux d'imposition différents suivant les provinces, suivant l'état de développement des rapports marchands, la diversité des règles d'appropriation du sol et l'inégale densité des entreprises coloniales ; mais il accentua la pression fiscale chaque fois que le fléchissement des emprisonnements pour cause fiscale en laissait prévoir la possibilité<sup>14</sup>. Il arrêta enfin la « forme de la fiscalité applicable aux indigènes » en juin 1901<sup>15</sup>. Outre la taxe personnelle à laquelle tous étaient assujettis, les hommes malgaches pouvaient devoir payer : l'impôt foncier sur les maisons, l'impôt sur les rizières, l'impôt sur les propriétaires d'animaux, l'impôt sur les célibataires sans enfants, la taxe spéciale pour l'entretien des léproseries et la taxe de l'Assistance Médicale Indigène. Le progrès des immatriculations foncières permit ultérieurement (en 1926) de créer un impôt foncier supplémentaire. Quelques taxes occasionnelles, dont les administrateurs se plaisaient à souligner le caractère « éducatif », s'ajoutaient à ces impôts sur rôle : la taxe d'adoption (25 francs entre 1898 et 1901, puis 1,50 francs entre 1902 et 1904,

---

12. Arrêté N°146 portant réglementation des impôts à percevoir sur les indigènes de l'Imerina ; JOMD du 27 novembre 1896.

13. Voir les JOMD de juillet et août 1897.

14. Ainsi, en supprimant la corvée des 50 jours en 1900, Galliéni définit trois taux (20 francs, 15 francs et 10 francs par an) différents suivant les provinces. En Imérina, le taux est multiplié par huit. Cf. Arrêté du 31/12/1900 ; JOMD du 05/01/1901.

15. Arrêté « fixant le mode d'assiette et les règles de perception des impôts directs indigènes » – JOMD du 12 juin 1901.

## *Fiscalité coloniale et construction du marché*

puis tombée dans l'oubli), la taxe sur les faux témoignages (150 francs), la taxe sur les objets contestés (20 francs), la taxe sur les contestations nécessitant conciliation (1 franc), la taxe sur les procès ( 5% de la valeur de l'objet contesté, payable par le perdant), la taxe sur les actes civils (1,50 francs), les droits d'exhumation (90 francs en 1989 et 1899, puis 5 francs), les droits d'octroi (sur le sel et le raphia) et d'abattage, les droits sur les troupes de chanteurs, les droits d'enregistrement sur les ventes de maisons ou de terrains à titre définitif (5% de la valeur du bien), la taxe sur les ventes à réméré (7,5% du prix de la maison ou du terrain), la taxe sur les prêts d'argent avec ou sans intérêt (2% du montant du prêt), la taxe sur la fabrication de vin de palme et la taxe d'exonération du service militaire (100 francs). Enfin, les commerçants et artisans étaient assujettis à la patente, les vendeurs payaient des droits de place sur les marchés et les « indigènes » en déplacement (ou résidant hors de leur région d'origine) payaient une taxe de séjour<sup>16</sup>.

Dans les premières années de la colonisation, les colons concessionnaires étant rares, l'impôt dirigea plutôt les malgaches vers les boutiques de traite ; l'essentiel des exportations d'alors consistait en produits de cueillette : latex, cire, raphia, or, etc. Galliéni appréciait comme suit l'efficacité de l'impôt capitatif :

*« N'oubliez pas qu'à Madagascar le mouvement économique dépend en grande partie de l'impôt indigène. Supprimez cet impôt et les exportations s'arrêteront. Les exportations de peaux, caoutchouc, bœufs, etc. correspondent toujours au moment de la rentrée de l'impôt. Dès que les impôts sont payés, plus rien n'arrive de l'intérieur »*<sup>17</sup>

Puis, les colons se faisant plus nombreux, l'épuisement des produits de cueillette et l'élévation de la taxe personnelle dirigèrent les paysans vers les concessions :

*« Il s'est avéré, au contraire, que partout dans la Grande Ile la production a progressé au fur et à mesure de l'assujettissement plus complet de nos sujets malgaches aux charges fiscales. Sur les différents points de notre possession, dans les régions centrales en particulier, on a vu régulièrement l'offre de main d'œuvre devenir abondante au moment de la mise en recouvrement de l'impôt »*<sup>18</sup>.

---

16. Taxe utilisée comme instrument de la « pacification », supprimée par l'arrêté du 28 septembre 1900.

17. Lettre de Galliéni à Charles-Roux, du 25 février 1904.

18. Arrêté du 30 octobre 1904 « fixant l'assiette et les modes de perception de la taxe personnelle, de l'impôt sur les rizières et les bovidés » – Exposé des motifs.

## 1.2. Indigénisation et régulation de l'oppression administrative

La prose coloniale identifie les Africains comme des « indigènes » ; nous conviendrons d'appeler indigénisation les propriétés économiques de ce changement d'identité. L'indigénisation est un processus **d'intégration partielle** de la paysannerie dans l'économie coloniale, régulé par l'**oppression administrative** ; elle implique la subordination des communautés paysannes aux intérêts du capital colonial et participe à l'édification d'une **société dualiste**.

### *L'indigène est sous-intégré dans l'économie marchande*

L'intégration des sociétés périphériques dans l'économie capitaliste s'effectue en connectant la demande (externe) et les activités productives paysannes. Dans les anciens royaumes, les contraintes despotiques assuraient cette liaison. Dans l'économie coloniale, cette connexion ne fut toujours pas réalisée par le principe du marché ; elle s'organisa comme un mécanisme de **capture de rentes**. Sous la pression d'événements extérieurs et violents (conquête, puis oppression administrative), la structure des activités communautaires se transforma de sorte que le **surplus** communautaire prit la forme des marchandises dont le capital colonial pouvait tirer profit. Les colons se substituèrent aux aristocraties locales sans changer fondamentalement la structure des économies africaines.

Cette intégration restait partielle dans la mesure où le prix de collecte des marchandises ne couvrait pas la totalité des coûts de reproduction des forces productives communautaires, c'est-à-dire ne permettait pas aux indigènes sous-intégrés d'acheter sur le marché toutes les marchandises nécessaires à leur survie. Quant au taux de salaire, entre 1924 et 1955, il demeura inférieur au montant que l'administration estimait correspondre au minimum vital d'un ménage malgache sans enfants. La dépense de forces productives non rémunérée devait être reproduite hors des rapports marchands, dans le cadre communautaire. Il était donc nécessaire que ces structures non marchandes soient conservées. L'administration coloniale se fit une spécialité de la gestion de ces sociétés exotiques non marchandes. Le système économique colonial était régulé par l'oppression administrative.

L'administration, détentrice du monopole de la violence légale nécessaire à l'avènement de l'économie marchande, pivot de l'économie coloniale, devait assurer la rentabilité des maigres investissements coloniaux ; c'est pourquoi elle gérait conjointement l'intensité et la productivité du travail, la transformation des rapports communautaires et la concurrence dans le secteur marchand.

### *L'intensité du travail*

Pour assurer des revenus décents à un colonat concessionnaire besogneux et rentier, l'administration devait non seulement forcer l'offre de travail en levant l'impôt, mais encore assurer la discipline du travail. C'est ainsi que L.

## *Fiscalité coloniale et construction du marché*

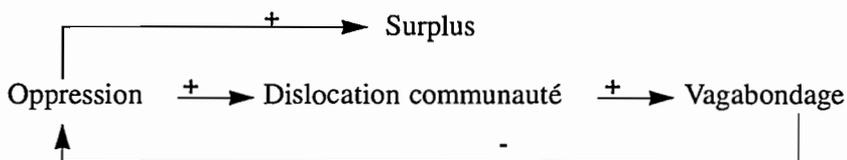
Mattéi rend compte de la satisfaction des colons à l'issue de la réquisition de 1939 :

*« L'administration, est-il dit, renonce à son attitude indifférente, voire hostile. Elle ne laisse plus l'employeur embaucher les ouvriers en subissant leurs exigences et leurs fantaisies (sic). Jusqu'à ce jour, la recherche des engagés en fuite était théorique, pratiquement le déserteur n'était jamais récupéré. Désormais, l'administration devient consciente de ses responsabilités ; elle fournit la main d'œuvre et lui impose la discipline du travail »<sup>19</sup>*

Ces pratiques avaient pour effet d'abaisser le taux de salaire et d'accroître le temps de travail nécessaire à l'acquittement de l'impôt ; mais l'augmentation de la charge fiscale provoquait une réallocation des ressources indigènes préjudiciable à la reproduction des communautés paysannes.

### *La dissolution des rapports communautaires et le « vagabondage »*

Les législateurs coloniaux n'ayant pas élaboré de doctrine, ni de politiques globales pour gérer le rythme de la dissolution des rapports communautaires<sup>20</sup>, les chefs de province ou de district devaient improviser leur gestion quotidienne. Chaque chef de district arbitrait entre les exigences des colons (qui demandaient toujours plus de main-d'œuvre ou de produits) et l'impératif de maintenir l'ordre public (qui nécessitait la conservation des cadres traditionnels) suivant l'évolution du « vagabondage » : toute recrudescence des fuites devant l'autorité les conduisait à relâcher l'oppression administrative et modérer la capture des surplus communautaires au risque de mécontenter les colons. Inversement, toute diminution du vagabondage rendait l'administrateur plus attentif aux sollicitations des colons.



### *La régulation de la concurrence*

Pour freiner la hausse des prix des produits, l'administration soutenait les grandes compagnies de traite contre les petits traitants indépendants et

19. L. Mattei : « Rapport sur la mobilisation civile des travailleurs indigènes à l'intérieur de la colonie ». Cité par Mme Razoarinoro-Randriamboavonjy dans « La question du riz » – bulletin de Madagascar, Octobre-Novembre 1971, Page 842.

20. Le premier acte législatif consiste en général à rendre le droit français applicable dans les colonies. Ensuite, persistant à ignorer les organisations communautaires, les législateurs coloniaux ont légiféré pour des individus supposés libérés des règles traditionnelles.

favorisait ainsi la constitution de réseaux de collecte pyramidaux où chaque agent collecteur bénéficiait d'une situation de monopsonne villageois. Simultanément, la dissolution des rapports lignagers atomisait l'offre paysanne. Les prix de collecte étaient donc aussi bas que le permettaient le montant des impôts et le vagabondage.

Pour freiner la hausse des salaires, l'administration maintenait les travailleurs indigènes dans un statut semi-servile et limitait la concurrence des demandeurs de main-d'œuvre en particularisant les marchés suivant la durée de l'emploi :

– Les petites concessions étaient approvisionnées par le vivier de main-d'œuvre local ou par des migrations saisonnières à courte distance.

– Les grandes concessions étaient approvisionnées par des migrations tournantes à longue distance ; les plus grandes, capables de constituer leur propre vivier de main-d'œuvre, étaient cernées par une couronne de villages d'immigrants.

– Dans les zones de grande colonisation, les petits colons étaient défavorisés systématiquement. Partout, l'administration exerçait les pressions nécessaires à l'entretien des flux migratoires.

Ainsi, l'administration restait le pivot de l'économie coloniale ; mais en assurant ainsi toutes les conditions de la valorisation du capital colonial, elle créait de multiples occasions de rente. L'économie coloniale fut toujours dévoyée vers la capture de rentes diverses, et éloignée des pratiques d'une hypothétique mise en valeur rationnelle des ressources locales. L'exploitation coloniale fut un gigantesque gaspillage.

### **1.3. La formation des prix dans l'économie coloniale**

L'administration restait l'indispensable médiateur des relations économiques entre les paysans et le secteur marchand. Les parties de cette société unifiée par la force (et non par la division du travail et l'échange) demeuraient extérieures l'une à l'autre. Les prix de collecte des produits et les salaires se formaient sur un curieux marché où les colons concessionnaires, les commerçants, les notables ruraux, disposaient de tous les moyens nécessaires pour forcer l'offre paysanne. Le prix colonial n'était donc pas une variable d'ajustement du marché ; il était plutôt une variable de financement des organisations impliquées dans l'exploitation coloniale

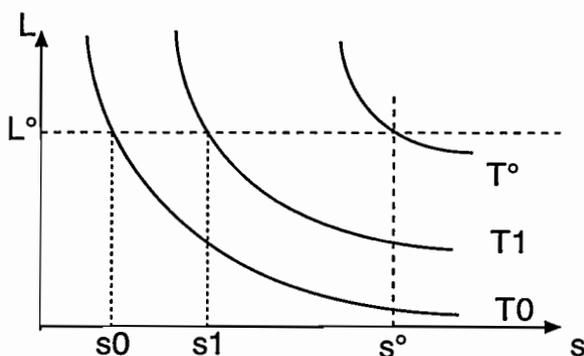
Au début de l'époque coloniale, le prix du travail pouvait être fixé arbitrairement puisque la reproduction des forces productives réquisitionnées ne pré-occupait pas les responsables. Après le départ des troupes, le « vagabondage » modéra les appétits coloniaux ; il devint clair que les prix de collecte et le taux des impôts ne devaient pas composer une charge excessive qui eut complètement déstructuré les communautés. Enfin, la transition de l'économie de pillage à l'économie de traite attira l'attention des administrateurs sur les

## Fiscalité coloniale et construction du marché

plantations paysannes ; progressivement, les prix coloniaux reflétaient moins vaguement les conditions de la reproduction des partenaires de « l'échange ».

### Les prix de l'économie de pillages ; l'offre forcée

La levée de l'impôt capitatif, le plus primitif des moyens d'exploiter des groupes pré-capitalistes après la corvée, conditionnait le transfert de surplus vers le secteur marchand. Pour un montant d'impôt donné ( $T$ ), le nombre de journées de travail fournies par un contribuable ( $L$ ) dépendait du taux de salaire en vigueur ( $s$ ) :  $[T = L \cdot s]$ . Le schéma de la taxe sur les bovidés était tout à fait semblable. Avec une assiette (nombre de têtes =  $N$ ) et un taux ( $t$ ) donnés, l'offre de bœufs ( $S$ ) dépendait de leur prix sur le marché ( $p$ ) :  $[t \cdot N = S \cdot p]$ .



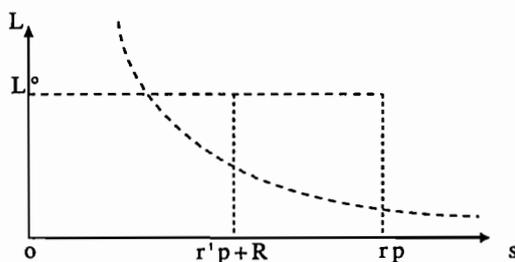
Cependant, la qualité de travail exigible avait une limite supérieure ( $L^\circ$ ) que l'administration savait atteinte lorsque les paysans fuyaient les villages. Le pillage colonial ne devait pas troubler la paix des administrateurs en désintégrant trop rapidement les cadres sociaux traditionnels et en incitant les paysans au vagabondage. A chaque montant d'impôt donné correspondait donc une limite inférieure du taux de salaire.

Les colons s'efforçaient de tirer le plus grand bénéfice possible de cette main d'œuvre ( $L^\circ$ ), sans toutefois se résoudre à investir. Avec une productivité prédéterminée ( $r$ ) et un cours des produits donné ( $p$ ), la valeur de leurs exportations s'élevait à  $[E = L^\circ \cdot r \cdot p]$ . La part du produit payée aux salariés  $[s \cdot L^\circ = T]$  revenait à l'administration et le reste  $[G = L^\circ \cdot r \cdot p - T]$  aux colons. Les cours à l'exportation et la norme d'entretien conforme à la position sociale des colons ( $G^\circ$ ) fixaient la limite supérieure du taux de salaire :  $[s^\circ = (r \cdot p - G^\circ) / L^\circ]$ . Dans ces conditions, le taux de salaire minimal devait croître proportionnellement à l'impôt  $[s = T / L^\circ]$ , sans dépasser le seuil  $s^\circ$  ; le montant de l'impôt ne pouvait pas excéder  $T^\circ$ .

*Le développement des plantations paysannes*

Les paysans créèrent leurs propres plantations, souvent sous l'autorité des chefs de lignage rendus responsables du paiement des impôts. Plutôt que de forcer les paysans à étendre leurs cultures exotiques, l'administration tenta de freiner cette évolution pour deux raisons. D'une part, la concurrence paysanne menaçait les colons d'une ruine trop rapide pour que le pouvoir pût y consentir sans provoquer une fâcheuse agitation sociale ; d'autre part, les administrateurs craignaient que les cultures exotiques ne détournassent les paysans des cultures vivrières et n'engendrassent des disettes.

Les taux de salaire, restés relativement élevés jusqu'en 1914, chutèrent après la guerre. L'inflation ne joua probablement qu'un rôle mineur dans cette dévalorisation ; vers 1925, la dévastation du Sud et la désagrégation des rapports communautaires substituèrent une main d'œuvre migrante relativement stable et abondante à la main d'œuvre occasionnelle des viviers locaux. Les paysans des régions favorables aux cultures exotiques s'avisèrent immédiatement qu'ils n'étaient pas obligés de travailler sur les concessions pour faire face à leurs obligations fiscales, qu'ils pouvaient aussi cultiver des plantes exotiques et vendre leur produit aux collecteurs. Avec une productivité ( $r'$ ), ces paysans trouvèrent avantage à développer leurs plantations dès que la baisse du taux de salaire eût rendu le travail sur les concessions moins avantageux : [ $r' \cdot p > s$ ]. En même temps, la mobilité interrégionale des cultivateurs et les exigences des maîtres du sol ( $R$ ) fixèrent le taux de salaire sur les concessions de sorte que [ $r'p + R < s$ ].



Dans cette économie façonnée par le clivage racial, où s'était ancrée la notion thomiste de « *l'entretien conforme à la position sociale* », même les petits « colons marécageux » devaient bénéficier de ressources leur permettant de tenir leur rang ; les prix de collecte furent donc soutenus aussi longtemps que possible. Mais la grande colonisation concessionnaire souhaitait l'élimination des petits colons « marécageux » gaspilleurs d'une main d'œuvre qui leur faisait défaut. Les compagnies de traite abaissaient autant que possible les prix de collecte. Avec le développement des plantations paysannes et

## *Fiscalité coloniale et construction du marché*

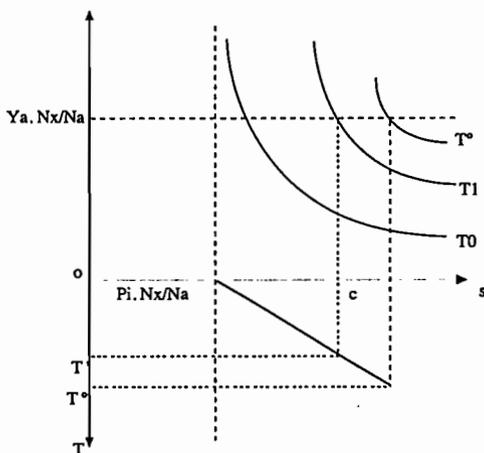
l'éradication du colonat concessionnaire, les prix au producteur purent baisser pour le plus grand bénéfice des marchands.

### *L'économie de traite*

L'oppression administrative avait raréfié les terres et l'énergie humaine dans les communautés paysannes. Désormais, les paysans contraints de gérer cette rareté devaient abandonner les activités traditionnelles les moins rémunératrices et esquisser une spécialisation. L'artisanat rural s'étiolait. La division du travail et l'échange marchand n'étaient certes pas encore des rapports sociaux dominants, mais cette évolution fit peser de nouvelles contraintes sur la détermination des prix. L'échange resta inégal mais le prix permit l'entretien d'une partie de l'énergie humaine des planteurs dont l'offre n'était plus entièrement forcée.

Supposons que les paysans abandonnaient la production de ( $Y_a$ ) objets artisanaux fabriqués en ( $N_a$ ) heures de travail par unité. Les substituts importés de ces produits étaient payés au prix ( $P_i$ ), en vendant ( $Y_x$ ) unités de denrées exotiques produites en ( $N_x$ ) heures de travail par unité et payées au prix ( $P_x$ ). Les paysans consacraient la totalité de leurs gains monétaires [ $P_x \cdot Y_x$ ] soit à l'achat de biens importés [ $P_i \cdot Y_a$ ], soit au paiement de l'impôt ( $T$ ). La contrainte budgétaire des paysans s'écrivait : [ $P_i \cdot Y_a + T = P_x \cdot Y_x$ ].

Le surtravail fourni par les paysans ne devant toujours pas dépasser le niveau  $L^\circ$ , il résultait que [ $Y_x < (L^\circ - N_a \cdot Y_a) / N_x$ ]. De plus l'acceptation d'une ébauche de division du travail nécessitait que le temps économisé en renonçant aux productions artisanales soit supérieur au temps de travail dépensé pour produire les cultures exotiques strictement nécessaires aux achats : [ $P_x > P_i \cdot N_x / N_a$ ]. Enfin, le prix de collecte ne pouvait pas dépasser le niveau du cours mondial diminué des frais de collecte.



Les paysans choisissaient de participer à la traite des produits à condition que la spécialisation n'exige pas plus de travail [ $Y_x < Y_a.N_x/Na$ ] et que [ $P_x > P_i.N_x/Na$ ]. Cependant, les progrès de la production paysanne restaient liés directement à l'impôt.

## 2. Incohérence et dysfonctionnements de la fiscalité coloniale

La fiscalité indigène servait à affirmer la subordination des sujets malgaches au pouvoir colonial français, à forcer l'offre de main d'œuvre et de produits exotiques au bénéfice des colons concessionnaires ou des commerçants, à combattre les coutumes ou pratiques choquant la morale du colonisateur ou contrariant ses projets, et enfin, à financer les dépenses publiques. Ces objectifs n'étaient pas nécessairement compatibles entre eux. Il suffit, pour en rendre compte, d'observer le poids de la fiscalité indigène dans le budget colonial puis son impact sur l'allocation des ressources, et enfin les modalités de la structuration du marché intérieur qui en résultèrent.

### 2.1. Le poids de la « fiscalité indigène »

L'impôt servant de base à presque toutes les pratiques d'exploitation coloniale et de corruption, le transfert de surplus vers le secteur marchand dépassait largement le montant cumulé des impôts payés par les « indigènes » ; en fait, au début de la période coloniale et pendant les deux guerres mondiales au moins, la quasi totalité de la valeur du produit marchand des paysans malgaches fut prélevé par les collecteurs d'impôts, pour le compte du budget général ou pour leur propre compte, et par les colons toujours prompts à abuser des complaisances de l'administration.

#### *La place de la fiscalité indigène dans le budget colonial*

L'assimilation douanière et la polarisation du commerce extérieur privaient le budget local de sa principale base fiscale ; les droits à l'importation et à l'exportation représentaient respectivement 3% et 1,7% des recettes budgétaires en 1902. Une taxe de consommation, perçue sur la circulation des produits locaux et importés, procurait 12,3% des recettes budgétaires au début du siècle. Pour accompagner le gonflement des dépenses publiques, il fallut accroître les « taxes de consommation » et les diversifier ; mais jusqu'en 1930, ces impôts indirects représentèrent moins de 20% des recettes budgétaires. Le budget local était surtout alimenté par la fiscalité indigène directe, puisque les colons étaient relativement épargnés<sup>21</sup>.

---

21. Il fallut attendre 1927 pour qu'un impôt sur le revenu s'ajoutât à la taxe personnelle que les colons payaient comme les malgaches. Les patentes (majorées pour les commerçants asiatiques) représentaient à peine 10.7% du budget local en 1930.

## *Fiscalité coloniale et construction du marché*

En 1902, l'impôt capitatif procurait à lui seul la moitié des recettes budgétaires. Il s'éleva de 2,50 à 5 francs entre 1897 et 1900, puis de 20 à 250 francs entre 1901 et 1930. Il représentait encore 23 % des recettes du budget local en 1930.

L'impôt sur les bovidés procurait à peine 2,5 % des recettes budgétaires en 1902 car les éleveurs de l'Ouest et du Sud pouvaient encore y échapper. Mais la fraude sur les déclarations ne dépassait plus 30% dès 1920, et la taxe sur les bovidés représentait 16% des recettes du budget local en 1930.

Les droits de place sur les marchés, la taxe d'abattage cérémoniel et les droits de délivrance des livrets individuels procuraient autant de recettes que les produits des exploitations industrielles, soit environ 4 % du budget.

Dans l'ensemble, jusqu'à la seconde guerre mondiale, la contribution malgache a été supérieure à la moitié des recettes publiques. La « fiscalité indigène », prétendaient les responsables coloniaux, devait hâter la diffusion des rapports marchands. Peut-être l'eût-elle fait si l'argent avait circulé dans les campagnes ; mais la ponction monétaire fut toujours à peu près égale à la valeur marchande du produit rural.

### *Les revenus illégitimes tirés de la fiscalité indigène*

Nous qualifions d'illégitimes les bénéfiques privés dont les administrateurs jugeaient qu'ils résultaient d'un abus du droit. Par exemple, sur les chantiers du Chemin de fer « Tananarive-Antsirabe » ou « Moramanga-lac Alaotra », dans les années dix et vingt, avec la complicité de l'administration qui leur procurait la main d'œuvre nécessaire par la persuasion, les adjudicataires de lots déterminaient des normes de productivité et payaient les prestataires à la tâche ; les tâches étaient ainsi fixées que les corvéables devaient se faire aider par des membres de leur famille ou travailler bien plus longtemps que le temps légal de la réquisition. De plus, ils devaient apporter leurs propres outils et leur nourriture, et se faire héberger dans les villages environnants. Fréquemment, ils ne percevaient aucun salaire car le montant des pénalités excédait leur dû. En 1939, ces habitudes n'étaient pas perdues. L'administration admettait que les colons fixassent des normes de productivité ; il en résultait que :

*« Souvent on entend dire que la part prescrite par l'employeur dépasse considérablement la capacité musculaire des travailleurs, et il y en a qui mettent le double de temps, d'autres qui appellent les membres de leur famille pour les aider »<sup>22</sup>*

De plus, le régime disciplinaire de l'entreprise utilisant des prestataires autorisait les retenues sur salaire. Il en résultait que :

---

22. Ravelojaona : Doléances au Gouverneur Général ; audience du 24 Octobre 1941 – Arch RM, D371.

« Si le paiement du salaire – taux officiel – se fait régulièrement, on raconte que quelquefois le travailleur réquisitionné, par suite d'amendes ou de retenues infligées par son employeur, se trouve au moment de sa paie, devant de l'argent à son employeur ou ne reçoit qu'une somme dérisoire pour plusieurs journées de travail »<sup>23</sup>.

Les commerçants indigènes, asiatiques ou européens profitaient aussi de l'impôt, achetant les récoltes sur pieds à vil prix ou se transformant en usuriers. Pour les contribuables, les commerçants-usuriers étaient une providence, car les occasions de travail rémunéré étaient rares, et car les emprunts leurs permettaient d'éviter la prison pour retard de paiement des impôts. Dans son « rapport politique » de 1902, l'administrateur Lacaze estimait que 50 % environ des contribuables de la province de Fianarantsoa avaient eu recours à l'emprunt pour payer leurs impôts. Les usuriers prenaient les rizières et les bœufs des contribuables en garantie et finissaient par se les approprier. De nombreux colons européens vivaient principalement de l'usure.

### *Les revenus illégaux tirés de la fiscalité indigène*

Les archives coloniales relatent d'innombrables cas de corruption des collecteurs d'impôts et des surveillants de chantiers. En 1902 par exemple, sur les chantiers de la route « Fianarantsoa-Ambalavao »<sup>24</sup>, les agents de surveillance indigènes exigeaient des prestataires une somme de 0,40 francs dès leur arrivée, à titre de *fiarahabana* (gage d'amitié), puis 3 francs deux ou trois jours après à titre de *fanajana*, puis encore 0,10 francs au terme des huit jours de prestation ; ces sommes dépassaient le salaire des prestataires.

Sous l'administration despotique précoloniale, il était courant de faire des cadeaux aux collecteurs, en contrepartie d'une dispense d'impôt ou de corvées. Cette pratique périclita sous l'administration européenne, mais elle fut remplacée par une étonnante variété d'abus fort lucratifs dont bénéficiaient tous les niveaux de l'administration indigène.

Au niveau supérieur, les Gouverneurs indigènes s'efforçaient de confisquer les remises auxquelles avaient droit les Chefs de Canton collecteurs d'impôts. Par exemple, le Gouverneur Rakotovony, aristocrate Betsiléo, nommait les collecteurs « sous condition de leur abandon à son profit des remises pour tous autres impôts que les droits de marché, d'abatage et d'enregistrement »<sup>25</sup>. C'est ainsi qu'en 1907, « le total des mandats touchés et acquittés par Rakotovony pour le Gouvernement de Fianarantsoa s'élevait à 9115,93

23. Ravelojaona, op. cit.

24. ARM, Travaux publics (ponts et routes), IJ 1579.

25. Rapport de l'inspecteur Pradon dans les provinces d'Ambositra et de Fianarantsoa, au gouverneur Général, du 10 janvier 1909. ARM, Archives économiques, sous-série fiscalité, N°3. Cité par Ralaikoa dans fiscalité, administration et pression coloniales dans le Sud-betsileo (1895-1918), Antananarivo, 1987.

## *Fiscalité coloniale et construction du marché*

francs alors que le total des sommes portées au registre comme distribuées n'était que de 7415,95 francs »<sup>26</sup>. Les rapports politiques font souvent mention de révocations de Gouverneurs pour ce motif.

Aux échelons subalternes, note l'inspecteur Pradon, « au moins neuf sur dix chefs de canton de la province de Fianarantsoa »<sup>27</sup> détournent des deniers publics ou abusent des contribuables de différentes manières :

*« Dès mon premier pas dans la province de Fianarantsoa, je constatais un déficit de caisse et le détournement des fonds de recouvrement que leur dépositaire employait soit à l'usure, soit à l'achat à vil prix des biens des contribuables gênés ».*<sup>28</sup>

Pradon cite des exemples d'accaparement de récoltes, de bétail, de terres, et signale que l'extorsion de rentes en travail était pratique courante. Il expose plusieurs cas exemplaires de chefs de canton ayant « promis à un malheureux de payer son impôt en échange du défrichement d'une étendue considérable de terrain », étendue si considérable que « l'impôt reste dû en entier et pourtant tous avouent qu'il y a déjà d'achevé ce que peut faire en un an un bon travailleur. Le Chef de cents constatera à la fin de l'année que la tâche n'est qu'incomplètement accomplie, refusera de payer, et le contribuable épouvanté, ne pouvant pas se tirer d'affaire, prendra la fuite.(...) Ce sera dans la colonne « observations » du rôle un disparu de plus. »<sup>29</sup>

### **2.2. L'impact de la fiscalité sur l'allocation des ressources coloniales**

Souvent, parce que ses objectifs budgétaires, économiques, sociaux et politiques entraient en contradiction, la fiscalité coloniale freina la « mise en valeur de la colonie », bloqua l'élargissement du marché intérieur, alimenta un gigantesque gaspillage de ressources, ruina les provinces. La disparition des plantes à latex, l'écroulement des placers aurifères, le saccage des poches de mica, ne peuvent pas être imputés à la seule fiscalité ; nous les oublierons donc, mais nous montrerons comment l'impôt sur les bovidés décima le troupeau malgache. Nous montrerons aussi comment la fiscalité coloniale entretenait une situation déflationniste préjudiciable à la monétarisation dans les campagnes, et comment elle pénalisait l'économie des provinces. Nous montrerons enfin comment les impôts en travail et en argent ont permis un gigantesque gaspillage des ressources humaines.

#### ***Fiscalité et dévastation des ressources : l'hécatombe des zébus***

L'impôt sur les bovidés, qui devait forcer les exportations de viande vers La Réunion et de cuirs ou de conserves vers la France provoqua une régression

---

26. Ibidem, page 157.

27. Ibidem, page 159.

28. Ibidem page 158.

29. Ibidem.

catastrophique du cheptel. Le troupeau malgache chuta de 12.275.000 têtes en 1921 à 7.756.000 en 1937. L'histoire du bœuf malgache entre 1896 et 1940 est une lamentable affaire de pillage colonial.

En 1920-21 ou entre 1925 et 1928, tandis que les cours des cuirs étaient au plus haut, que la taxe sur les bovidés atteignait son maximum et donc que le prix des bœufs sur pieds chutait, que l'administration se montrait incapable de prévenir les vols crapuleux de bœufs, les bêtes étaient abattues pour leur cuir seulement, et leur viande se perdait. En 1932, le Commandant Chenereau constata que les éleveurs devaient « *vendre 25 et 30 francs des bœufs de cinq ans et plus pour payer le reste des impôts qu'ils doivent à l'administration* », et que « *des indigènes possédant une vingtaine de têtes de bétail tout venant qui représentent une valeur de 5 à 6000 francs voient leur capital disparaître en moins de trois années, du fait des taxes auxquelles ils sont soumis* »<sup>30</sup>. Les éleveurs abattaient les jeunes vaches et les génisses pour payer moins d'impôts ; des vaches pleines furent abattues à l'usine de la SICE. Les industriels profitaient momentanément d'une situation qui obérait gravement l'avenir de l'élevage à Madagascar.

Les pouvoirs publics n'ignoraient rien de la catastrophe, mais pouvaient difficilement se résoudre à diminuer les taux des impôts sur les bovidés, tant les recettes qu'ils procuraient étaient importantes ; la seule taxe sur les bovidés finançait environ le sixième des dépenses publiques. Répondant à une demande d'abaissement du taux de la taxe sur les bovidés, le Gouverneur Général Cayla écrivit :

*« Chaque fois que nous abaissons d'un franc, c'est 7 millions de moins pour le budget. Nous avons fait un sacrifice de 4 à 5 millions en 1933 en réduisant de moitié la taxe d'abattage des bœufs sacrifiés à l'occasion des cérémonies rituelles ; nous ne pouvons pas faire davantage si nous ne trouvons pas de compensation par ailleurs »*<sup>31</sup>.

L'administration coloniale, indigente comme les colons, devait se résoudre comme eux à « tondre l'indigène ».

### ***Fiscalité et gaspillage***

La fiscalité coloniale a engendré un énorme gaspillage d'énergie humaine en détournant souvent l'activité des administrateurs<sup>32</sup> et des contribuables vers

---

30. Commandant Chenereau, dans « La quinzaine coloniale » du 25/01/1933.

31. Cayla, dans « La quinzaine coloniale » du 25/05/1933. En fait, l'abaissement de la taxe d'abattage cérémoniel n'avait été décidée que pour une raison politique ; les éleveurs, pris en tenaille entre les deux impôts, avaient immédiatement compris que leur seul recours était d'échapper au contrôle colonial en se réfugiant loin des postes administratifs.

32. Il n'est pas interdit de s'amuser des moeurs de l'administration fiscale. Le rapport de l'inspecteur Pradon (déjà cité) mentionne que : « Dès le 25 de chaque mois, le Gouverneur principal faisait venir tout le personnel. Quand ce Gouverneur centralisait les fonds, le versement se faisait immédiatement à la caisse de Félix Rakotomanga. Le personnel n'était pas pour cela

## *Fiscalité coloniale et construction du marché*

des travaux d'intérêt douteux, sur des chantiers publics mal préparés ou chez des colons rentiers. L'administration et les colons ont toujours déploré la rareté de la main d'œuvre, et toujours ont gaspillé cette main d'œuvre.

Les responsables coloniaux ont, très tôt, reconnu ce gaspillage ; faisant le bilan de la « réquisition », Galliéni déplorait que :

*« jusqu'à ce jour, en effet, ses représentants [de l'administration – GP] n'ont pas toujours employé de manière judicieuse les prestataires qu'ils avaient à leur disposition et parmi lesquels ils puisaient sans trop de discernement.*

*Des exagérations, des abus même ont été commis et la facilité de se procurer de la main d'œuvre a conduit souvent à entreprendre des travaux dont l'utilité était contestable ou dont l'étude préparatoire n'était pas suffisamment approfondie »<sup>33</sup>*

Les corvéables pouvaient être requis à n'importe quel moment, et notamment à la saison des travaux agricoles. Galliéni lui-même se souciait peu que les champs fussent abandonnés et les villages ruinés quand, par la persuasion, il rassemblait 21.000 prestataires sur le chantier du Chemin de fer Tananarive-Côte-Est.

L'intérêt économique du TCE était évident, mais d'autres grands travaux, parmi les plus importants du siècle, se sont avérés inutiles. Par exemple, on découvrit que le Chemin de fer Fianarantsoa-Côte-Est n'aurait presque rien à transporter après son achèvement. On découvrit aussi que le Chemin de fer Mahabo-Morondava ne servait à rien peu avant son achèvement ; il fut démonté, remonté dans le couloir d'Itempolo en prévision de l'exploitation du charbon de la Sakoa, puis encore démonté car l'idée d'exploiter la Sakoa avait été abandonnée ; le chemin de fer vagabond alla finalement rouiller sur la côte du nord-est où l'on avait imaginé d'exploiter la forêt, puis renoncé.

La Grande-Ile manquait pourtant cruellement d'infrastructures et de moyens de transport. Les colons utilisaient la majorité des corvéables ou des prisonniers qui leur étaient confiés au portage des marchandises. Chacun organisait son propre service de transport, sans s'équiper pour autant, en utilisant la main d'œuvre presque gratuite que lui procurait l'administration. La

---

libéré. Il devait attendre que le payeur eut reçu le versement du Gouverneur principal, ce qui avait lieu le 7 ou le 8. (...) Cette déplorable habitude, d'un séjour prolongé des petits gouverneurs au chef-lieu, n'est même pas spéciale à la province de Fianarantsoa. A Ambositra, elle m'avait été signalée en raison du désordre qu'elle mettait dans la vie des petits chefs qui, oisifs au chef-lieu, y faisaient la fête, y avaient un second ménage, rivalisaient vaniteusement de dépenses, s'endettaient, puis rentrés chez eux, s'acharnaient pour arracher à leurs malheureux administrés l'argent dépensé. L'origine de ces usages date d'avant notre occupation. Les puissants malgaches du temps tiraient leurs grandes satisfactions d'orgueil du cortège de *manamboninahitra* dont ils se faisaient accompagner. »

33. JOMD du 05/01/1901, page 5125. « Instructions relatives à la suppression des prestations indigènes ».

main d'œuvre était rare ; mais par la vertu de la fiscalité en nature ou en argent, elle était assez bon marché pour dissuader le colonat d'investir dans les moyens de transport.

Toutes les entreprises coloniales pouvaient bénéficier de la persuasion administrative ou des retombées de la fiscalité en argent, et partout l'accumulation était découragée ; érigé en système, le recrutement forcé des travailleurs ôta son sens à la productivité du travail et rendait tout investissement destiné à l'accroître irrationnel. J. Fremigacci remarque à cet égard :

*« Le travail forcé est la base économique de l'oligarchie maîtresse de Madagascar à l'époque. Si au départ, c'est le manque de moyens financiers qui a empêché la mécanisation du travail, une fois le système politico-économique mis en place, aucune machine n'est plus rentable ».*<sup>34</sup>

### **Fiscalité, déflation, monétarisation**

Pour transférer les surplus coloniaux des économies paysannes aux villes provinciales, de celles-ci à la capitale et de Tananarive en France, il fallait que l'évolution des termes de l'échange favorisât la métropole et la capitale. Les prix (en monnaie) devaient baisser dans les zones rurales, augmenter moins vite dans les provinces qu'à Tananarive et moins vite à Tananarive qu'en France. La fiscalité coloniale, associée aux procédures budgétaires et aux règles monétaires, entretint les situations déflationnistes qui facilitaient les transferts de surplus.

**Au niveau de la colonie**, le Gouvernement français organisait la déflation en imposant trois règles aux Gouverneurs Généraux : le principe de l'autonomie financière, le principe de la monnaie unique<sup>35</sup>, et le principe de la caisse de réserve.

La loi de finances française de 1900 (article 33) avait établi définitivement le principe que les colonies ne devaient rien coûter à l'État Français. De plus leur accès au marché financier était sévèrement contrôlé et limité. Enfin, les

---

34. Ibid. p.117.

35. Faute d'institut d'émission, la masse monétaire locale fluctuait au gré de la balance des comptes ; une balance positive atténuait la pénurie de numéraire, une balance négative l'aggravait. En tout cas, la croissance de la production et des exportations devait nécessairement précéder celle des moyens de paiement. La banque de Madagascar, jouissant du privilège de l'émission, fut créée le 12 décembre 1925 et constituée en février de l'année suivante ; elle substitua des coupures locales aux coupures métropolitaines, à parité, pour permettre à la Banque de France de rapatrier opportunément les deux cents millions de francs circulant à Madagascar, au moment où le plafond de l'émission était à l'ordre du jour. Le système monétaire ne fut pas bouleversé par ces nouveautés : le principe fut arrêté que le taux de réescompte de la Banque de Madagascar ne pourrait pas dépasser celui de la Banque de France de plus de un pour cent, et l'obligation (pour la Banque de Madagascar) d'opérer gratuitement les transferts pour le Trésor supprima toute possibilité de variation dans le cours du change avec le franc français. Les rigueurs du système antérieur étaient simplement assouplies.

## *Fiscalité coloniale et construction du marché*

Gouverneurs Généraux étaient fortement incités à dégager des excédents budgétaires. Les recettes du budget local de Madagascar dépassèrent donc presque toujours ses dépenses, et les excédents furent régulièrement versés à une caisse de réserve créée à cet effet. La caisse de réserve permettait en principe de parer aux insuffisances budgétaires éventuelles, de faire face aux événements calamiteux, et d'alimenter le budget des grands travaux ; son montant maximum, fixé à dix millions en 1902, fut rapidement dépassé ; le décret du 30 novembre 1912 fixa donc un minimum. Ces fonds étaient confiés au Trésor français, et ne pouvaient être utilisés à Madagascar qu'avec l'approbation du Ministère des Colonies. Ces excédents budgétaires exerçaient un puissant effet déflationniste sur l'économie locale et garantissaient une exemplaire et utile stabilité des prix. Il fallait en effet que les prix coloniaux s'élevassent plus lentement que les prix métropolitains pour que, entre des économies utilisant la même monnaie, les termes de l'échange deviennent plus favorables à la métropole.

**Au niveau des provinces ou des chefs-lieux de district**, l'impact déflationniste de la fiscalité était renforcé par le fait que les dépenses locales représentaient environ la moitié des recettes des impôts en argent. L'autre moitié des recettes était dépensée dans la capitale, ou sur quelque grand chantier lointain, ou encore versé dans la « caisse de réserve ». Les administrateurs coloniaux se plaignaient qu'« *à ce régime, la province s'appauvrit annuellement des valeurs qu'elle abandonne définitivement à d'autres circonscriptions* »<sup>36</sup>. De même, les colons se plaignaient que :

*« La province verse annuellement dans les coffres de l'État deux millions de francs environ, somme qui est à considérer et qui est presque totalement exportée de la province, sans qu'un outillage économique suffisant puisse permettre aux agriculteurs, négociants et industriels d'écouler le produit de leurs travaux et de les réaliser »*.<sup>37</sup>

L'impact déflationniste de la fiscalité était fortement ressenti par les colons lorsque les taux des impôts indigènes s'élevaient. Dans les régions où les paysans ne participaient aux échanges marchands que pour payer les impôts, toute élévation des taux se traduisait soit par une accélération de la dissolution des rapports communautaires, soit par une baisse du revenu des colons (Cf. supra : la formation des prix). Si les sociétés rurales résistaient, ou plutôt si l'oppression administrative ne s'étendait pas au durcissement de la discipline du travail, le taux de rémunération du travail indigène s'élevait aux dépens des revenus des colons. Dans d'autres régions où les « indigènes » vendaient non seulement pour payer l'impôt, mais aussi pour acheter quelques

---

36. Rapport financier pour la Province de Fianarantsoa, pour 1902. ARMD, Cabinet civil D 229.

37. Déclaration du rizier Leroy à la séance du 5 juillet 1908 de la Chambre consultative de Commerce et d'industrie de Fianarantsoa. ARMD, Cabinet civil, N°13.

produits importés ou locaux, l'alourdissement de la charge fiscale réduisait brutalement les achats des paysans et comprimait le chiffre d'affaires des colons commerçants. C'est ainsi que l'élévation de l'impôt capitatif de 5 à 20 francs par an plongea le secteur marchand des provinces du Betsiléon dans une récession dramatique entre 1902 et 1910<sup>38</sup>. Les importations de produits textiles (8,3% des importations locales) chutèrent de 3.350.000 francs en 1898 à 1.040.000 francs en 1904 ; en 1910, la valeur totale des produits importés dans les provinces Betsiléon ne représentait qu'un peu plus de la moitié de celle de 1898.

**Au niveau des campagnes**, la fiscalité épongeait les disponibilités monétaires, contribuait au développement de l'usure et faisait obstacle à la monétarisation. La fiscalité indigène, prétendaient les responsables coloniaux, devait conduire les paysans vers l'économie marchande. Il aurait fallu que l'argent circulât en milieu rural pour y permettre l'extension des rapports marchands ; or, l'essentiel des sommes que payaient les colons concessionnaires ou le commerce de traite aux paysans faisait immédiatement retour au secteur marchand via les collecteurs d'impôts ou les usuriers. L'impôt et l'usure maintenaient une pénurie de numéraire permanente en milieu rural. L'argent ne circulait guère entre les paysans.

La plupart des économistes croient que, dans une économie de marché, la monnaie est un intermédiaire des échanges qui brise le troc etc. Ils ont raison ; mais ce n'est pas une raison pour que la monnaie ait joué le même rôle dans la société coloniale puisque cette économie, bien que marchande, n'était pas une économie de marché. Dans la société coloniale, la monnaie n'a pas les mêmes fonctions pour tous les agents. En simplifiant un peu les données du problème, c'est-à-dire en supposant que les paysans ne vendent que pour payer l'impôt, on perçoit clairement que la monnaie devait être intermédiaire des échanges au sein du secteur colonial et instrument de la subordination politique et économique des « indigènes » dans les relations entre l'administration ou le colonat d'une part et les paysans d'autre part. Pour l'administration et pour les paysans, l'argent ne pouvait être qu'un moyen d'oppression ; pour les entreprises coloniales, il était alternativement intermédiaire des échanges et moyen d'oppression ; pour les ménages des administrateurs et des colons, il était intermédiaire des échanges.

### **2.3. La structuration du marché colonial**

La fiscalité (en nature et en argent) est l'âme ou le pivot de l'économie coloniale, laquelle est une économie marchande administrée et articulée au capitalisme métropolitain, mais non une économie de marché où les comportements des acteurs seraient coordonnés par des fluctuations endogènes des

---

38. Cf. A. Ralaikoa, *op. cit.*, pages 129-134.

## *Fiscalité coloniale et construction du marché*

prix. Autrement dit, la fiscalité n'est pas un accessoire du marché ; ce sont plutôt les marchés qui sont un complément de l'oppression coloniale, de la même façon que les *fifaonana* ou les *tsena* précoloniaux servaient l'économie despotique.

Les despotes précoloniaux avaient institué et réglementé des places et des procédures d'échange à prix fixe, pour distribuer les tributs à leurs serviteurs (militaires, administrateurs, courtisans, artisans de diverses spécialités ou corporations). Ces marchés facilitaient la circulation d'un surplus généré dans le cadre de relations non marchandes (communautaires et despotiques), et distribué dans le milieu des esclaves et des serviteurs royaux, mais ils ne devaient pas infléchir la répartition des revenus ; la règle de répartition du produit global du royaume préexistait au marché. Le pouvoir colonial ne changeant pas radicalement le processus d'extraction et de circulation du surplus, la répartition des revenus demeura quasiment indépendante de la circulation des surplus ; le marché n'assura donc pas davantage la réversibilité des possessions, la réallocation des ressources, et la coordination des comportements économiques dans la société coloniale que dans la société despotique antérieure. Ni les impôts despotiques, ni les impôts coloniaux ne transformèrent les prélèvements en marchandises participant à la reproduction de leurs producteurs ; ni les *tsena* despotiques, ni les marchés coloniaux, n'exprimèrent les raretés sous forme de prix. Nous devons tâcher de ne pas oublier ces deux évidences : 1- le prix des produits coloniaux ne pouvait pas être interprété comme un signal de rareté et d'opportunité de gain par les corvéables ou les contribuables ; 2- la corvée et l'impôt conditionnaient l'existence des marchés et des prix.

Les impôts en nature ou en argent peuvent approvisionner des lieux d'échange, ces « marchés » peuvent révéler des prix exprimant des raretés pour les acheteurs bénéficiaires de la fiscalité, mais ils demeurent muets pour les producteurs contribuables ; ce marché n'est donc pas un principe de coordination de tous les comportements économiques. La fiscalité, sans laquelle ce marché n'existerait pas, peut aussi bloquer le développement des rapports marchands, ou plutôt l'émergence d'un nouveau principe d'organisation de la production permettant au marché d'assurer la réversibilité des possessions, la réallocation des ressources et la coordination des comportements. Nous avons en effet constaté que l'oppression coloniale créait suffisamment de rentes pour dissuader le colonat de rechercher de chimériques profits, engendrait un dramatique gaspillage des ressources et entretenait un climat déflationniste permanent.

## BIBLIOGRAPHIE

- ◆ FAUROUX, 1975, « La formation sakalava dans les rapports marchands ou l'histoire d'une articulation ratée. » ORSTOM/ UPX-Nanterre.
- ◆ GALLIÉNI, 1928, « Lettres de Madagascar (1896-1905), Paris.
- ◆ OLIVIER, 1932, « Six ans de politique sociale à Madagascar », Paris.
- ◆ POURCET, 1982, « La dynamique du sous-développement à Madagascar », UPX-Nanterre.
- ◆ RALAIKOA, 1987, « Fiscalité, administration et pression coloniales dans le Sud Betsiléo, 1895-1918 », Antananarivo.

## FISCALITÉ, MONÉTARISATION ET MARCHÉ EN AOF : QUELQUES QUESTIONS

Jean-Marc GASTELLU  
Laboratoire d'Études Agraires, ORSTOM

*« Moins d'élections et plus d'ethnographie, et tout le monde y trouvera son compte ».*

(Gouvernement général de l'AOF,  
Direction générale des Finances, 1952-1953).

Une séquence est souvent évoquée pour expliquer la transformation des sociétés rurales d'Afrique de l'Ouest sous l'impact de la colonisation : la création d'un impôt a entraîné la monétarisation des échanges, ce qui a fait pénétrer ces sociétés dans l'économie de marché. Ce mécanisme linéaire laisse perplexe. Bien qu'on ne puisse déclarer cette séquence infondée, il convient d'en examiner chaque terme avec des interrogations d'économie pour en tirer toutes les implications : quel type de fiscalité, quel type de monétarisation, quel type de marché ?

L'attention portera à la fois sur la province du M'Bayar, au Sénégal, et sur l'Afrique Occidentale Française en général. Ainsi, des événements locaux prendront toute leur signification par leur insertion dans un cadre global. La province du M'Bayar relevait du royaume du Baol, démantelé en 1890. Elle s'étend au coeur du bassin arachidier, autour de la ville de Diourbel. La période retenue dans l'histoire de l'AOF court de 1910 à 1950, ce qui correspond à la phase de croissance de la production d'arachide. En fait, deux sous-phases sont séparées par une crise en 1929-1930. Si la croissance est très forte de 1910 à 1929 en raison d'une grande disponibilité en terres, elle se ralentit à partir de 1930 (Vanhaeverbeke, 1970).

L'analyse se fonde sur plusieurs témoignages qui jalonnent l'histoire du M'Bayar et de l'AOF, et qui correspondent à des moments décisifs : l'orée de la colonisation, les crises de 1929 et 1930 au Sénégal, la fin de la seconde guerre mondiale et le lancement, en 1949, d'un plan quadriennal. A ce propos, un bilan de l'action coloniale a été dressé en 1952-1954, par la « Revue d'Economie Politique » et par « Présence Africaine ». Il nous est d'un grand secours. Enfin, des enquêtes de terrain, entre 1966 et 1972, permettent de mesurer l'ampleur de phénomènes qui perdurent depuis le début du siècle. Cette réflexion sur l'articulation entre fiscalité, monétarisation et marché conduit à s'interroger sur la forme, la place et le rôle de l'Etat colonial en Afrique, ce qui n'est pas sans résonance avec des débats contemporains.

## **1. Quelle fiscalité ?**

En AOF, un impôt de capitation a été établi en milieu rural. Cet impôt s'inscrivait dans un système fiscal qui visait à l'autonomie financière de la fédération et de chacun de ses territoires.

### **1.1. L'autonomie financière de l'AOF**

Un décret du 18 octobre 1904 délimite les frontières de l'AOF et proclame son autonomie financière. Une distinction est établie entre les budgets de la métropole, de la fédération d'AOF et de chaque colonie. Les dépenses correspondant à chacun de ces échelons de décision sont couvertes par des recettes propres. Ainsi, tout l'effort d'équipement accompli au Sénégal de 1910 à 1950 a été financé par le budget de la colonie, non par celui de la métropole (Sanner, 1952). Or, la pression fiscale n'était guère élevée dans les territoires d'AOF : 14% du revenu national en 1951, alors qu'un essai de développement venait d'être entrepris (Gouvernement général de l'AOF, 1952-53). De plus, les impôts directs étaient faibles car la majorité de la masse imposable était pauvre (Dresch, 1952). Dès lors, les budgets tombaient dans la dépendance du produit des douanes. Une crise de l'arachide conduisait à un déséquilibre des budgets de la fédération et des territoires (Peter, 1933). En milieu rural, l'absence de cadastre a empêché l'assise d'un impôt foncier. L'impôt de capitation présentait l'avantage de la commodité. En 1952, cet impôt représentait de 60% à 70% du produit des impôts directs, de 15% à 20% des recettes fiscales (Sanner, 1952).

### **1.2. L'impôt de capitation dans le M'Bayar**

Dans le M'Bayar, l'impôt de capitation s'inscrit dans une continuité ; il manifeste une coercition politique et il est antinomique du marché.

#### ***L'impôt de capitation s'inscrit dans une continuité***

L'impôt de capitation est établi en 1891 dans le royaume du Baol, qui venait d'être défait. Loin d'être un bouleversement, il prenait la suite des

## *Fiscalité, monétarisation et marché en AOF*

prélèvements précoloniaux fournis par les habitants aux souverains et chefs de province. A l'époque lointaine des *Bour ba Djoloff*, les redevances étaient symboliques (feuilles et écorce de baobabs) et servaient seulement à souligner une allégeance. Au moment de la conquête du Baol, elles consistaient en beurre fondu et boisson fermentée, dus au monarque. Les chefs de village les recueillaient auprès de chaque chef d'habitation et les remettaient au chef de province qui, après en avoir prélevé une fraction, les transmettait au souverain, dont il était un proche parent. A ce tribut, s'ajoutaient des corvées villageoises pour les champs du chef de province et des dons de bétail quand ce responsable devait faire face à des cérémonies familiales. Si la demande paraissait lourde et injustifiée, les chefs de famille envoyaient femmes, enfants et troupeaux dans les forêts qui servaient de frontière au M'Bayar et affrontaient le chef de province, les armes à la main (Martin, 1867). Nous avons ainsi le témoignage savoureux, antérieur à 1890, de la mésaventure d'un chef de province du M'Bayar, venu recevoir sa redevance. Accueilli à coups de fusil, il n'a dû son salut qu'en se réfugiant dans une mare sacrée, inviolable (Vuillot, 1898). Cet exemple est riche d'enseignements à plus d'un titre. Il nous parle des prélèvements opérés par les autorités sénégalaises à l'époque précoloniale, mais aussi de l'état des relations entre pouvoir central et provinces autonomes.

Dans le M'Bayar, l'impôt de capitation a été assis sur les hommes et le bétail. Il présente des avantages. Etabli indépendamment des ressources, il ne nécessite qu'un appareil administratif sommaire. En théorie, il incite à l'activité économique, car chaque individu est pressé de compenser la ponction dont il a été l'objet (Ardant, 1965).

### *L'impôt de capitation manifeste une coercition politique*

Inscrit dans une continuité, l'impôt de capitation manifeste un changement dans les relations entre dominants et dominés, alors que les modalités de perception restent très proches de l'époque précoloniale. Beaucoup plus qu'un outil économique, il est l'instrument d'une coercition politique. Dans le Baol, l'impôt est dû à l'autorité coloniale, et non plus aux souverains, destitués. Les chefs de canton et chefs de village ont, par contre, été maintenus en place.

La fonction essentielle du chef de canton, descendant des anciens chefs de province du M'Bayar, était fiscale. Chaque chef de canton était tenu de fournir le recensement de la population imposable par villages, par carré et par individu, et de surveiller la perception des impôts par les chefs de village. Il était intéressé à l'opération, et il en était de même pour les chefs de village.

### *L'impôt de capitation est antinomique du marché*

Cet impôt, qui passe pour avoir forcé les populations rurales d'AOF à pénétrer dans l'économie de marché, est, à y regarder de près, antinomique de ce marché. Fondé sur la coercition politique, il est à l'opposé de la concurrence

économique qui devrait animer autant les offreurs que les demandeurs. C'est la première faille qu'on relève dans la séquence entre impôt de capitation, monétarisation et marché. Elle montre qu'un glissement, qu'une confusion sont survenus entre les domaines du politique et de l'économique, qu'il est nécessaire de bien dissocier (Burgenmeier, 1994). Toutefois, nous pouvons admettre que nulle part le marché ne s'est créé spontanément, qu'il a toujours fallu une intervention politique et administrative pour en poser les règles. Ainsi, l'impôt de capitation était-il nécessaire. Mais à quel type de monétarisation et à quel type de marché a-t-il conduit ?

## **2. Quelle monétarisation ?**

Une monétarisation réduite des échanges dans le M'Bayar, qui s'observait encore vers 1970, trouve sa source dans un faible effort d'investissement dans l'agriculture en AOF.

### **2.1. La capitalisation en AOF**

Il est surprenant de constater comment se transforme la « vision des vainqueurs » tout au long de l'histoire de la Séné-gambie. Lors des premiers contacts, les témoignages des Portugais ne manifestent aucune supériorité (Cissoko, 1967 : 134). De nos jours, le Sénégal donne l'image d'un pays pauvre, frappé par les calamités climatiques. L'écart entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest s'est creusé entre les xv<sup>e</sup> et xx<sup>e</sup> siècles. La faiblesse de l'effort en investissement pendant la période coloniale l'explique en partie. D'une part, l'investissement était public, d'autre part, il n'était pas destiné à la production.

#### ***L'investissement est public, et l'investissement public est faible***

En AOF, l'investissement a été le fait du secteur public, pas celui des entrepreneurs privés (Dresch, 1952). Ainsi, de 1947 à 1952, c'est-à-dire après la mise en œuvre des programmes annuels d'équipement pour l'outremer, les investissements privés en AOF ne couvraient pas 20% du total, et ils se dirigeaient pour les deux tiers vers les activités tertiaires (Lecaillon, 1954). Une comparaison montre que le montant des emprunts coloniaux et le nombre de kilomètres de voies ferrées sont sans commune mesure dans les empires britannique et français en 1922 (Blondel, 1922).

#### ***L'investissement est destiné à l'infrastructure, non à la production***

Toute l'économie de traite est fondée sur des dépenses d'infrastructures, à la charge du secteur public. L'absence d'investissement dans la production fait que la population ne s'enrichit guère, ce qui explique la faiblesse des impôts directs. A l'inverse, le profit est récupéré par le secteur commercial, qui procède à une évocation de capitaux hors de la colonie (Lecaillon, 1954). Ce faible investissement dans la production est la raison des crises de surcapita-

## *Fiscalité, monétarisation et marché en AOF*

lisation bancaire et commerciale survenues en 1929 et 1930 au Sénégal (Peter, 1933 : 90). L'effort d'équipement pour l'agriculture est dérisoire. En 1936, des semoirs sont remis aux chefs de canton pour être distribués aux meilleurs cultivateurs. L'équipement moderne est conçu comme une récompense. Cette faible capitalisation est à l'origine d'une monétarisation réduite.

### **2.2. La monétarisation dans le M'Bayar**

Evitons une vaine querelle. Des monnaies existaient en Afrique à l'époque précoloniale (Chauveau, 1979 ; Perrot, 1982 : 148 ; Servet, 1981 ; Rivallain, 1994). Par monétarisation, il faut comprendre, de façon implicite, non pas la création de la monnaie, mais l'extension d'une monnaie introduite par le colonisateur, à pouvoir libératoire universel. Les faits relevés dans le M'Bayar montrent que cette monétarisation est lente, restreinte, inégale.

#### *Une monétarisation lente*

Dans le M'Bayar, on n'a pas gardé le souvenir d'un bien qui aurait servi de « paléo-monnaie » (Servet, 1981). Les échanges se fondaient dans un système d'équivalence à taux fixe entre plusieurs biens. Ainsi, des bovins, évalués selon leur sexe, leur âge, leur robe, étaient cédés contre des greniers de mil dont le contenu se mesurait en pieds, d'après leur circonférence. La valeur des biens ne variait donc pas dans les cas d'urgence, quand se produisaient une calamité naturelle, une famine. Le cheptel bovin jouait le rôle d'une encaisse de précaution.

La monétarisation des échanges n'a pas été brutale. Une dizaine d'années après l'établissement de l'impôt de capitation, elle est limitée dans le Baol :

*« Il résulte de cet état de choses que la circulation monétaire est des plus restreintes et centralisée dans certains points seulement, sauf aux époques de la traite où 2.000.000 de francs sont en circulation. Un indigène possesseur de troupeaux et de captifs n'aura pas chez lui 20 francs d'argent monnayé. Aux périodes mêmes précédant le versement de l'impôt, toutes les espèces, billon compris, disparaissent, et il est souvent impossible dans l'intérieur du Cercle d'avoir en monnaie la contrepartie d'une pièce de un franc » (Rocaché, 1903).*

Cette faible monétarisation s'observait encore lors des enquêtes de terrain.

#### *Une monétarisation restreinte*

Vers 1970, la monétarisation des échanges était restreinte à l'arachide, comme au début du siècle :

*« Le principal (produit de vente) est la graine d'arachide, car le mil n'est pas exploité par les maisons de commerce et ne paraît du reste qu'en quantités minimales sur les marchés, étant réservé presque exclusivement pour l'alimentation des producteurs » (Rocaché, 1903).*

Tout un pan de la production échappera longtemps à une évaluation monétaire. Ainsi en est-il des produits nécessaires à l'alimentation quotidienne comme les mils et le sorgho :

« ... le « terme récalcitrant » qui, à la Métropole, était connu sous le nom d'autoconsommation par les producteurs agricoles prend, en Afrique, l'allure d'une économie complète et fermée dont on ne peut ignorer la réalité » (Gouvernement général de l'AOF, 1952-53 : 5).

Lors des observations de terrain, l'entraide, les échanges de travail entre groupes domestiques sont accordés à titre gratuit. Une partie des dons est fournie en nature : feuilles de tabac, noix de kola. L'échange de tabatières entre amis en est l'une des manifestations les plus frappantes (Dupire, 1994 : 131-138).

### *Une monétarisation inégale*

Outre l'arachide, d'autres domaines de la vie économique ont connu une monétarisation partielle. Le cas des redevances foncières mérite qu'on s'y arrête. Un décret de prescription décennale, en 1931, a fait craindre aux maîtres de la terre de perdre leur droit éminent. Ils ont, dès lors, décomposé la redevance foncière en sommes monétaires à verser régulièrement, ce qui l'apparentait à une location de la terre. Mais, par ailleurs, les droits d'usage des cultivateurs étaient maintenus (Gastellu, 1981 : 193-201). Cette évolution vers des transactions foncières est la conséquence d'un acte administratif. Elle ne résulte pas de la formation spontanée d'un marché. La loi sur le domaine national de 1964, qui a supprimé la charge de maître de la terre, y a mis fin.

La monétarisation des échanges dans le M'Bayar a donc été inégale selon les domaines de la vie économique. Cette inégalité a joué aussi dans le temps. Certains biens ont davantage été monétarisés que d'autres, à des périodes différentes. Ainsi, bovins et mil peuvent être vendus de nos jours au prix du marché. Si l'on pousse l'analyse, on peut se demander s'il y a monétarisation à proprement parler ou passage d'un système d'équivalence à taux fixe à un système à taux variable, du moins au cours de la période coloniale. Dans ce dernier cas, la sécurité alimentaire des groupes domestiques disparaît car, en cas de crise, les prix du marché s'effondrent pour les offreurs. La vente de bovins ne garantit plus l'acquisition de quantités suffisantes de mil qui, lui, est à la hausse. Ce rôle de la monnaie s'inscrit dans un type de marché qu'il convient de préciser.

### **3. Quel marché ?**

Le marché du M'Bayar à l'époque coloniale est une institution connue et décrite : c'est l'« économie de traite », qui reflète la spécialisation de la colonie du Sénégal dans la production d'arachide par rapport aux autres territoires de l'AOF.

### **3.1. La spécialisation coloniale en AOF**

A l'époque coloniale, chaque territoire de l'AOF a été spécialisé dans une production : l'arachide au Sénégal, les bananes en Guinée, le cacao et le café en Côte d'Ivoire, les palmiers au Dahomey, le coton au Soudan. Ces colonies étaient considérées comme complémentaires sur le plan économique (Peter, 1933).

La culture de l'arachide au Sénégal n'est pas le résultat d'une fatalité climatique ou pédologique. Des essais avaient été entrepris au XIX<sup>e</sup> siècle pour d'autres productions, tout aussi adaptées aux conditions locales : ricin, sésame, sisal, sans parler de la gomme arabique, exploitée depuis longtemps. La spécialisation du pays dans la monoculture de l'arachide résulte de cours internationaux favorables, qui ont suivi l'effondrement des prix du caoutchouc (Peter, *idem*). L'arachide était déjà cultivée en petites quantités pour l'alimentation sous la forme d'une « culture de case », réservée aux femmes. L'innovation a été son extension comme culture de plein champ. Le facteur de transformation a été la construction de voies ferrées, d'abord de Dakar à Saint-Louis, puis de Thiès à Diourbel, au début du siècle. Les transports routiers ont complété le dispositif à partir de 1925 (Vanhaeverbeke, 1970).

### **3.2. Le marché dans le M'Bayar**

La rationalité de l'économie de traite en AOF a été clairement définie :

*« Dans toutes les zones de savanes, à cultures annuelles, le paysan indépendant produisait moins cher avec son outillage traditionnel qu'une exploitation employant une main-d'œuvre salariée, si mal payée fût-elle »* (Suret-Canale, 1964 : 39-40).

Avec l'économie de traite, le M'Bayar est entré dans le marché international de l'arachide. Encore faudrait-il connaître de façon précise les modalités antérieures des échanges à longue distance dans lesquels la province était impliquée pour conclure, là encore, à la continuité ou au bouleversement...

La vente de l'arachide dans le M'Bayar a les caractéristiques d'un échange marchand, instantané et impersonnel, par opposition à un échange non marchand, qui s'insère dans une série d'obligations réciproques pendant tout le cycle de vie d'un individu (Polanyi, 1975 ; Golte et Cadena, 1983). Cette affirmation appelle, cependant, des nuances, car ce marché présente quelques singularités : il est momentané pour les offreurs, il est à concurrence réduite pour les demandeurs.

#### ***Un marché momentané pour les offreurs***

Le marché de l'arachide a une durée limitée pour les producteurs : c'est la période de traite, de vente, qui suit les récoltes pendant un ou deux mois par an. A cette limitation dans le temps, s'ajoute un caractère supplémentaire, qui en découle. Vente d'arachide et achat de biens importés sont liés, à tel point

qu'on pourrait estimer que la monnaie joue le rôle d'un intermédiaire passager, qu'on est dans un système d'équivalence à taux variable :

*« Il est quelquefois difficile de faire accepter des espèces sur les marchés où le marchand ne veut céder sa marchandise que contre un objet dont il a besoin »* (Rocaché, 1903).

Cette brièveté du marché a une conséquence importante. La concentration de la vente d'arachide dans le temps rend impossible toute collusion entre les producteurs, accroît la concurrence entre eux. Les cultivateurs n'ont aucune possibilité d'action à la hausse sur les prix.

### *Un marché à concurrence réduite pour les demandeurs*

Le marché de l'arachide est à concurrence réduite du côté des demandeurs, qui forment à la fois un oligopole et un oligopsonne, puisqu'ils sont vendeurs de produits importés (Suret-Canale, 1964 ; Vanhaeverbeke, 1970 : 195). Dans le Baol oriental en 1903, on dénombrait deux maisons de commerce, deux commerçants sur leurs fonds propres et quinze traitants (Rocaché, 1903). Face aux acheteurs, les producteurs sont atomisés. La liberté de la vente de l'arachide est limitée par des relations personnalisées entre cultivateurs et traitants. Ces derniers consentent des prêts à des taux usuraires, ce qui lie les vendeurs. Dans un premier temps, les prix d'achat ont été déterminés par un marchandage, ce qui expliquerait leur variabilité :

*« Il est à remarquer que les prix précités n'ont rien d'invariable et se transforment souvent d'une façon très appréciable, suivant le lieu, le besoin de l'acheteur, ou son plus ou moins de connaissance en la matière »* (Rocaché, *idem*).

Ce marché est, de surcroît, en partie administré. Si les prix sont libres, les points de traite sont fixés par l'administration, ce qui a pour effet, une fois de plus, de limiter la concurrence entre acheteurs, de l'accroître entre vendeurs.

En définitive, l'impôt de capitation n'entraîne la monétarisation que d'une partie de la production, pour servir au paiement dudit impôt. Il ne stimule en rien l'ensemble de l'activité économique :

*« Les affaires traitées avec eux affectent la même forme; ainsi, pour un cheval, on donnera tant de vaches ou de boeufs ou de moutons et réciproquement. Les arachides forment seuls l'objet d'un trafic réel et seulement jusqu'à concurrence de l'impôt, car une fois le montant réservé, l'indigène préférera prendre des marchandises ou des produits alimentaires et il n'est pas rare de voir des Cérères qui viennent de toucher trente ou quarante francs pour la vente de leurs graines les dépenser immédiatement chez leur acheteur devenu vendeur à son tour... »* (Rocaché, *idem*).

## *Fiscalité, monétarisation et marché en AOF*

### Conclusion

L'impôt de capitation est plus un signe qu'une cause. La mutation des systèmes de production, leur spécialisation vers des monocultures sont provoquées par un système colonial, dont la fiscalité n'est qu'un élément. Cet impôt coexiste avec une monétarisation lente, restreinte, inégale, avec un marché momentané du côté des offreurs, à concurrence réduite du côté des demandeurs.

Le type de marché qui caractérise le M'Bayar à l'époque coloniale se moule davantage dans le mercantilisme et les privilèges des compagnies à charte que dans les doctrines préconisées en Europe à partir de 1860. Un décalage se crée entre les pratiques d'échange telles qu'on cherche à les instaurer au Nord et celles que l'on impose au Sud. De ce type de marché, les producteurs directs ne retirent aucun avantage :

*« Après cinquante ans d'économie de traite, le paysan sérère est toujours aussi démuné de biens modernes durables ; quelques vêtements pour les fêtes gardés dans des malles, des bassines et des marmites, des toits en tôle... »* (Lericollais, 1972 : 95).

Au-delà de ces faibles changements dans la sphère de la consommation, ce type de marché empêche toute accumulation productive.

À l'issue de la seconde guerre mondiale, ces défauts ont été relevés car les colonies avaient peu appuyé la métropole pendant une crise grave, du moins pour la fourniture en matières premières. La réflexion qui a été menée n'est pas sans rappeler des débats contemporains, à une différence près : l'Etat colonial était complexe, avec plusieurs échelons de décision, chacun doté d'une autonomie financière. Mais les mêmes questions sont posées de nos jours. Jusqu'à quel degré l'Etat en Afrique doit-il intervenir dans la vie économique ? Doit-il assurer non seulement la mise en place d'une infrastructure économique, mais encore l'investissement productif ? L'agriculture doit-elle constituer une exception ou être traitée comme les autres secteurs économiques ? De quelles ressources dispose l'Etat et quel est le système fiscal le plus apte à les mobiliser ?

Il n'est pas question de rouvrir le dossier de la colonisation. L'exemple du M'Bayar montre que l'impôt de capitation n'incite pas à l'activité économique dans des sociétés paysannes où les producteurs réagissent aux prix, mais relèvent aussi d'une sphère non marchande.

Le marché colonial n'est pas celui qui est prôné dans les nouvelles politiques économiques. Mais le contexte international s'est modifié, et les producteurs directs sont victimes d'une détérioration constante des cours internationaux. Dans ces conditions, il n'est pas sûr que la généralisation d'un marché plus concurrentiel que par le passé facilite une accumulation productive. L'examen de la séquence qui articule fiscalité, monétarisation et marché nous aide à mieux comprendre les événements contemporains.

## BIBLIOGRAPHIE

- ♦ ARDANT (G.), 1965 – *Théorie sociologique de l'impôt*, Paris, SEVPEN.
- ♦ BLONDEL (H.), 1922 – *L'intérêt de la France dans les placements coloniaux*, Paris, M. Rivière.
- ♦ BURGENMEIER (B.), 1994 – La socio-économie, Paris, Economica, Coll. Economie Poche, 110 p.
- ♦ CHAVEAU (J.-P.), 1979 – *Notes sur l'histoire économique et sociale de la région de Kokumbo (Baoulé-Sud, Côte d'Ivoire)*, Paris, ORSTOM, 228 p.
- ♦ CISSOKO (S.M.), 1967 – Civilisation wolof-sérère, *Présence Africaine*, 62 : 121-167.
- ♦ DRESCH (J.), 1952 – Les investissements en Afrique Noire, *Présence Africaine*, 13.
- ♦ DUPIRE (M.), 1994 – *Sagesse sereer. Essais sur la pensée sereer ndut*, Paris, Karthala, 174 p.
- ♦ EHRARD (J.), LECAILLON (J.), 1954 – Les budgets de l'AOF. Contribution à l'étude des finances des territoires d'outre-mer, *Revue de Science et de Législation financières*.
- ♦ GASTELLU (J.-M.), 1981 – *L'égalitarisme économique des Serer du Sénégal*, Paris, ORSTOM, 808 p.
- ♦ GOLTE (J.), CADENA (M. de la), 1983 – La codeterminación de la organización social andina, *Allpanchis*, 22 : 7-35.
- ♦ Gouvernement Général de l'AOF, Direction des Finances, 1952-53 – Essai de récapitulation des éléments connus à Dakar pour servir à un calcul du revenu national de l'AOF en mai 1951, Dakar, Archives Nationales du Sénégal, dossier po I 4° 206.
- ♦ LECAILLON (J.), 1954 – Les incidences économiques et financières du Code du Travail. Contribution à l'étude du mécanisme de la répartition des revenus dans les territoires d'outre-mer, Dakar, Archives Nationales du Sénégal, dossier po III 4° 62.
- ♦ LERICOLLAIS (A.), 1972 – *Sob : étude géographique d'un terroir sérère*, Paris, Mouton, Atlas des structures agraires au sud du Sahara n° 7, 110 p.
- ♦ MARTIN (Cap.), 1867 – Notes sur le Baol, *Moniteur du Sénégal et Dépendances*, 574.
- ♦ PERROT (C.-H.), 1982 – *Les Anyi-Ndenye et le pouvoir aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles*, Abidjan-Paris, CEDA-Publications de la Sorbonne, 336 p.
- ♦ PETER (G.), 1933 – *L'effort français au Sénégal*, Paris, E. de Boccard, 383 p.
- ♦ POLANYI (K.), 1975 – L'économie en tant que procès institutionnalisé, in : POLANYI (K.), ARENSBERG (C.), eds : 239-261.
- ♦ POLANYI (K.), ARENSBERG (C.), eds, 1975 – *Les systèmes économiques dans l'histoire et dans la théorie*, Paris, Larousse, 348 p., trad. fr.
- ♦ RIVALLAIN (J.), 1994 – Echanges et pratiques monétaires en Afrique du XV<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle à travers les récits des voyageurs, Lyon-Paris, Musée de l'Imprimerie et de la Banque – Musée de l'Homme.
- ♦ ROCACHÉ, 1903 – Monographie du Cercle de Thiès, Dakar, Archives Nationales du Sénégal, dossier I G 296.
- ♦ SANNER (P.), 1952 – Budgets et fiscalité des territoires d'outre-mer, *Revue d'Economie Politique*.
- ♦ SERVET (J.-M.), 1981 – Genèse des formes et pratiques monétaires, Université Lyon 2, Thèse, 495 p.
- ♦ SOUDET (P.), 1952 – Les plans d'investissement outre-mer, *Revue d'Economie Politique*.
- ♦ SURET-CANALE (J.), 1964 – *Afrique Noire. T. II : L'ère coloniale : 1900-1945*, Paris, Editions Sociales, 637 p.
- ♦ VANHAEVERBEKE (A.), 1970 – Rémunération du travail et commerce extérieur : essor d'une économie paysanne exportatrice et termes de l'échange des producteurs d'arachides du Sénégal, Louvain, Université, Thèse, 253 p.
- ♦ VUILLOT (P.), 1898 – Notes sur le Baol, *Bulletin du Comité de l'Afrique Française*.

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **SYSTÈMES FISCAUX DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT**



## **PRESSION, STRUCTURE FISCALE ET NIVEAU DE DEVELOPPEMENT**

**Jean-Yves MOISSERON  
(ORSTOM/DIAL)**

Cette étude a pour ambition d'analyser les rapports entre le niveau de développement et la pression fiscale d'une part et la structure des taxes et impôts d'autre part. Le développement économique s'accompagne-t-il de transformations sensibles de la structure de la fiscalité ? Observe-t-on des modifications continues de la part de la richesse nationale consacrée au financement des dépenses publiques à mesure qu'une économie se développe ? Comment la part des taxes sur le commerce extérieur évolue-t-elle avec le niveau de développement ? Voici quelques unes des questions auxquelles nous allons essayer de donner une réponse. Pour y parvenir nous avons sélectionné un échantillon de 90 pays environ et analysé leur structure fiscale en 1990<sup>1</sup>. Bien que le choix des pays et de l'année soit surtout motivé par l'accessibilité des données, nous avons eu soin de choisir un échantillon qui s'étend des pays les plus pauvres (pour autant que les données fiscales soient disponibles) aux pays les plus riches. La méthode utilisée est principalement synchronique ce qui ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes méthodologiques qu'il faut garder à l'esprit. L'étude croise les éléments relatifs à la structure de la fiscalité avec le niveau de développement et en déduit des résultats qui

---

1. Listes des pays : Australie, Autriche, Belgique, Belize, Bhutan, Bolivie, Botswana, Brésil, Cameroun, Tchad, Chili, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Chypre, Danemark, République Dominicaine, Equateur, Salvador, Fiji, Finlande, France, Gabon, Gambie, RFA, Grèce, Guinée, Island, Inde, Indonésie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Jordan, Kenya, Luxembourg, Madagascar, Malawi, Malaysia, Malta, Maurice, Mexique, Maroc, Namibie, Népal, Hollande, Nouvelle Zélande, Nicaragua, Norvège, Pakistan, Panama, Papoue N.Guin, Paraguay, Pérou, Philippines, Portugal, Rwanda, Sierra Leone, Afrique du sud, Espagne, Sri Lanka, Swaziland, Suède, Tonga, Tunisie, Turquie, Royaume Uni, Etats Unis, Uruguay, Venezuela, Zaïre, Zimbabwe.

doivent être considérés avec prudence. Observer une corrélation positive entre la pression fiscale et le PIB par tête en 1990, ne permet pas d'inférer une causalité atemporelle entre les deux variables. Parmi les limites que l'on pourra adresser à cette étude, il y a naturellement le fait qu'elle se consacre quasi exclusivement à la variable niveau de développement, considérée comme variable explicative. Fait aggravant, le niveau de développement n'est appréhendé sauf exception que par le PIB par habitant, ce qui est loin de fournir un critère suffisant.

Notre ambition est en somme de vérifier si le niveau de développement est un bon « explicateur » de la structure des systèmes fiscaux<sup>2</sup>. Nous étudierons successivement la pression fiscale, entendue comme le rapport entre les recettes fiscales y compris les cotisations sociales et le PIB, la structure des recettes fiscales décomposées entre les taxes sur les échanges internationaux (TEI), les taxes intérieures sur les biens et services (TIBS) et les impôts sur les revenus et sur les sociétés (IR/IS). Les données traitées étant quantitativement importantes, nous userons d'équations de régression assez nombreuses dont nous tenterons d'atténuer le caractère abstrait par quelques graphiques.

## 1. Les éléments explicatifs du niveau de pression fiscale

### 1.1. Niveau de développement

De nombreuses études<sup>3</sup> ont considéré que le niveau de développement économique était l'une des variables les plus explicatives du taux de pression fiscale, mesuré par la part des recettes fiscales sur le PIB de l'année. Cette évidence empirique confirme l'idée simple selon laquelle, plus un pays est riche et plus il peut consacrer une part de sa richesse à la fiscalité. Avec le développement s'accroissent non seulement les besoins en infrastructures mais aussi les systèmes de protection sociale. S'ajoutent ainsi aux impôts des cotisations sociales qui atteignent dans certains pays développés et notamment la France une part importante des prélèvements obligatoires. C'est ce que montre le tableau suivant tiré de N.H. STERN<sup>4</sup>. On remarque qu'il existe grossièrement trois niveaux de pression fiscale. Autour de 15% pour les pays les plus pauvres, le double pour les pays les plus riches et un peu moins de 20% pour les trois groupes intermédiaires.

---

2. Si notre étude se concentre sur la liaison bivariable : pression fiscale et niveau de développement, nous intégrerons dans certains cas d'autres variables.

3. Voir notamment l'étude complète de V.TANZI (1987), « Quantitative Characteristics of the Tax Systems of developing Countries », in Newbery D.G.M. et STERN N.H.(Eds), *The Theory of Taxation for Developing Countries*, New York, Oxford University Press.

4. STERN N. H. (1991), *Le rôle de l'Etat dans le développement économique*, Conférences Walras-Pareto, Edition Payot, Lausanne.

## *Pression, structure fiscale et niveau de développement*

Tableau 1  
Taux de pression fiscale selon le niveau de revenu (en % du PIB)

Tranche de revenu	PNB moyen par hab.	Pression fiscale	Impôts sur le revenu et les bénéfiques	Taxes intérieures sur les biens et services	Taxes sur les échanges internationaux	Cotisations sociales	Autres
< 360	239	14,02	3,46	4,55	5,30	0,21	0,49
360-749	517	19,66	5,74	4,74	7,58	0,79	0,72
750-1.619	1.127	18,62	5,98	6,06	4,64	0,78	1,15
1.620-6.000	2.996	19,79	6,81	5,41	3,12	3,34	1,30
> 6.000	13.477	31,21	10,96	9,43	0,72	8,90	1,21

Source : N.H. STERN, 1989, *op. cit.*

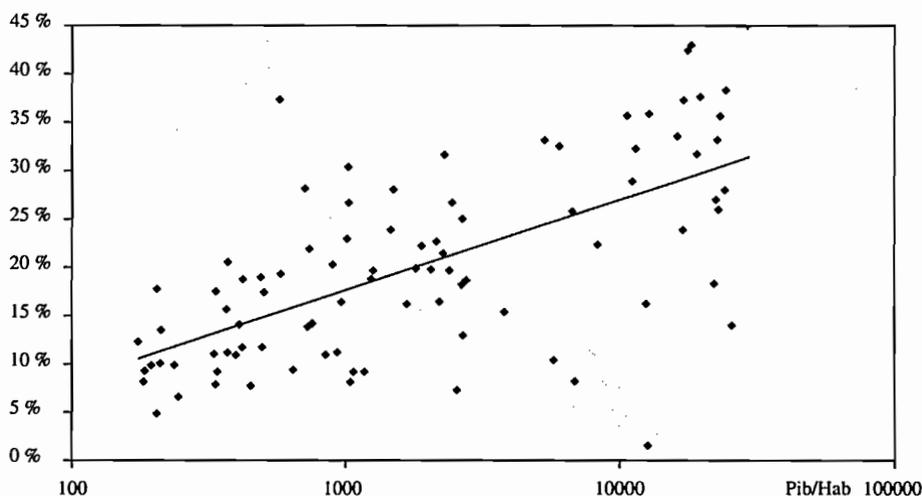
Comme nous aurons l'occasion de le montrer, de tels tableaux qui ne font apparaître que la moyenne par classe de pays lissent les résultats. C'est pourquoi nous auront davantage recours à des régressions sur des données individuelles qui indiquent également la dispersion.

La figure n°1 croise la pression fiscale et le Pib par habitant. Elle montre que la corrélation observée sur l'ensemble de l'échantillon est assez faible. Sur ces données, on observe une dispersion assez grande autour de la droite d'ajustement (cf. équation n°1, supra). Le coefficient de détermination de 0,41 indique que le niveau de développement n'explique que 40% de la variance de la pression fiscale. Ces résultats sont néanmoins meilleurs que ceux qu'a obtenu V.Tanzi dans une régression sur un autre échantillon dans les années 1980<sup>5</sup>.

5. V.TANZI (1987), id. L'auteur a obtenu la droite suivante sur 86 pays pour des données datant du début des années 80 :  $PF = 3.37 \log(\text{Pib}/\text{hab.}) - 4.85$  avec un coefficient de détermination de 0,264

Figure 1

## Pression fiscale en fonction du niveau de développement



Sources : *Gouvernement Finance Statistic Yearbook, 1994, FMI.*

Il est cependant possible d'améliorer le résultat. Dans notre échantillon, certains pays ont des caractéristiques particulières qui induisent une pression fiscale sous-évaluée. Il s'agit des petits pays gros producteurs de pétrole dont les exportations de pétrole sont supérieures au Pib (Barheïn, Oman, Kowait), de pays dont le taux d'ouverture est supérieur à 3 (Singapour). Ces pays se caractérisent également par le fait que les recettes fiscales sont inférieures à la moitié des recettes de l'Etat, ce qui signifie que la pression fiscale n'a plus grand sens. Cette remarque est valable pour l'Iran que nous excluons donc de l'échantillon ainsi qu'un pays « aberrant », le Lesotho, qui d'après nos calculs aurait un taux de pression fiscale « pure », à savoir sans les cotisations sociales, le plus élevé au monde. Ce résultat provient probablement d'une sous-estimation du Pib du Lesotho dans les statistiques internationales. En enlevant ces 6 pays de notre échantillon de base, on obtient une meilleure régression qui confirme l'hypothèse d'une relation entre la pression fiscale et le niveau de développement. Comme l'indique le tableau suivant (équation n°5), on obtient pour cet échantillon, un coefficient de détermination plus élevé et des coefficients de Students supérieurs. Le coefficient de corrélation, dans ce cas précis est de 0.78.

Le tableau précédent résume les équations de régression que nous avons obtenues dans l'échantillon de base et dans l'échantillon réduit. Les nombres

## *Pression, structure fiscale et niveau de développement*

entre parenthèses sous les coefficients des équations sont les coefficients de Student. Une étoile (resp.deux) signifie que le coefficient est significatif à 5% (resp.1%).

Tableau 2

	Echantillon de base	Equations	R2
1	Pression fiscale en fonction du Pib/hab	PF = 0,041Ln(Pib/h.) - 0,108 (7,97)** (2,73)**	0,41
2	Pression fiscale « pure » <sup>6</sup> en fonction du Pib/hab	PF = 0,022Ln(Pib/h.) + 0,00 (4,80)** (0,15)	0,20
3	Pression fiscale totale <sup>7</sup> en fonction du Pib/hab	PF = 0,052Ln(Pib/h.) - 0,178 (9,52)** (4,24)**	0,50
4	Pression fiscale totale « pure » en fonction du Pib/hab	PF = 0,033Ln(Pib/h.) - 0,064 (6,73)** (1,69)	0,34
	<b>Echantillon réduit</b>		
5	Pression fiscale en fonction du Pib/hab	PF = 0,047Ln(Pib/h.) - 0,151 (11,37)** (4,73)**	0,61
6	Pression fiscale en fonction du Pib/hab en PPA	PF = 0,069Ln(Pib/h.) - 0,336 (9,94)** (6,04)**	0,58
7	Pression fiscale « pure » en fonction du Pib/hab	PF = 0,027Ln(Pib/h.) - 0,028 (6,86)** (0,94)	0,36
8	Pression fiscale totale en fonction du Pib/hab	PF = 0,059Ln(Pib/h.) - 0,227 (13,95)** (6,29)**	0,70
9	Pression fiscale totale « pure » en fonction du Pib/hab	PF = 0,039Ln(Pib/h.) - 0,104 (9,56)** (3,31)**	0,52

*Calculé à partir de Government Finance Statistic Yearbook, 1994, FMI.*

Comme nous le montrerons, les cotisations sociales sont corrélées avec les niveaux de développement, c'est pourquoi, nous avons régressé la pression fiscale « pure », c'est à dire sans les cotisations sociales (équation n°4). La corrélation reste alors positive et significative mais avec une plus grande

6. Par pression fiscale « pure », nous entendons la pression fiscale de laquelle sont déduites les cotisations sociales.

7. Par pression fiscale « totale », nous désignons la pression fiscale qui inclut les recettes de l'Etat centrale et celles des entités locales.

dispersion. On obtient naturellement de meilleurs résultats pour l'échantillon réduit (équation n°7).

Un biais statistique peut être introduit dans le calcul de la pression fiscale, c'est celui de la part des recettes locales dans l'ensemble des recettes fiscales. Une pression fiscale faible peut en réalité dissimuler un niveau de décentralisation élevé. C'est pourquoi nous avons calculé la pression fiscale « totale » qui tient compte des recettes fiscales totales, du gouvernement central et des institutions locales. Les résultats obtenus confirment davantage la relation entre pression fiscale et niveau de développement (équations n°3 et 8). Dans l'échantillon réduit, 70% de la variance de la pression fiscale totale est expliquée par la variance du Pib par habitant. On obtient un coefficient de corrélation supérieur à 0,8.

Pour terminer, nous avons établi les calculs en Pib/habitant estimés en parité des pouvoirs d'achat (équation n°6). On observe une augmentation de la pente de la droite et une légère augmentation de la dispersion. La prise en compte d'un Pib par habitant en parité des pouvoirs d'achat ne modifie pas radicalement les résultats.

A la question que nous nous posons au début : la pression fiscale augmente-t-elle avec le niveau de développement, il est possible de répondre de façon positive. L'hypothèse d'une liaison nulle peut être rejetée et les coefficients de détermination indiquent que le niveau de développement est une bonne variable explicative de la pression fiscale. Les résultats s'améliorent lorsque l'on considère l'ensemble des recettes fiscales. La relation reste positive si l'on supprime l'effet des cotisations sociales. Il s'agit de voir à présent si d'autres facteurs peuvent être pris en compte.

## 1.2. Urbanisation, ouverture

Parmi les facteurs les plus souvent cités<sup>8</sup>, le **degré d'urbanisation** occupe une grande place. Beaucoup d'arguments logiques sont mobilisés en faveur de cette variable. Réunies sur un espace géographique plus réduit, les entreprises urbaines dont les activités commerciales et industrielles s'accompagnent de l'amélioration des qualifications sont plus susceptibles de s'acquitter facilement d'impôts à la complexité croissante (Impôts sur les bénéfices, TVA). L'urbanisation crée par ailleurs une demande forte pour l'amélioration des infrastructures et par conséquent un besoin d'expansion des dépenses publiques. En outre, la ville réduit considérablement la part des productions auto-consommées et se traduit donc par une marchandisation ou une monéta-

---

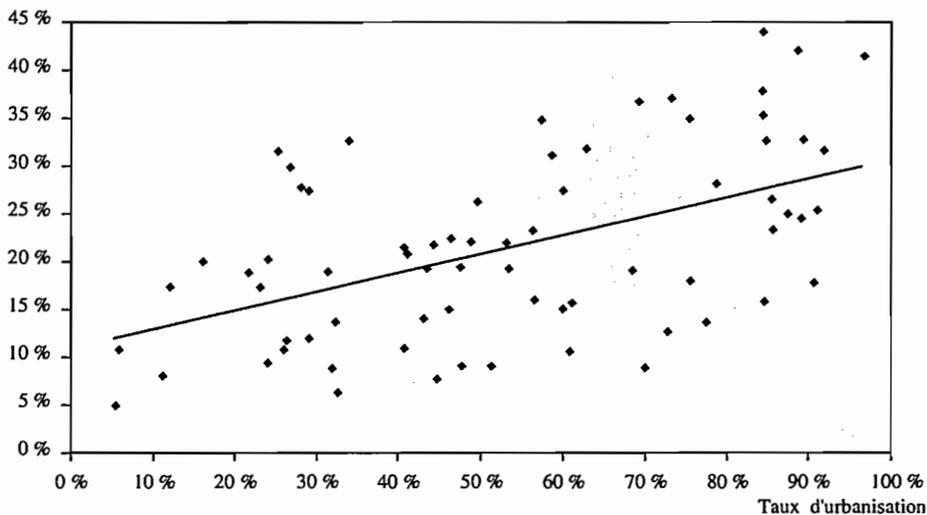
8. Voir notamment, TAIT A., GRATZ L. M. Et EICHENGREEN B.J., 1979, « International Comparison of Taxation for Selected Developing Countries », *IMF Staff Paper*, vol.26, n°1, pp.123-156. ou encore TANZI V., 1989, « The Impact of Macroeconomics Policies on the Level of Taxation and the Fiscal Balance in Developing Countries », *IMF Staff Paper*, Vol.36, n°3, pp.633-656.

## Pression, structure fiscale et niveau de développement

risation des échanges. C'est enfin dans la ville que le développement économique et donc aussi la production de richesse se sont historiquement partout épanouis. Le niveau d'urbanisation étant fortement corrélé avec le niveau de développement, nous n'établirons pas de régression multiple sur ces deux variables<sup>9</sup>. Voyons cependant une régression simple et le nuage de points correspondant à notre échantillon.

Figure 2

### Pression fiscale et taux d'urbanisation



Sources : *Gouvernement Finance Statistic Yearbook, 1994*

Le nuage de point indique que l'on observe une relation positive. La pente est significative à 1%. Le coefficient de détermination n'est cependant que de 0,27. La liaison est donc moins forte que dans les régressions précédentes.

Le **degré d'ouverture à l'économie mondiale** est un autre facteur pris en compte dans les explications quantitatives. Le poids du commerce international est décisif dans la fiscalité puisque comme nous aurons l'occasion de le montrer, une grande partie des recettes fiscales dans les pays en voie de développement est précisément assise sur le commerce extérieur. En considérant notre échantillon réduit, nous avons régressé la pression fiscale totale

9. Dans notre échantillon, nous trouvons un coefficient de corrélation de 0.8 entre le taux d'urbanisation et le Pib/hab.

(Recettes fiscales du gouvernement central plus recettes locales) en fonction du Pib/habitant et du taux d'ouverture<sup>10</sup>. On obtient l'équation suivante :

$$\begin{array}{l} \text{(Equation n°9)} \qquad \qquad \text{PFTOT} = 0.057\text{LN}(\text{PIB/hab}) + 0.043\text{LN}(\text{TXOUV}) - 0.392 \\ \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad (14.29)** \qquad \qquad \qquad (3.63)** \qquad \qquad \qquad (7.17) \end{array}$$

Par rapport à l'équation n°8, on observe une meilleure relation. Le coefficient de détermination s'élève à 0,745. Les coefficients sont significatifs à 1%.

Un autre facteur souvent mis en avant avec le taux d'urbanisation et qui a un rapport direct avec lui est le **degré de monétarisation de l'économie**. Ainsi G.CHAMBAS introduit-il le rapport masse monétaire au sens de M2 sur PIB dans une équation économétrique estimant la pression fiscale<sup>11</sup>.

De nombreux facteurs structurels qui caractérisent le pays, expliquent donc sa capacité globale à lever des recettes fiscales. Certains auteurs vont jusqu'à calculer un taux de prélèvement « normal » calculé en fonction des facteurs structurels mentionnés précédemment. Ainsi peut se mesurer l'effort fiscal conçu comme la différence entre le taux normal et le taux observé. G.CHAMBAS montre que dans la période 1987-1989, le Bénin, le Burkina Faso, Maurice, le Niger, et le Nigeria ont été en dessous de leur capacité fiscale. Au contraire, la Côte d'Ivoire, le Kenya, Madagascar, le Mali, le Togo et enfin le Burundi ont fourni un effort fiscal positif. Ce concept ainsi que sa mesure doivent cependant être considérés avec la plus grande précaution car d'autres facteurs notamment institutionnels déterminent la capacité fiscale d'une économie.

### 1.3. Facteurs socio-économiques

Il va de soi que la qualité de l'administration fiscale, son organisation, le nombre, la formation, la qualification des fonctionnaires fiscaux jouent un rôle décisif dans la capacité contributive. Par ailleurs, la légitimité de l'Etat conditionne directement la façon dont l'impôt est perçu par les agents économiques. Si l'Etat n'apparaît que comme le lieu d'appropriation du pouvoir d'un groupe de la population, soit ethnique, soit de classe alors l'impôt sera probablement considéré comme une forme de tribut dont la légitimité serait remise en cause et dont la fonction ne serait pas le développement du bien commun. Les pratiques sociales, notamment les logiques communautaires, s'opposent très souvent à une forme d'égalité et de transparence devant l'impôt qui va de soi dans une société de droit où la notion d'Etat s'est imprimée dans les comportements sociaux. Le plus souvent la frontière entre le légal et l'illégal est rendue floue soit par la survivance de logique de distribution soit par le développement de pratiques sociales illégales faiblement condamnées par les autorités publiques.

10. A savoir, les importations plus les exportations rapportées au PIB.

11. CHAMBAS G., 1994, *Fiscalité et développement en Afrique Subsaharienne*, Economica.

## *Pression, structure fiscale et niveau de développement*

Le niveau de revenu ainsi que sa distribution peuvent également jouer un rôle important. Dans de nombreux pays, notamment en Afrique, le salaire mensuel de certaines catégories de fonctionnaires ne pourrait suffire à subvenir à leur besoin. Mais le pouvoir attaché à la fonction assure un complément de revenu et constitue à la fois une solution alternative à l'augmentation des dépenses publiques et une forme de taxation décentralisée plus ou moins aléatoire.

La faible capacité de l'Etat à faire respecter les formes légales qu'il instaure et l'acceptation implicite d'une mise en rente des pouvoirs délégués aux fonctionnaires favorisent la corruption. Il faut ajouter à ces facteurs sociaux le poids du secteur informel qui est un autre aspect de cette absence de césure nette entre le légal et l'illégal dans les pays en voie de développement. Malgré l'importance de petites activités de subsistance peu susceptibles d'être taxées avec une efficacité suffisante, la fiscalisation du haut du secteur informel est l'une des préoccupations des administrations fiscales en Amérique Latine et en Afrique Sub-Saharienne.

En relation avec tous les facteurs évoqués ici, l'attitude de l'Etat vis à vis des fraudeurs et la sévérité avec laquelle ils peuvent être condamnés, conditionnent naturellement la capacité contributive d'une économie.

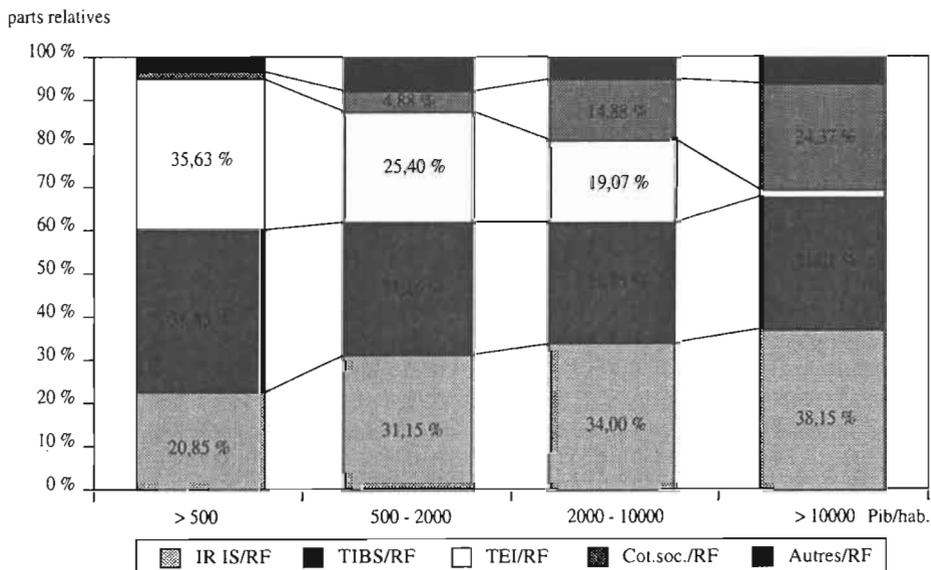
La considération des facteurs institutionnels relativise beaucoup la notion d'effort fiscal que nous avons évoquée plus haut. En effet, la part supposée de chaque facteur structurel déterminée par l'agrégation ex-post des observations ne prend pas en compte toute une série d'éléments qualitatifs qui différencient les sociétés examinées.

## **2. Structure fiscale et développement économique**

Avec le développement économique, ce n'est pas seulement le niveau de recettes fiscales qui tend à s'élever mais se transforme également la structure des recettes. Les données du tableau n°1 (voir infra) le montrent assez clairement. Pour les pays les plus développés, les recettes fiscales assises sur le commerce extérieur tendent à ne représenter qu'une part minime du revenu fiscal. Elles n'atteignent que 0,72% du PIB pour les pays disposant d'un revenu par tête supérieur à 6000 \$US. Au contraire, la part des taxes sur le commerce extérieur représente 5,30% du PIB pour les pays à faible revenus. On observe une tendance inverse dans la part des cotisations sociales. Tandis que les pays ayant un revenu par habitant inférieur à 360\$US n'y consacrent en moyenne que 0,21% de leur PIB, la part des cotisations sociales atteint presque 9% du PIB pour les pays les plus riches.

En reprenant les données de notre échantillon en 1990 et en calculant la part de chacune des taxes dans l'ensemble des revenus fiscaux, on remarque de manière semblable une modification de la structure fiscale en fonction du PIB.

Figure 3



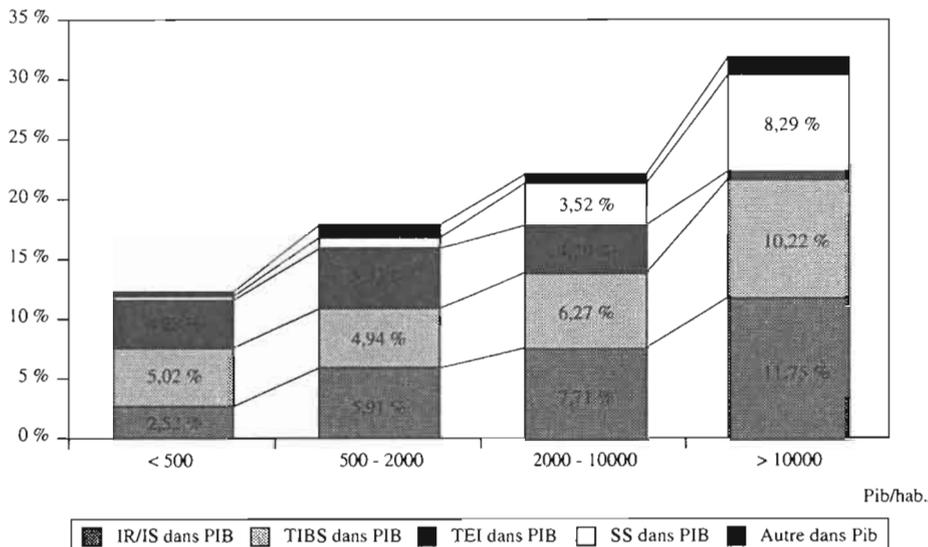
Sources : Government Finance Statistic Yearbook, 1994, FMI.

### Moyenne des parts des différents impôts dans le revenu fiscal

L'observation des figures n°3 et 4 livre des résultats intéressants. Il faut toutefois le considérer avec prudence, comme d'ailleurs tous les tableaux de ce type, car ils réduisent des situations particulières très diverses à une moyenne. C'est pourquoi, il faut aussi avoir recours aux nuages de points et aux équations de régression (tableau n°3).

Figure 4

**Répartition des impôts selon le niveau de développement**



Sources : *Government Finance Statistic Yearbook, 1994*

Avec le niveau de développement on observe une diminution sensible des **taxes sur les échanges internationaux**. C'est l'une des observations les plus marquées et qui distingue nettement les pays en voie de développement des pays développés. Tandis que pour ces derniers, la taxation du commerce international est marginale dans l'ensemble des recettes fiscales, la fiscalité de porte représente souvent l'essentiel des ressources budgétaires pour les pays les plus pauvres.

C'est dans le groupe des pays les plus pauvres que se trouve celui dont la part de l'« extérieur » dans les recettes fiscales est la plus élevée. Il s'agit de la Guinée où les taxes sur l'extérieur atteignent 80% des recettes totales. Dans le groupe des pays les plus développés, la contribution maximum des taxes extérieures est de 10,5% et elle concerne l'Islande dont l'économie est ouverte sur l'extérieur avec un taux d'ouverture de 70%

En pourcentage du PIB, la diminution des taxes sur le commerce international est très nette. Elle passe d'un peu plus de 4% du PIB pour le groupe de pays les plus pauvres à 0,54% pour le groupe le plus riche.

*FISCALITÉ, DÉVELOPPEMENT ET MONDIALISATION*

Le tableau suivant présente les équations de régression entre la part de chaque impôts dans le revenu fiscal et le niveau de développement mesuré par le Pib/habitants. Les différents impôts se décomposent en Taxes sur les échanges internationaux (TEI), Taxes intérieures sur les biens et services (TIBS), Impôts sur le revenu et les sociétés(IRIS) et Cotisations sociales (Cotsoc).

Tableau 3

	Relation	Equation	R2
10	Taxes sur les échanges internationaux et Pib/hab	TEI = - 0.075LN(Pib/hab) - 0.777 (7.085)** (9.27)**	0.421
10a	Idem. en fonction du Pib et du taux d'ouverture	TEI = - 0.079LN(Pib/h.) + 0.099LN(TXOUV) + 0.392 (8.01)** (3.60)** (2.98)**	0.514
11	Impôts sur le revenu et sur les sociétés	IRIS = 0.031LN(Pib/hab) + 0.072 (2.44)* (0.71)	0.079
11a	Idem en fonction du degré d'analphabétisme	IRIS = - 0.0016(IIltr.) + 0.35 (1.81) (12.5)**	0.04
12	Taxes intérieures sur les biens et services	TIBS = - 0.015LN(Pib/hab) + 0.43 (1.50) (5.53)**	0.031
13	Cotisations sociales	Cotsoc = 0.059LN(Pib/hab) - 0.341 (6.58)** (4.79)**	0.38

*Sources : Government Finance Statistic Yearbook, 1994*

L'équation de régression qui lie la part des taxes sur les échanges internationaux avec le niveau de développement (équation n°10) est parmi les plus explicatives. Non seulement les coefficients de la droite sont significatifs, mais la part de la variance expliquée par la droite est la plus élevée dans les équations précédentes. Le résultat est amélioré avec l'introduction du taux d'ouverture comme variable supplémentaire (équation n°10a).

La part des **impôts sur le revenu et les sociétés** dans le total des recettes passe de 20,85% pour les pays les plus pauvres à 38,15% pour les pays les plus riches. Cette évolution est continue sur les quatre groupes de pays. Cette observation empirique est conforme aux hypothèses habituellement avancées. Plus un pays se développe et plus il devient possible de mettre en place des impôts complexes du type impôt sur le revenu. Celui-ci suppose un recensement assez précis de l'ensemble de la population et un niveau d'alphabétisation poussée lorsque l'impôt sur le revenu des personnes est établi sur une base déclarative. Il faut cependant relativiser ce résultat car si l'équation n°11 indique bien une pente positive, elle n'est significative qu'à 5%. Par ailleurs

## *Pression, structure fiscale et niveau de développement*

le coefficient de détermination est très faible. La connaissance du Pib par habitant d'un pays n'apporte donc qu'une information très réduite sur la part de ses impôts sur le revenu et les sociétés dans les recettes fiscales.

On observe de grandes différences entre les pays d'un même groupe. Dans le groupe des pays les plus pauvres la part relative s'étend de 0 % pour la Guinée à 42,46% pour le Malawi. On note également une part assez faible pour la Bolivie, ainsi que pour le Pérou et l'Uruguay. Ces trois pays se caractérisant en outre par une part élevée des taxes intérieures sur les biens et services. Il ne faudrait cependant pas en déduire une spécificité de l'Amérique Latine en ce domaine, car le système fiscal du Venezuela est à l'inverse essentiellement fondé sur les impôts sur le revenu et les sociétés. Il est vrai que le fait d'être un pays pétrolier permet de centrer la fiscalité sur les bénéfices du secteur minier. C'est le cas également de Oman où la part des impôts sur le revenu et sur les bénéfices atteint presque 90% des recettes totales. Là encore on ne peut faire des pays pétroliers un groupe homogène car à Bahreïn, la part des impôts sur le revenu et les sociétés n'atteint que 20,63% des recettes totales.

Dans le groupe des pays les plus riches, se dégagent nettement l'Australie, la Nouvelle Zélande et le Japon où les impôts sur les revenus et les sociétés, constituent le pilier essentiel du système fiscal. Ces trois pays se caractérisent par une part nulle des cotisations sociales dans la structure des recettes. A contrario, les deux pays qui ont la part de cotisations sociales la plus élevée, à savoir, la France et l'Allemagne, ont aussi la part d'impôts sur les revenus et les sociétés, la plus faible. Elle est, pour ces deux pays, inférieure à la moitié de la moyenne des pays les plus riches.

On pourrait s'attendre à ce que la part relative des impôts sur le revenu et les sociétés dans le revenu fiscal total soit inversement corrélée avec le taux d'analphabétisme. L'équation n°11a indique le contraire. La dispersion des données autour de la droite de régression est en effet très importante. Le taux d'analphabétisme ne fournit qu'une information très réduite pour ne pas dire nulle sur la part des impôts sur le revenu et sur les sociétés dans l'ensemble des recettes fiscales d'un pays.

La part des **cotisations sociales** semblent assez bien corrélée avec le niveau de développement. D'après le tableau n°3, elle croît de façon continue dans le groupe des pays observés, passant de 1,44% à 24,37% pour les pays les plus riches. Le système de protection sociale qui répond aux risques de maladie, de chômage et qui permet de financer un système de retraite est bien le signe d'un développement économique et social qui ne se résume pas seulement à la croissance. Nous avons cependant noté que pour certains pays développés comme le Japon, la part des cotisations sociales dans les recettes publiques était nulle. C'est que des systèmes d'assurance privées peuvent jouer un rôle similaire et ne pas apparaître comme une composante des revenus fiscaux. Le choix du système de sécurité sociale, par répartition ou par capitalisation ou

toute combinaison des deux vient donc biaiser le rapport entre développement et part des cotisations sociales dans l'ensemble des recettes.

L'équation n°13 qui lie les cotisations sociales et le Pib/hab. indique un coefficient de corrélation supérieur à 60% et une pente significative.

La part moyenne des **Taxes intérieures sur les biens et services** dans l'ensemble des recettes fiscales en fonction du PIB par habitant varie de façon irrégulière dans notre échantillon. Relativement élevée pour les pays les plus pauvres puisqu'elle est la catégorie de taxes la plus importante pour ce groupe de pays, elle diminue en part relative et augmente à nouveau pour les pays les plus riches. Elle passe ainsi pour les groupes extrêmes de pays de 38,83% à 31,01% mais en ayant connu un plancher de 28,75% pour un groupe de pays intermédiaires. En part du PIB, on observe une courbe similaire en U (voir la figure n°4) mais qui montre un accroissement final assez net. Pour les trois derniers groupes de pays, la part des taxes intérieures sur les biens et services passe ainsi de moins de 5% à plus de 10% du PIB.

Parmi les taxes précédemment analysées, c'est ce groupe qui semble le moins « explicable » par le niveau de développement. Ceci est confirmé par l'équation n°12. Le coefficient de la pente n'est pas significatif et le taux de détermination est extrêmement faible. On ne s'étonnera pas de retrouver cette absence de liens en décrivant la répartition des composantes de chacune de ces taxes, descendant ainsi dans un niveau de détails plus précis.

### **3. Structure des types d'impôts**

#### **3.1. Structure des taxes intérieures sur les biens et services**

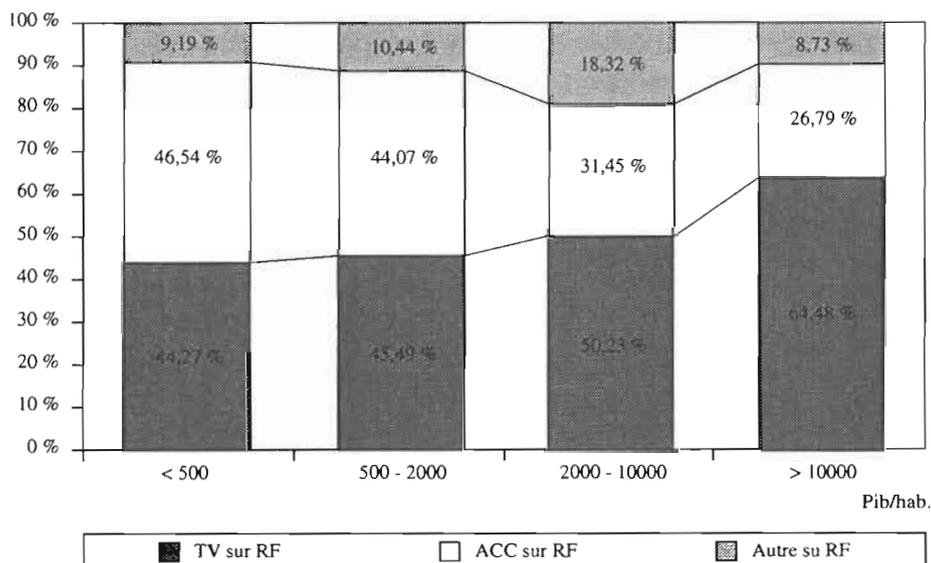
Il est possible d'analyser plus en détail la structure des taxes intérieures sur les biens et services en fonction du niveau de développement. Ces taxes se décomposent pour l'essentiel en taxe sur les ventes (TV) qui inclut quand elle existe la TVA et en droits d'accises (ACC) qui frappent les produits pétroliers, l'alcool, le tabac et d'autres biens. On pourrait s'attendre à ce que les taxes intérieures sur les biens et services se résument progressivement aux taxes sur les ventes et même à la seule TVA<sup>12</sup>. En effet, le développement économique s'accompagne des conditions institutionnelles qui permettent la mise en place d'une taxe aussi complexe que la TVA (alphabétisation, développement des comptabilités d'entreprises, moyens informatiques).

---

12. La banque de donnée du FMI nous ne fournit malheureusement pas la part de la TVA proprement dite dans les taxes sur les ventes.

Figure 5

**Parts respectives des droits d'accises et des taxes sur les ventes**



Sources : *Government Finance Statistic Yearbook, 1994*

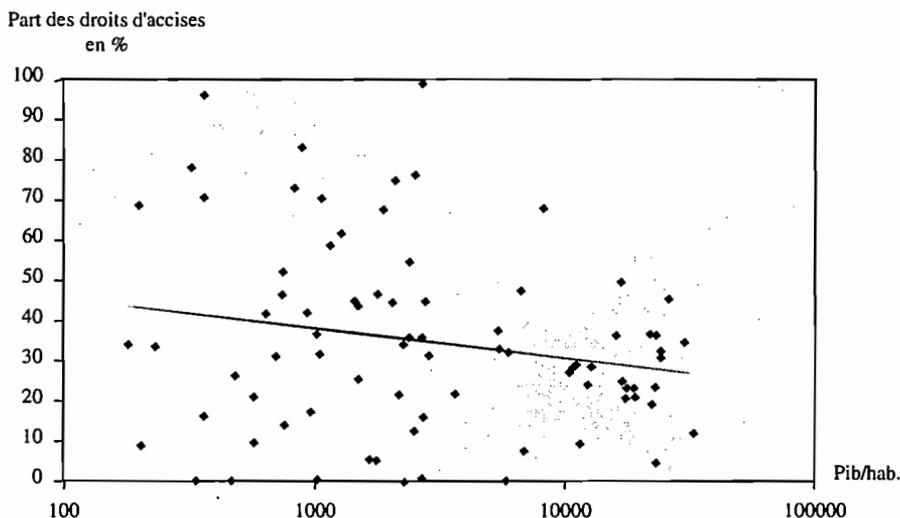
L'hypothèse la plus probable est donc de voir baisser progressivement la part des droits d'accises dans l'ensemble des taxes intérieures dont l'assiette croît moins vite que celle des taxes sur les ventes avec le niveau de développement.

Le tableau précédant ne confirme pas cette hypothèse. On observe un net accroissement de la part des taxes sur les ventes et une diminution de la part des droits d'accises mais cela est vrai surtout pour les pays les plus riches. Pour ceux dont les PIB par habitant est inférieur à 10 000 \$US, c'est à dire la totalité des pays pauvres et des pays à revenu intermédiaire, la part relative des taxes sur les ventes dans le total des taxes intérieures sur les biens et services, n'augmente que faiblement avec le niveau de développement.

Dans le graphique suivant on représente la part des droits d'accises dans les taxes domestiques sur les biens et services en fonction du revenu par habitant. Si l'on n'observe une régression légèrement négative, c'est au prix d'une dispersion élevée qui montre la très faible corrélation entre les deux variables, notamment pour les pays les plus pauvres.

Figure 6

### Part des droits d'accises dans les taxes intérieures sur les biens et services



Sources : *Government Finance Statistic Yearbook, 1994*

On observe que le niveau de développement est dans ce cas une variable peu explicative<sup>13</sup>. Pour les pays les plus riches comme pour les plus pauvres, on trouve des valeurs extrêmes pour la part des droits d'accises dans l'ensemble des taxes intérieures sur les biens et services. Elle varie de 8,63% pour le Malawi à 95,52% pour l'Inde. A l'opposé, pour les pays les plus riches, elle varie de 4,87% pour l'Islande à 45,85% pour le Japon.

### 3.2. Structure des taxes sur le commerce extérieur

Pour ce qui est de la structure des taxes sur le commerce extérieur, il faut noter que quel que soit le niveau de revenu par tête, on observe une part très prépondérante des taxes assises sur les importations. La part des taxes sur les exportations n'atteint pas 10% des taxes sur le commerce extérieur pour les pays les plus pauvres et devient quasi insignifiante pour les pays les plus riches. C'est que la justification théorique pèse en faveur d'une taxation des importations. Elle permet en effet non seulement d'obtenir des recettes fiscales mais aussi de protéger certains secteurs de l'économie nationale. Taxer les exportations revient au contraire à élever le prix international et à exercer un effet dépressif sur la demande externe. Une taxation des exportations ne se

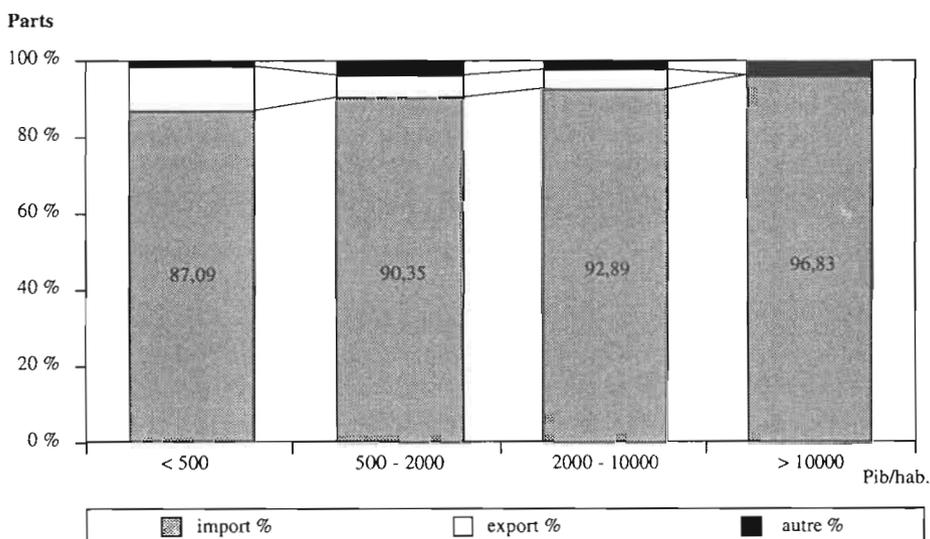
13. Le coefficient de Student pour la pente n'est pas significatif à 5%

## Pression, structure fiscale et niveau de développement

justifie donc que dans le cas d'une situation de monopole sur les marchés internationaux ou si l'élasticité prix des biens taxés est faible. L'une de ces deux conditions étant rarement présente, il est compréhensible que la taxation des exportations se limite à quelques biens et à quelques pays seulement.

Figure 7

### Parts relatives des taxes sur les importations et sur les exportations dans les taxes sur les échanges internationaux



Sources : *Government Finance Statistic Yearbook, 1994*

Dans le groupe des pays les plus pauvres, la Guinée se distingue par une part très élevée des taxes sur les exportations, puisqu'elle atteint 78% des taxes sur le commerce extérieur. Il est vrai que ce pays dispose du quart des réserves internationales de bauxite et que le secteur minier compte pour 80% des exportations. Les producteurs de café comme le Salvador ou le Costa Rica se procurent des recettes sur les exportations qui dépassent le quart des recettes sur le commerce international. Dans le groupe des pays les plus riches, seule la Norvège a un taux qui dépasse 5%. Il faut cependant garder à l'esprit que les secteurs exportateurs contribuent aux recettes de l'Etat par d'autres voies, notamment par les impôts sur les bénéfices ou par des recettes non fiscales, lorsque une part du secteur exportateur est nationalisée.

### **3.3. Structure des impôts sur le revenu et les sociétés**

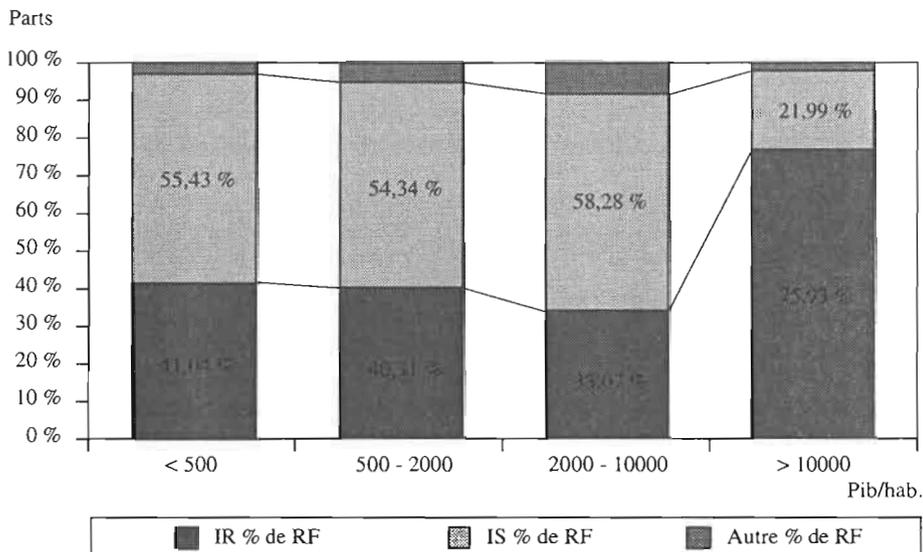
Les impôts directs se décomposent essentiellement en impôts sur le revenu des personnes physiques et en impôts sur les sociétés. Les données dont nous disposons indiquent une évolution contrastée de la répartition de ces deux impôts à mesure que le niveau de revenu par tête augmente. Pour les trois premiers groupes de pays, c'est la part de l'impôt sur les sociétés qui est prédominante tandis qu'elle cède la place de façon assez nette aux impôts sur le revenu des personnes physiques dans le groupe des pays les plus riches. Cette évolution s'explique relativement bien. Ces deux impôts sont en effet relativement complexes et supposent, comme nous l'avons déjà noté, l'existence de comptabilité ou une bonne qualité de recensement. Il est naturellement plus facile pour l'administration fiscale de recenser et de suivre les entreprises que les ménages. Les premières sont en nombre plus réduit et sont soumises à des obligations de déclarations plus nombreuses. Dans l'ordre de la complexité, c'est certainement l'impôt sur les personnes physiques qui arrive en tête. C'est pourquoi sa part redevient prédominante seulement pour les pays les plus riches. Tout se passe comme si avec le développement économique l'assiette des impôts sur les entreprises s'élargissait la première tandis que l'assiette sur les personnes physiques supposait pour son élargissement un niveau de développement encore plus élevé.

Cette hypothèse est confirmée par le saut quantitatif que l'on observe entre le 3<sup>e</sup> et le 4<sup>e</sup> groupe de pays (figure n°8). En pourcentage du revenu fiscal, les impôts sur le revenu sont presque multipliés par trois.

On note cependant ici encore des différences très nettes entre les pays. Quelques uns se caractérisent par des impôts sur le revenu des personnes physiques très faible. C'est le cas de quelques pays d'Amérique Latine comme le Paraguay et l'Equateur. C'est d'autant plus marquant pour ce dernier pays que la part des impôts directs dans l'ensemble des recettes fiscales dépasse 50%. Cela signifie que la moitié des impôts proviennent des entreprises. On note qu'en Amérique latine toujours, pour Panama, le Venezuela et le Brésil, les parts sont inférieures à 10%.

Figure 8

**Répartition des impôts sur les revenus et les sociétés**

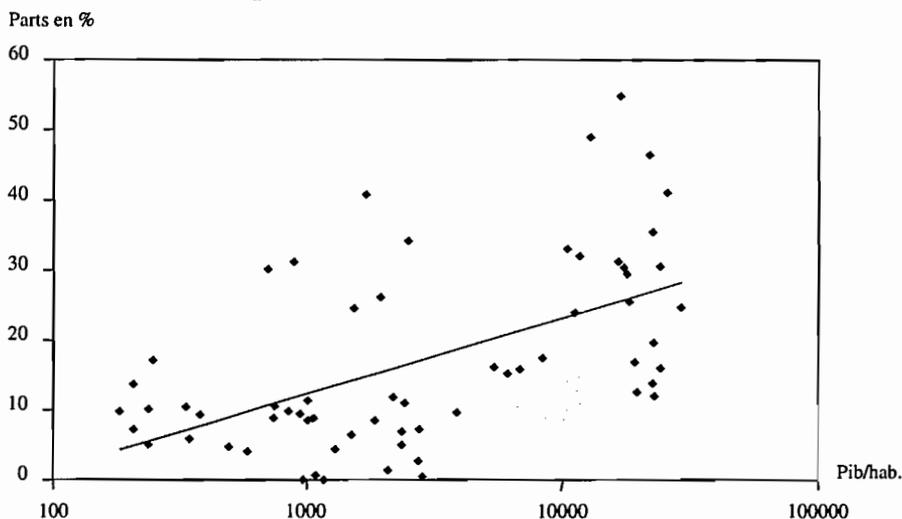


Sources : *Government Finance Statistic Yearbook, 1994*

Pour éviter les effets de lissage liés à l'utilisation de moyenne, nous avons représenté l'ensemble des pays. Ce que révèle le nuage de points suivant (figure n°9), c'est que la corrélation entre le niveau de développement et l'importance relative des impôts sur le revenu dans les recettes fiscales est faible même si les coefficients de Student sont significatifs à 1%.

Figure 9

## Part des impôts sur le revenu dans le revenu fiscal total



Sources : *Government Finance Statistic Yearbook, 1994*

### 3.4. Conclusion

Le résultat essentiel de cette étude est contrasté. Tandis que la pression fiscale peut s'expliquer assez bien par le niveau de développement, la structure fiscale quant à elle varie beaucoup d'un pays à l'autre. Et cela est d'autant plus vrai que l'on entre davantage dans le détail de la structure.

C'est en considérant les recettes fiscales totales, c'est à dire non seulement les recettes de l'Etat stricto sensu mais également les recettes locales, que l'on obtient les meilleurs résultats. Cette prise en compte qui n'est pas toujours possible selon les données évite le biais créé par le plus ou moins grand degré de concentration des économies considérées. Si l'on retire des recettes fiscales, les cotisations sociales, alors la relation observée reste positive et significative. Les différences de pression fiscale ne s'expliquent pas seulement par la présence de système de sécurité sociale. La prise en compte de niveaux de développement en parité des pouvoirs d'achats ne modifie pas non plus les résultats. En conséquence le niveau de pression fiscale d'un pays est bien expliqué par son PIB/hab. C'est le résultat principal de cette étude.

En ce qui concerne la structure fiscale, à savoir la répartition des différentes taxes et impôts, il faut faire une différence entre les taxes sur le commerce extérieur et les cotisations sociales d'une part et les autres prélèvements obli-

## *Pression, structure fiscale et niveau de développement*

gatoires d'autre part. En effet plus le PIB par habitant augmente et plus le poids des recettes assises sur le commerce international diminue. C'est un résultat robuste mais qui doit être nuancé par les limites imposées par le caractère transversal de notre étude. Les pays les plus développés sont aussi souvent ceux qui jouent un rôle moteur dans les dispositions qui visent à une diminution des taxes sur le commerce international. De ce point de vue, une étude statique semblable effectuée en 1960 et qui serait effectuée dans un monde plus protectionniste, livrerait probablement des résultats différents. Nous touchons là une des limites du type d'enquête transversale que nous avons envisagée.

L'augmentation des cotisations sociales semble au contraire être le fait du développement. C'est le troisième résultat marquant de notre étude et qui confirme un fait évident : c'est dans les pays riches que se développent les systèmes de sécurité sociale. Il ne faut pas seulement considérer la part croissante des dépenses de santé dans les pays développés mais également les effets d'une courbe démographique qui augmente le nombre et la durée de vie des retraités. La nuance que nous avons apportée à ce résultat concerne les pays qui ont opté pour des systèmes partiellement ou entièrement privés.

Pour ce qui est des deux catégories d'impôts qui restent : les taxes intérieures sur les biens et services et les impôts sur le revenu et les sociétés, les tendances ne sont pas aussi marquées que ce à quoi l'on pouvait s'attendre. Si le développement apporte avec lui les conditions nécessaires pour mettre en place des impôts et des taxes plus complexes et qui supposent soit un niveau de formation élevé, soit des moyens techniques modernes, on observe une grande disparité de situations particulières. Il faudrait considérer d'autres facteurs pour l'étude de ces deux catégories.

Finalement, s'il permet d'expliquer assez bien le niveau de pression fiscale, le PIB par tête, n'a qu'un caractère explicatif limité pour la structure à l'exception des taxes sur les échanges extérieurs et les cotisations sociales. La part des taxes intérieures sur les biens et services et les impôts sur le revenu et les sociétés sont déterminés par d'autres variables qui ne se réduisent pas au niveau de développement.

## BIBLIOGRAPHIE

- ◆ CHAMBAS G., 1994, *Fiscalité et développement en Afrique Subsaharienne*, Economica.
- ◆ NEWBERY D.G.M. et STERN N.H.(Eds), (1987), *The Theory of Taxation for Developing Countries*, New York, Oxford University Press.
- ◆ STERN N. H. (1991), *Le rôle de l'Etat dans le développement économique*, Conférences Walras-Pareto, Edition Payot, Lausanne.
- ◆ TAIT A., GRATZ L. M. Et EICHENGREEN B.J., 1979, « International Comparison of Taxation for Selected Developing Countries », *IMF Staff Paper*, vol. 26, n°1, pp.123-156.
- ◆ TANZI V. (1987), « Quantitative Characteristics of the Tax Systems of developing Countries », in NEWBERT D.G.M. et STERN N.H.(Eds), (1987), *The Theory of Taxation for Developing Countries*, New York, Oxford University Press.
- ◆ TANZI V., 1989, « The Impact of Macroeconomic Policies on the Level of Taxation and the Fiscal Balance in Developing Countries », *IMF Staff Paper*, Vol.36, n°3 (Septembre 1989), pp. 633-656.

## LA FISCALITÉ IMPLICITE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Javier HERRERA  
(GIS DIAL/ORSTOM)

Les comparaisons internationales de fiscalité révèlent que les pays en développement (PED) ont un taux de pression fiscale représentant environ la moitié de celui des pays industrialisés. On explique souvent cet écart par deux traits caractéristiques des PED : le faible taux de pression fiscale interne (généralement attribué à l'étroitesse de l'assiette) et la forte dépendance envers les impôts de type indirect, en particulier ceux liés au commerce international<sup>1</sup>. Les Etats des PED auraient ainsi une plus faible emprise sur leur économie par rapport aux Etats des pays développés. La première caractéristique pourrait être rattachée à la prolifération d'entreprises informelles échappant à toute forme d'impôt en raison non seulement de l'évasion active mais aussi par leur grande quantité d'unités individuelles informelles difficilement repérables aussi bien dans le milieu urbain que rural.

Nous allons montrer que cette approche de la fiscalité focalisée exclusivement sur les recettes officielles et comptabilisées dans les budgets est partielle dans la mesure où d'autres formes, implicites, de taxation ne sont pas considérées. Ces formes implicites de fiscalité, assez répandues dans les pays en développement, où elles adoptent une variété de modalités, peuvent représenter une proportion très significative des recettes totales, plus importante

---

1. Voir, entre autres, (Eshag 1983) et (Chambas 1994). Face à la faiblesse des impôts directs, et répondant aux pressions de groupes économiques, les États ont mis en place une fiscalité qui pèse lourdement sur les importations afin de financer une partie de leurs dépenses. Cette taxation a conféré un taux de protection élevé aux industries locales qui nuit à leur productivité et a contribué au développement de la fraude. Cependant, l'écart entre les taxes théoriques et celles recouvrées a été souvent grand. En effet, certains États rentiers et clientélistes ont trouvé dans la gestion discrétionnaire des exonérations le ciment social et le fondement de leur pouvoir.

parfois que celle des instruments fiscaux classiques. Ces formes d'impôts (et subventions) touchent de façon directe et indirecte les unités informelles de sorte que celles-ci n'échappent pas, contrairement à une idée répandue, à la fiscalité de l'État. La comparaison des niveaux de fiscalité entre pays ayant un niveau différent de développement doit donc considérer ces formes implicites de fiscalité avant de conclure sur l'importance du poids de l'État dans l'économie.

Après avoir examiné rapidement les principales modalités de taxes implicites dans les PED, on considérera plus en détail les deux principales : la taxe implicite sur le commerce extérieur et la taxe d'inflation en proposant des estimations de leur importance relative pour un certain nombre des PED. Quelle est leur importance relative dans les finances publiques et dans le PIB ? Les PED ont-ils dépassé le niveau « optimal » de la taxe inflationniste ? Ensuite, on mettra en évidence les facteurs pouvant expliquer les disparités observées entre les différents pays retenus, en particulier on se demandera si les pays africains se différencient des pays latino-américains. Enfin, on se proposera de décrire les interactions entre les deux modalités de fiscalité implicite et on tentera de mettre en évidence leur rapport à la fiscalité explicite à travers le fonctionnement des marchés parallèles et le comportement des agents face à l'inflation et aux variations de la décote du taux de change officiel.

## **1. Les modalités de la fiscalité implicite dans les PED**

En raison de la forte dépendance des taxes sur le commerce extérieur et de l'exiguïté de l'assiette des taxes intérieures, les États de PED disposent de moyens limités pour accroître leurs revenus. Ils ont ainsi recours à des instruments peu orthodoxes relevant de la fiscalité implicite (appelée aussi opérations quasi-fiscales), pour financer leur surcroît de dépenses<sup>2</sup>. La fiscalité implicite dans les PED est fortement imbriquée dans les mécanismes de régulation des marchés mis en place par les gouvernements et dépend des caractéristiques de leurs économies. Sans prétendre être exhaustif, on passera ici en revue quelques-uns des instruments de taxation implicite mis en œuvre dans les PED avant d'examiner de manière détaillée deux d'entre eux.

### **1.1. Les taxes implicites sur les revenus agricoles**

La vision selon laquelle les petits producteurs agricoles échappent à toute forme d'imposition est largement répandue, en particulier au sujet des producteurs africains qui, de surcroît, ont des proportions d'autoconsommation supérieures à celle des autres PED. Cependant, ces pays ont utilisé des instruments de fiscalité indirecte à travers des organismes chargés de la collecte de la production et la stabilisation des prix<sup>3</sup>. Ces caisses de stabilisation des

---

2. Pour une mise en perspective voir (Tanzi 1995).

3. Voir (Shalizi 1988).

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

prix des matières premières (*Marketing Boards* dans les pays anglophones) chargées de stabiliser les prix payés aux producteurs sur la base des prélèvements dans les périodes de hausse des cours ont été, principalement dans les pays africains, l'un des moyens des plus efficaces pour taxer les revenus des agriculteurs<sup>4</sup>. L'ampleur des écarts entre les cours mondiaux et les prix payés aux producteurs témoigne de l'importance des prélèvements sur les revenus des petites unités de production dispersées dans les campagnes (voir graphique ci-dessous)<sup>5</sup>. Le fait que le taux de cette taxe est le même quel que soit le volume de production des agriculteurs individuels couplé aux disparités entre agriculteurs, implique une distribution non progressive de la charge (*ibid.*, p.11). La taxe implicite supportée par les petits producteurs sera proportionnellement identique à celle supportée par les gros producteurs.

Dans de très rares occasions, les prix payés au producteur ont dépassé les cours mondiaux. Les fonds ainsi collectés vont rarement, ou très peu, dans les caisses du trésor, mais ils servent à entretenir une bureaucratie dorée acquise aux pouvoirs en place. La faible productivité des organismes de stabilisation est apparue évidente lorsque l'État a procédé, sous la pression des bailleurs de fonds, d'abord à des compressions drastiques du personnel, puis à leur démantèlement. Par la suite, la commercialisation des produits de base ne s'est pas pour autant effondrée. On note par ailleurs un taux de pression inégale des taxes implicites selon le type de produit, ce qui pourrait, dans certains cas, refléter le jeu d'alliances politico-ethniques propres à chaque pays.

### **1.2. Les taxes implicites sur l'intermédiation financière**

Dans le cas des pays en développement ayant un niveau élevé d'intermédiation financière, la fixation des taux d'intérêt en dessous du taux international ou négatifs en termes réels ont constitué une source de transferts pouvant atteindre près de 10% du PIB dans le cas du Zimbabwe ou 5% comme au Maroc, au Mexique et en Thaïlande (voir tableaux ci-après). On remarquera que l'importance des taxes implicites financières est assez variable dans le temps. Les niveaux élevés de transferts et de répression financière s'avèrent insoutenables sans doute du fait des réactions des agents couplées à la mobilité des ressources financières.

L'obligation faite aux banques commerciales de maintenir des réserves obligatoires auprès des banques centrales et le fait que celles-ci ne soient pas rémunérées, de surcroît dans les contextes inflationnistes, impliquent un transfert de ces banques vers le gouvernement. Sur un échantillon de huit

---

4. Lorsque les cours se sont effondrés entre 1985 et 1992, les prix aux producteurs ont été aussi fortement diminués révélant ainsi le caractère fiscal de cette institution.

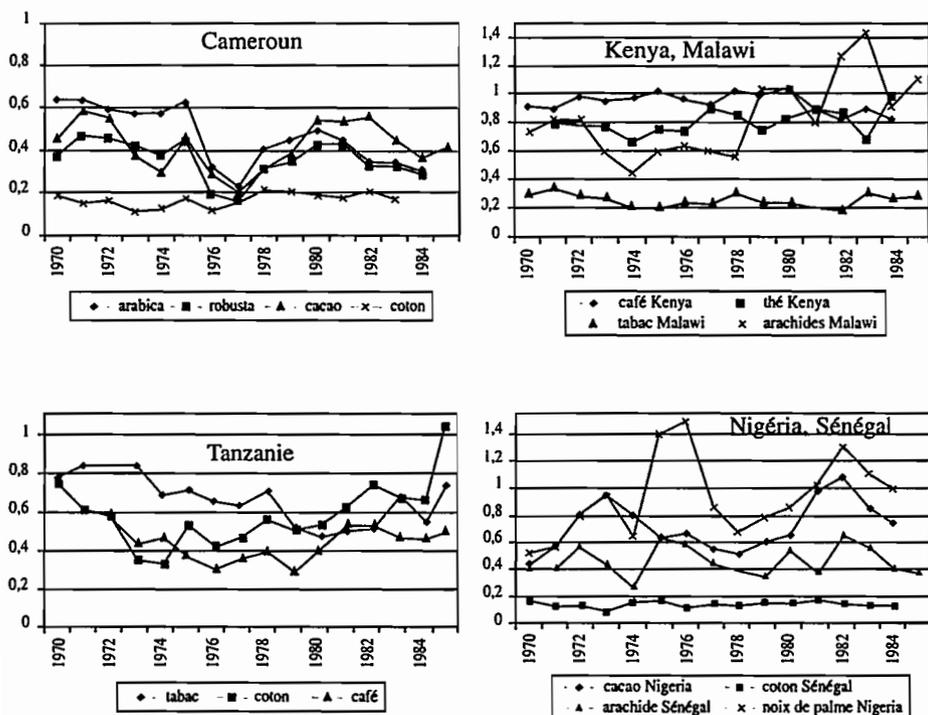
5. L'importance de la taxe implicite sur les exportations de produits est minorée dans la mesure où dans la conversion des cours mondiaux on utilise le taux de change officiel nominal, très souvent surévalué, et non le taux de change du marché.

économies africaines, Ikhide (1993) montre que l'importance relative de cette forme d'imposition implicite varie de 1,5% du PIB en Tanzanie à 7,5% du PIB en Éthiopie. Compte tenu de sa taille dans l'économie, le secteur bancaire de ces pays apparaît, selon Collier et Gunning, très fortement taxé (ibid.). Par ailleurs, Collier et Gunning observent que le crédit octroyé par les banques nationalisées aux entreprises parapubliques tanzaniennes afin de couvrir leurs pertes a servi comme une source implicite (*off-budget channel*) dans le financement des dépenses du gouvernement (op.cit. p.53).

Figure 1

### Taxe implicite sur les produits agricoles d'exportation en Afrique Subsaharienne

(prix au producteur/prix mondial au taux de change officiel nominal)



Sources : (Lele, Christiansen et al. 1989 : 50-51).

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

Tableau 1

### Taxes implicites sur l'intermédiation financière (excluant taxe d'inflation) en % du PIB

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	moyenne
Argentine <sup>1</sup>	0,1	0,1	0,7	1,7	0,3	- 2,9	0,1			0
Chili <sup>1</sup>	0,2	1,8	1,4	0	0	0,1				0,4
Colombie <sup>1</sup>	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,8	- 0,9	- 0,6				- 0,3
Mexique <sup>1</sup>	0,7	- 0,2	5,5	3,9	1,7	0,1	5,1			2
Maroc <sup>1</sup>	0,6	1	0	0,8	0,2	0,3	- 0,6			0,4
Thaïlande <sup>1</sup>	0,3	0	- 0,8	- 0,7	- 1,2	- 1	- 0,8			- 0,4
Colombie <sup>2</sup>	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4					0,3
Mexico <sup>2</sup>					0,5	0,8	10,8	11		5,8
Maroc <sup>2</sup>	1,1	5,5	2,9	3,7	4,7	3,3				2,3
Pakistan <sup>2</sup>			3,6	2,9						3,3
Thaïlande <sup>2</sup>	1,2	0,9	0,2	0,5	1,7	- 0,9				0,4
Zimbabwe <sup>2</sup>	5,8	4,6	9,1	6,7	7,4	- 0,5				5,5
Ghana <sup>3</sup>		0	2,4	0	0,1	0,4	0,5	0,2	0,2	0,5

*Sources : chiffres cités par (Easterly, C. Rodriguez et al. 1994) d'après :*

1. (Easterly 1989)

2. (Giovannini and Melo 1990)

3. (Chamley and Honohan 1990)

Tableau 2

## Taxes implicites sur les dépôts à terme (en % du PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	moyenne
Argentine	0,8	- 1,4	3,4	3,5	4	2,2	1,6	2,1	- 1,2		1,7
Chili	- 0,4	- 4,7	- 3,8	- 0,5	- 0,1	- 0,4	- 0,1	- 0,4			- 1,2
Cote d'Ivoire	0,4	0,1	- 0,2	0	- 0,4						0
Colombie	0	- 0,1	- 0,1	- 0,5	- 0,4	- 0,3	- 0,4	- 0,2	- 0,2		- 0,2
Ghana	0,9	1,3	0,4	0,9	0,3	- 0,1	0,1	0,4	0,3		0,5
Maroc	0,1	0,4	- 0,2	0,3	- 0,2	0	- 0,4	- 0,7	- 0,8		- 0,2
Mexico	1,3	0,2	3,9	1,9	1,2	0,2	1,2	2,9			1,6
Pakistan	0,4	0,3	- 0,3	- 0,4	- 0,3						- 0,1
Thaïlande	1,2	0,1	- 3,2	- 3,1	- 5,7	- 4,2	- 3,6	- 2,5	- 2,7	- 1,2	- 2,5
Zimbabwe	0,5	0,6	1	2,6	0,6	0	1	0,4			0,8

Sources : (Easterly, C. Rodriguez et al. 1994)

## 2. La taxe implicite sur le commerce extérieur

À la suite des chocs sur les termes de l'échange et de la hausse des taux d'intérêt, de nombreux pays en développement se sont vus confrontés à des problèmes de balance de paiements et ont réagi en instaurant des régimes de taux de change multiples et en imposant des restrictions à la convertibilité. La justification théorique au maintien d'un système dual de taux de change tient au fait qu'il permet aux pays subissant un choc externe temporaire de protéger leurs réserves et d'isoler le prix des biens échangeables. En effet, dans un régime dual de changes, une sortie massive de capitaux provoque la dépréciation du taux parallèle tout en limitant l'impact sur les réserves et les prix dans la mesure où les opérations de la balance courante sont effectuées au taux de change administré (Ghei, et al. 1997).

Bien entendu, le succès du régime dual des changes par rapport à ces deux objectifs dépendra d'une part de l'ampleur et de la durée des sorties de capitaux et, d'autre part de l'existence ou non de « fuites » entre le marché parallèle et l'officiel. Dans le cadre proposé par Pitt (Pitt 1981; Pitt 1984), l'accroissement de la décote peut entraîner une diminution des exportations officielles au profit des exportations informelles ainsi qu'une surfacturation des importations. Les tensions accrues sur le marché officiel impliquent souvent l'imposition d'un rationnement de devises ou quotas/interdictions à l'importation avec pour corollaire que davantage de transactions s'effectuent au taux de change parallèle. Dans certains pays, comme le Nigeria, les

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

déséquilibres externes et les fuites entre l'officiel et le parallèle sont si importantes que l'évolution des prix des biens importés est pratiquement indexée à celle du taux de change parallèle, lequel représente le véritable coût d'opportunité des importations.

Pinto [(Pinto 1989), (Kharas et Pinto 1989), (Pinto 1991)] considère que l'écart entre le taux commercial et le taux financier est une importante source de revenus pour le gouvernement de sorte que l'unification des taux de change induit des pertes des recettes implicites et pèse négativement sur les finances publiques. Une condition nécessaire à l'obtention de ce résultat étant le fait que la banque centrale soit acheteur net de devises, ce qui n'est pas toujours le cas comme le soulignent divers auteurs [(Kiguel, Lizondo et al. 1997), (Huizinga 1996) et (Agénor et Murat 1995)]. L'autre remarque relative au cadre proposé par Pinto est que l'existence des gains/pertes ne requiert pas nécessairement un régime à taux multiples.

Agénor et Murat (Agénor et Murat, 1995) proposent d'élargir le cadre d'analyse en considérant les différentes sources des taxes/subventions implicites opérant à travers le taux de change. Ils distinguent deux types de sources des taxes/subventions quasi fiscales :

1. Celles générées par un régime de taux de change multiples appliqués à différentes types d'opérations.
2. Celles émanant de la coexistence d'un taux de change officiel et d'un taux parallèle.

Concernant les régimes de change multiples, il convient de noter que lorsque la banque centrale est acheteur net de devises et que les agents doivent remettre leurs recettes en devises à un taux inférieur au taux de vente, il s'en dégage des bénéfices pour la banque centrale. Cependant, des gains/pertes quasi-fiscales peuvent exister aussi avec un régime de taux officiel unique si la banque centrale achète des devises à la période  $t$  et les vend à la période  $t+1$  à un taux différent. Ces bénéfices/pertes apparaissent généralement dans les bilans comptables ou peuvent en être estimés à partir de ceux-là. La seconde modalité de taxes implicites concerne les pays qui maintiennent un taux de change surévalué accompagné de l'obligation faite aux exportateurs de remettre les recettes à la banque centrale au taux de change officiel, très inférieur souvent au taux du marché parallèle. À la différence de la première modalité, les gains/pertes relevant du second type n'apparaissent pas dans les bilans comptables et sont plus difficiles à estimer dans la mesure où le taux de change parallèle ne reflète pas toujours le taux de change d'équilibre<sup>6</sup>.

---

6. Cela tient au fait que les devises, outre leur rôle dans les transactions, font partie des actifs du portefeuille des agents. Leur demande obéit donc aux anticipations de rendement et des coûts, pouvant éloigner le taux du marché du taux d'équilibre.

En outre, les auteurs cités suggèrent de ne pas limiter l'évaluation aux seuls gains/pertes de la banque centrale mais d'élargir l'évaluation à l'ensemble du secteur public consolidé. Ainsi, ils identifient trois autres sources potentiellement importantes des revenus/pertes « cachés ». La première a trait aux flux d'assistance financière sous la forme d'appui au budget. Une dépréciation du taux officiel dans le cadre de l'unification des taux de change réduit au lieu d'accroître le déficit en monnaie locale. Pour les pays en développement fortement dépendants des recettes d'exportations de quelques produits agricoles, une autre source importante concerne le maintien des prix fixes en monnaie nationale aux producteurs locaux ; la dévaluation permettant d'engranger des bénéfices supplémentaires pour l'État. Enfin, dans de nombreux pays en développement, les impôts sur les importations sont fixés en considérant la valeur en monnaie locale sur la base du taux de change officiel et non du taux parallèle, qui représente le véritable coût marginal des devises pour l'importation. Ceci est équivalent à une subvention implicite aux importateurs. Dans les trois cas cités ci-dessus, et en supposant l'existence d'une décote du taux de change officiel, l'unification du taux de change entraîne une amélioration des finances publiques et non leur détérioration comme le suppose Pinto.

### 2.1. Estimation des revenus de la taxe implicite sur le commerce extérieur

La taxe implicite sur le commerce extérieur est donnée par (un moins) la décote entre le taux de change officiel ( $e^o$ ) et le taux de change parallèle ( $e^p$ ) :

$$[(e^p / e^o) - 1]$$

Les revenus de la taxe implicite sont généralement estimés en appliquant la taxe implicite au solde de la balance courante :

$$(x-m) * [(e^p / e^o) - 1]$$

Ceci présuppose, bien entendu, que les exportateurs sont obligés de remettre leurs recettes à la banque centrale en contrepartie du taux officiel sur-évalué tandis que les importateurs bénéficient du taux officiel. Dès que l'excédent commercial est positif (plus précisément, à partir du moment où le secteur public est vendeur net de devises au secteur privé) et que la décote est inférieure à 1, il y aura une taxation implicite positive.

On peut suivre l'évolution de la taxe implicite sur le commerce extérieur pour une douzaine des pays africains et latino-américains dans les graphiques suivants<sup>7</sup>. Plusieurs caractéristiques ressortent. D'abord, on constate une forte disparité entre pays, le groupe des pays africains se distinguant par un niveau plus élevé du taux de la taxe implicite sur le commerce extérieur (entre 60% et 90%), alors que dans les pays latino-américains la taxe fluctue entre 0% et

---

7. Les taux de change parallèles ont été tirés de World Currency Yearbook, plusieurs années, complétées, dans le cas du Pérou et du Nigeria par des sources nationales et enquêtes de terrain. Les taux officiels proviennent de IFS du FMI.

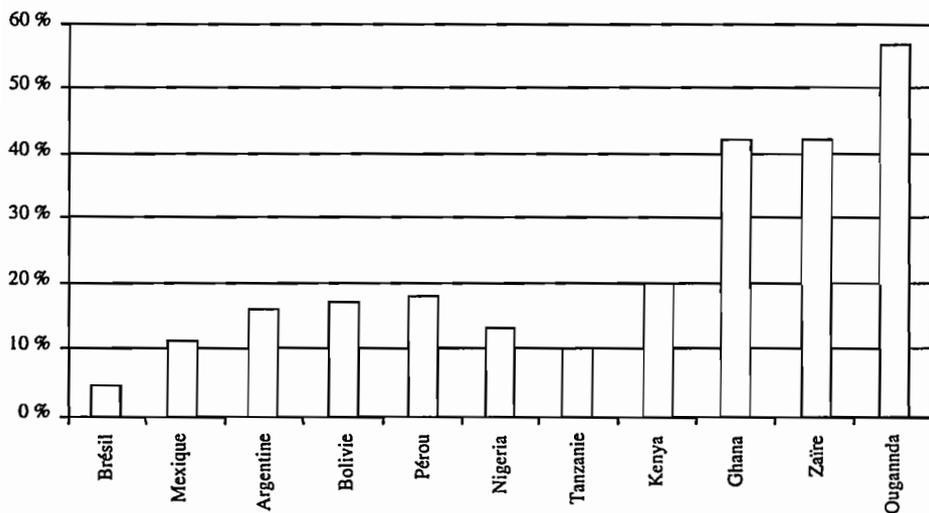
## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

60%. De surcroît, on remarque une plus grande stabilité en Afrique alors qu'en Amérique Latine on observe une forte variabilité. Enfin, les épisodes d'unification de taux de change semblent avoir eu plus de succès en Amérique Latine qu'en Afrique. La période 1980-1989 est incontestablement marquée par les plus fortes distorsions sur les marchés des changes aussi bien dans les pays africains que latino-américains.

En ce qui concerne l'importance relative de la taxe implicite sur le commerce extérieur dans le PIB, nos estimations sont présentées dans les graphiques des pages suivantes. On observe que ces proportions atteignent des niveaux assez significatifs au Brésil (20%), au Nigeria (20%), suivis de loin par l'Argentine (8%), le Ghana (8%), la Tanzanie (7%) l'Ouganda (5%) et le Zaïre (4%). A noter que dans le cas du Kenya et du Soudan, le solde du commerce extérieur est négatif de sorte que les revenus de la taxe implicite sont plutôt négatifs (subvention pour les agents privés). Il apparaît par ailleurs que des pays où la taxe (officielle) sur le commerce extérieur atteint 40% voire 50% comme le Ghana, le Zaïre et l'Ouganda ne figurent pas parmi ceux qui obtiennent le plus de ressources de la taxe implicite (voir graphique ci-dessous).

Figure 2

### **Taxe commerce extérieur/recettes fiscale (moyenne 1980-1993)**

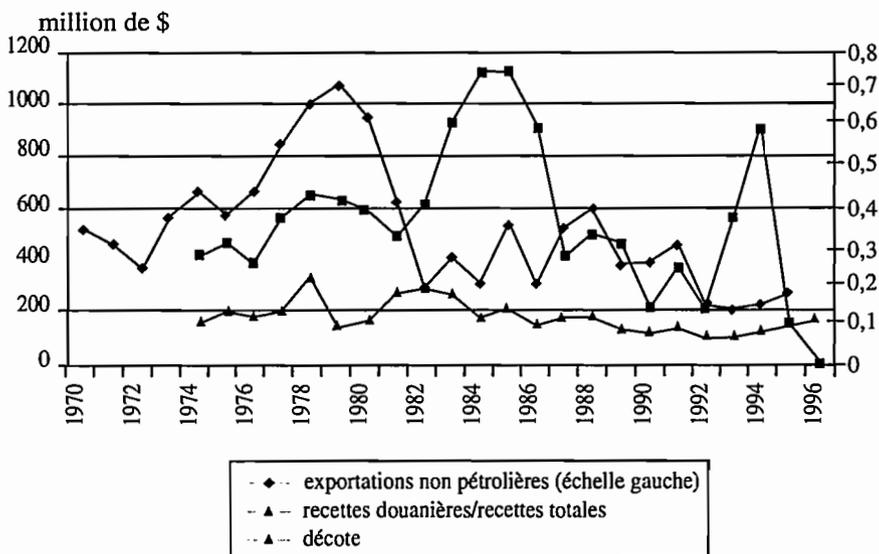


Sources : Calculs de l'auteur à partir de *Government Financial Statistics* et *International Financial Statistics*, FMI.

Une certaine prudence s'impose dans l'interprétation des estimations aussi frustrées. En premier lieu, il s'agit ici de transactions enregistrées officiellement. Or, l'importance de la fraude est positivement liée à l'ampleur de la décote, des tarifs et du risque [(Bhagwati and Srinivasan 1973 ; Bhagwati 1983 ; Bhagwati 1983 ; Bhagwati and Hansen 1983)]. Cela signifie que, à partir d'un certain niveau, l'assiette de la taxe implicite a tendance à se réduire à mesure que la taxe augmente. À cet égard, il y aurait une analogie avec la courbe de « Laffer » dans le rapport liant le taux de la décote et les revenus de la décote, révélant l'existence d'un niveau qui maximise les revenus quasi-fiscaux. À titre d'illustration, la figure n°3 montre, dans le cas du Nigeria, la baisse très sensible des recettes douanières et des revenus non pétroliers lorsque le taux de décote s'accroît. Enfin, en dehors des subventions aux importateurs à travers un taux de change sous-évalué, on doit aussi considérer les déductions implicites des droits de douane sur des importations lorsque celles-ci sont évaluées au taux de change officiel.

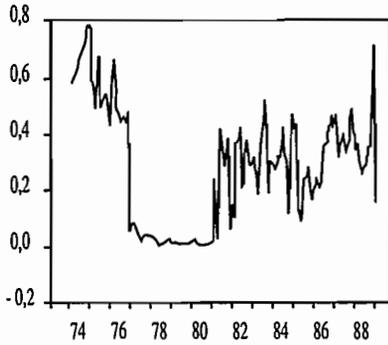
Figure 3

Prime de change et exportation non pétrolières au Nigeria

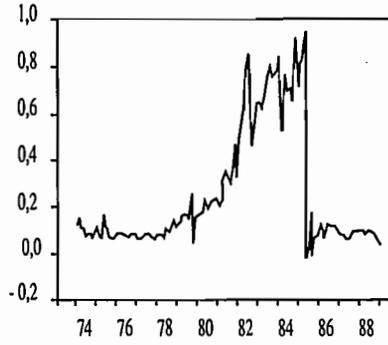


Sources : (Lele, Christiansen et al. 1989 : 50-51).

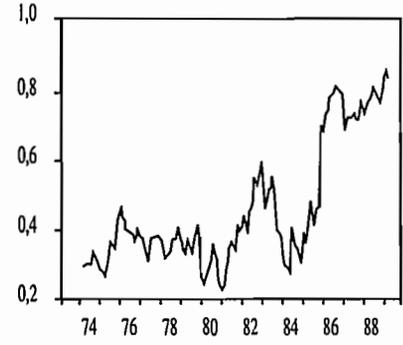
## Taux de taxe implicite sur le commerce extérieur



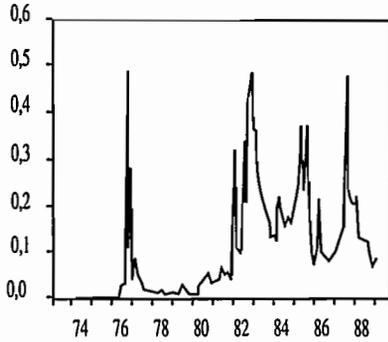
— Argentine



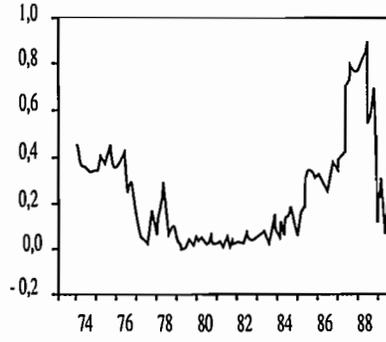
— Bolivie



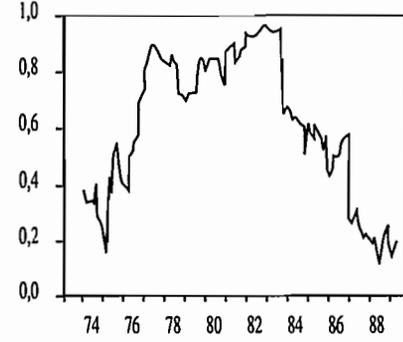
— Brésil



— Mexique

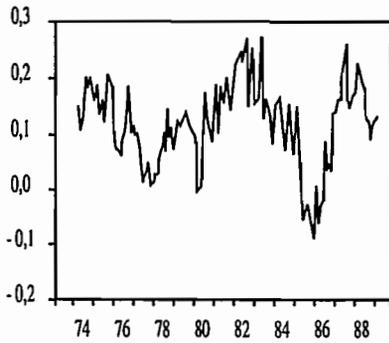


— Pérou

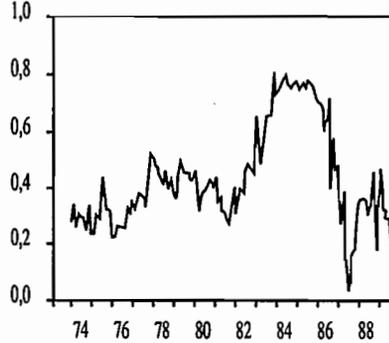


— Ghana

## Taux de taxe implicite sur le commerce extérieur



— Kenya



— Nigeria



— Soudan



— Tanzanie

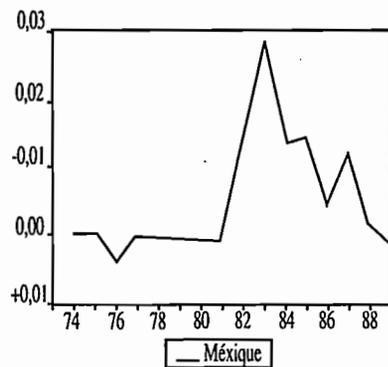
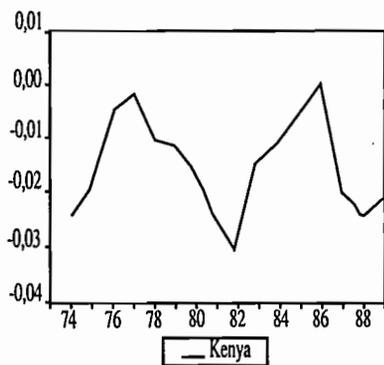
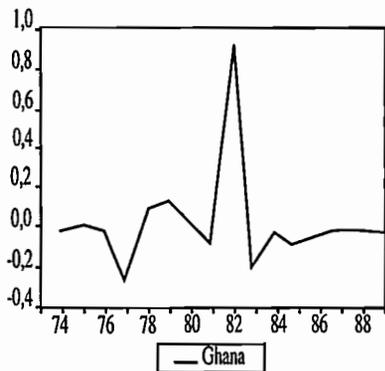
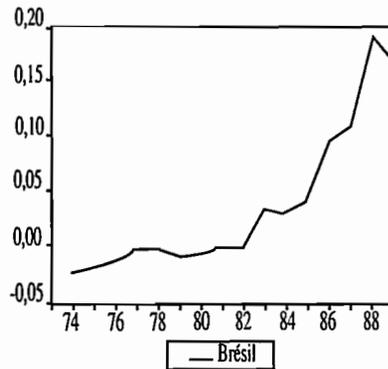
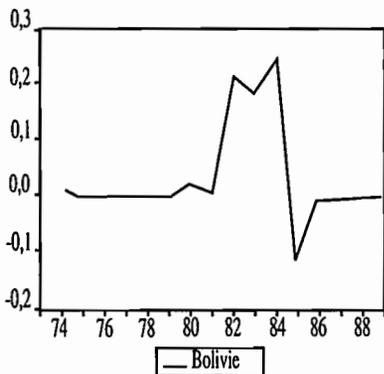
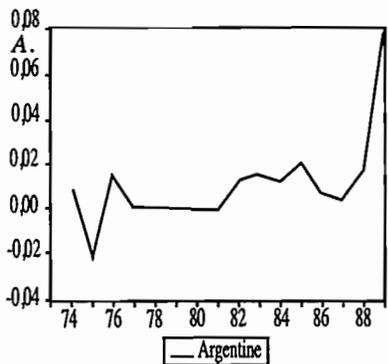


— Ouganda



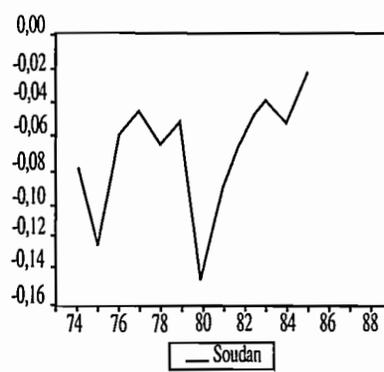
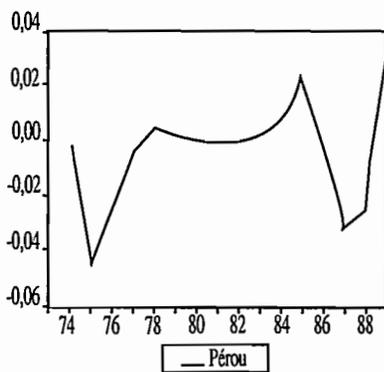
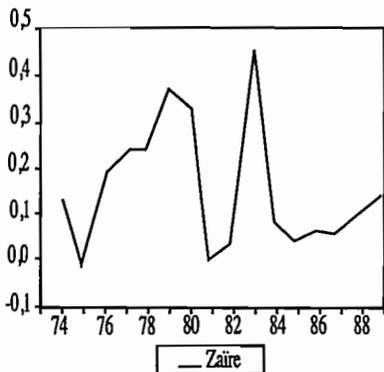
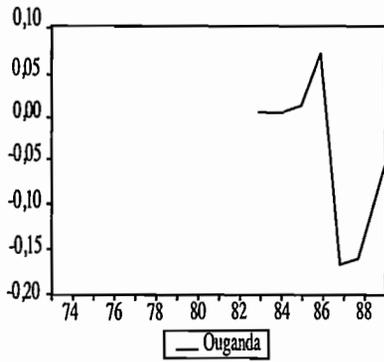
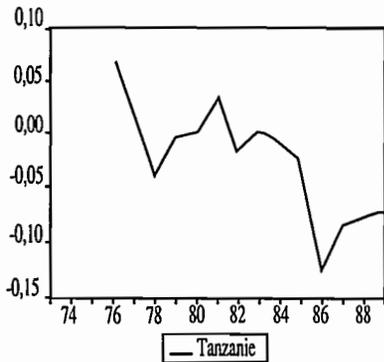
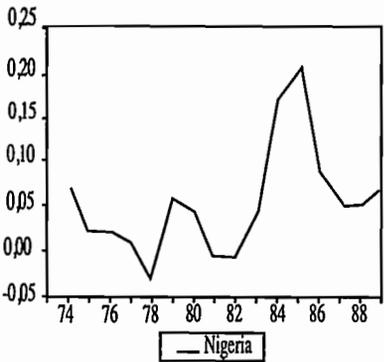
— Zaïre

**L'importance de la taxe implicite sur le commerce extérieur des pays en développement**  
**(revenus de la taxe implicite/PIB)**



*Fiscalité implicite dans les pays en développement*

**———— L'importance de la taxe implicite sur le commerce extérieur des pays en développement ————**  
**(revenus de la taxe implicite/PIB)**



### 3. Le seigneurage et la taxe d'inflation

Les ressources gouvernementales trouvant leur source dans la création monétaire (seigneurage) ne constituent pas une modalité nouvelle de fiscalité implicite, mais elle est le plus souvent perçue davantage comme le résultat d'un dérapage de politique économique que d'un acte délibéré des gouvernements. En 1940, dans un ouvrage peu connu *How to pay for the war*, Keynes avait proposé cette voie en comptant sur l'illusion monétaire des salariés afin de résoudre l'impasse du financement de l'effort de guerre. Le seigneurage peut être défini comme la capacité des états d'accroître, en termes réels, l'offre de monnaie. En reprenant la formulation d'Agénor et de Montiel (Agénor et Montiel 1996), les revenus du seigneurage ( $S_{rev}$ ) sont égaux à :

$$S_{rev} = \Delta M_t / P_t \quad (1)$$

En multipliant par  $M_t / M_t$  et en réarrangeant on obtient :

$$S_{rev} = U_t * m_t \quad (2)$$

Où

$U_t$  =  $\Delta M_t / M_t$  (croissance de la base monétaire)

$m_t$  =  $M_t / P_t$  (encaisses réelles)

$P_t$  = niveau de prix

$\Delta M_t$  = variation de la base monétaire

Les revenus tirés du seigneurage peuvent donc être définis, par analogie avec la littérature des finances publiques, comme le produit d'un taux d'imposition (le taux de croissance nominal de la base monétaire) et une assiette fiscale, représentée par la demande d'encaisses réelles par les agents, sous l'hypothèse d'équilibre sur le marché monétaire.

Dans les travaux appliqués, certains auteurs ont tendance à confondre seigneurage et taxe d'inflation. Or, les revenus du seigneurage se composent de deux éléments : la variation du stock réel de monnaie et la taxe d'inflation (Dornbusch et Fischer 1993). D'après Agénor et Montiel (Agénor et Montiel 1996 : 111-112), cette dernière peut être interprétée comme la variation du stock réel de monnaie qui aurait eu lieu à cause de l'inflation avec un stock nominal de monnaie constant. C'est uniquement dans le cas d'équilibre stationnaire (pas de variation d'encaisses réelles)<sup>8</sup> que les revenus du

---

8. Par ailleurs, les liens entre les revenus émanant de la croissance du stock de monnaie et la croissance économique ont été étudiés par Friedman. En effet, la croissance des revenus per capita couplée à la croissance démographique induisent une croissance de la demande d'encaisses réelles (variable selon l'élasticité - revenu) et par conséquent des revenus du seigneurage (Friedman 1971). La perspective adoptée étant de court terme, on ne tiendra pas compte des effets de la croissance sur le seigneurage.

seigneurage sont égaux à ceux de la taxe d'inflation (Blanchard et Fischer 1989 : 198).

$$S_{\text{rev}} = \Delta m_t + \pi_t * m_t \quad (3)$$

Où

$\pi_t$  = taux d'inflation

Au-delà du niveau compatible avec la croissance réelle, l'excès d'émission monétaire servant à financer le déficit est absorbé en partie par les agents privés à travers l'inflation. En effet, les ménages accroissent leur demande nominale de monnaie afin de compenser partiellement la diminution de la valeur réelle des encaisses réelles en dessous de leur valeur désirée induite par l'inflation. Par conséquent, le financement inflationniste crée une demande supplémentaire de monnaie qui finance le déficit (Dornbusch 1992). Cependant, le déficit financé par émission monétaire ne peut pas s'accroître indéfiniment. Le point fondamental étant, selon Tanzi, le fait que les encaisses réelles sont affectées négativement par les anticipations d'inflation. À mesure que l'inflation s'accroît, le coût pour les détenteurs de monnaie augmente aussi, de sorte que les agents réagissent en diminuant leurs encaisses réelles ou en substituant des devises à la monnaie locale (Tanzi 1991). En d'autres termes, plus sera élevée la taxe d'inflation, plus réduite sera l'assiette sur laquelle cette taxe implicite opère.

Cagan introduit en 1956 la notion de taux d'inflation qui maximise les revenus de seigneurage (Cagan 1956) tandis que le cadre analytique montrant les limites du financement du déficit à travers l'inflation (seigneurage) et l'existence d'un taux optimal d'inflation a été développé par Phelps (Phelps 1973). En postulant une fonction de demande d'encaisses réelles dépendant seulement du taux d'inflation (anticipé), il est montré que le taux d'inflation qui maximise le revenu du seigneurage est égal à l'inverse de l'élasticité de la demande de monnaie.

$$m_t = k_0 * e^{-\alpha \pi_t} \quad (4)$$

En supposant pour simplifier que la constante  $k_0$  est égale à 1 et en maximisant la fonction des revenus de la taxe d'inflation par rapport au taux d'inflation, on obtient :

$$S_{\text{rev}} \text{ max} = -1/\alpha \quad (5)$$

On retrouve ici un résultat bien connu de la théorie du monopole, c'est-à-dire, le monopoleur maximise son revenu lorsqu'il fixe le prix de sorte qu'il corresponde au point où l'élasticité de la demande est égale à -1 (Henderson and Quandt 1980 : 178).

En retenant la fonction de demande de monnaie proposée par Cagan, les revenus de la taxe d'inflation augmentent à un rythme décroissant dans un premier temps, atteignent un maximum au point où l'élasticité de la demande est égale à -1, puis décroissent. Le rapport entre inflation et revenus de la taxe

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

d'inflation dessine ainsi une sorte de courbe de Laffer mettant en évidence l'existence de deux régimes d'inflation associés au même niveau de revenu issu de la taxe d'inflation. Le premier est stable à un faible taux d'inflation tandis que le second est instable car il mène vers l'hyperinflation.

Dans la figure n°6 les revenus des taxes d'inflation, taxes conventionnelles et taxes totales sont représentés sur l'axe horizontal et l'inflation sur l'axe vertical. Les revenus directs de la taxe d'inflation atteignent leur maximum (OM') au taux d'inflation  $\pi_1$ . Si le gouvernement tente d'accroître ses ressources de taxe implicite créant plus d'inflation, ses revenus diminueront. Dans ce dernier cas, le besoin de ressources du gouvernement ne pourra pas être invoqué comme explication de l'hyperinflation (Kiguel and Neumeyer 1995). Au point ON', le niveau des revenus est le même qu'avec un taux d'inflation modéré  $\pi_2$  qu'avec un taux d'inflation très élevé  $\pi_3$ . Les gouvernements ont donc intérêt à mener une politique de financement monétaire du déficit visant à maximiser les rendements fiscaux de la taxe implicite.

### **3.1. Le dilemme entre taxe d'inflation et taxes conventionnelles (l'effet Olivera-Tanzi)**

Cependant, le taux d'inflation qui maximise la taxe d'inflation n'est pas forcément un taux optimal du point de vue des revenus fiscaux totaux. Suivant Tanzi<sup>9</sup>, on doit également considérer les effets négatifs de l'inflation sur la fiscalité explicite ou normale. L'importance relative de cet effet (connu dans la littérature comme l'effet Olivera-Tanzi) dépendra en particulier des caractéristiques des systèmes fiscaux quant à l'importance des retards dans le recouvrement des taxes par rapport à la période où les ressources ont été générées, de l'importance relative de la pression fiscale (part des taxes conventionnelles dans le PIB), de l'élasticité de la demande d'encaisses réelles et du degré de monétisation de l'économie. Dans un contexte de forte inflation, plus important est le décalage entre l'activité imposable et la perception des taxes, plus grandes seront les pertes des revenus conventionnels pour le gouvernement.

D'après une étude portant sur 18 pays en développement réalisée par Choudhry, il ressort que six mois s'écoulent, en moyenne, avant que le gouvernement ne perçoive les taxes (Choudhry 1991 cité par Agénor et Montiel 1996 : 119). La faible importance relative des taxes prélevées à la source ou prépayées ainsi que des différences d'efficacité dans le recouvrement rendent compte des délais plus longs dans les pays en développement que dans les pays développés (Tanzi 1989 : 214).

Selon les simulations effectuées par Tanzi, en supposant que la pression fiscale directe est de l'ordre de 20%, le délai moyen de recouvrement de 6 mois, l'élasticité de la demande d'encaisses réelles de 0,5 et le taux de monétisation de 20%, lorsque l'inflation passe de 10% à 50%, les revenus fiscaux totaux

---

9. (Tanzi 1991), pp.92-95.

passent de 21% du PIB à 24,1%. Ils atteignent un maximum de 26,8% avec un taux d'inflation de 140%. Si le taux d'inflation passe à 450%, le revenu total (direct plus le revenu implicite), collecté par le gouvernement est inférieur à celui sans financement inflationniste du déficit. Dans ce dernier cas, les effets négatifs de l'inflation sur les taxes conventionnelles auront plus que compensé les effets positifs de la taxe d'inflation. En gardant les mêmes paramètres à l'exception de l'élasticité de la demande (=1), les revenus totaux décroissent par rapport aux revenus sans inflation dès lors que le taux d'inflation atteint 140% (op. cit. p.233). Rappelons, selon cette même étude, que dans une économie avec les mêmes caractéristiques structurelles mais sans délais de recouvrement, les revenus de la taxe implicite atteignent un maximum de 7% et 14,7% avec un taux d'inflation de 100% et 200%, lorsque les élasticités de demande de monnaie sont respectivement 0,5 et 1,0. En règle générale, plus importantes sont les taxes conventionnelles, plus faible est le degré de monétisation et, plus longs sont les délais dans le recouvrement, plus élevé devra être le taux d'inflation nécessaire à l'obtention d'un même niveau de revenu total.

Analytiquement, en reprenant la formulation de Tanzi, la perte des revenus conventionnels à cause des retards de recouvrement dans une économie avec inflation (sur une base annuelle) est donnée par l'expression :

$$Tx = T_o / (1 + \pi)^{n/12} \quad (6)$$

Où

$T_o$  = la part des taxes conventionnelles dans le PIB et

$n$  = les délais de recouvrement

Le « trade-off » entre revenus de la taxe implicite d'inflation et les taxes explicites ou conventionnelles s'écrit formellement (eq. 3 et 6) :

$$(TR_t)^\pi = \pi_t e^{-\alpha \pi s} + T_o / (1 + \pi_t)^{n/12} \quad (7)$$

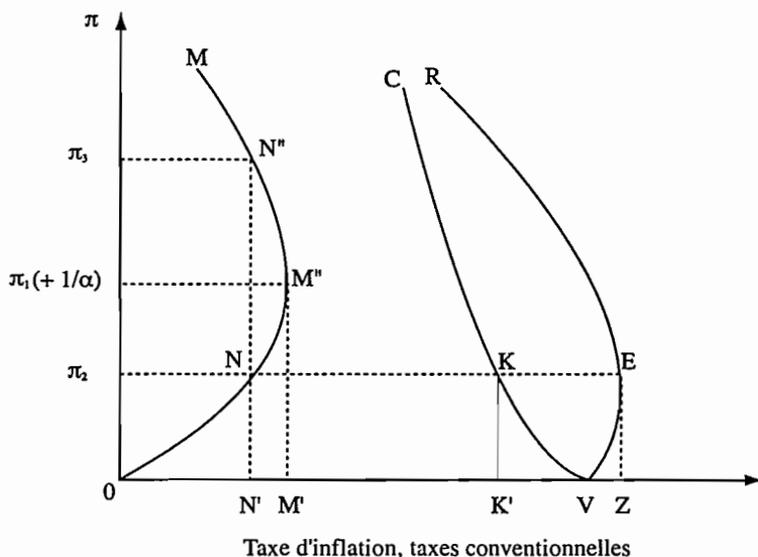
Les écarts entre le taux d'inflation qui maximise le taux d'inflation et le taux d'inflation qui maximise les revenus du gouvernement peuvent être appréciés dans la figure n°6. La courbe VC représente les revenus issus des taxes conventionnelles tandis que la courbe VR est l'addition de la taxe implicite d'inflation (OM) et taxe conventionnelle (VR). Au taux d'inflation  $\pi_2$ , les revenus de la taxe d'inflation s'élèvent à ON' en même temps que l'on enregistre une perte de revenus conventionnels de K'V. La contribution nette du financement inflationniste aux revenus totaux est seulement de VZ, très inférieure à K'Z (ou ON'). Le taux d'inflation  $\pi_2$  qui maximise les revenus totaux est inférieur au taux qui maximise les seuls revenus de la taxe d'inflation. En somme, le montant du déficit public qui peut être financé à travers la taxe d'inflation dépend donc des structures financières des PEDs (niveau d'intermédiation, en particulier) et du comportement de la demande de monnaie (rôle des anticipations et fuite devant la monnaie). Un niveau « optimal » de taxe d'inflation ne correspond pas nécessairement à la maximisation de cette

## Fiscalité implicite dans les pays en développement

source de revenus<sup>10</sup>. Au-delà de ce point, les rendements du financement inflationniste peuvent devenir négatifs.

Figure 6

### Inflation, taxe d'inflation et revenus fiscaux (d'après Tanzi)



### 3.2. Les revenus du seigneurage en Afrique et en Amérique Latine

Le tableau et les graphiques ci-après font apparaître clairement l'écart qui sépare les pays africains des pays latino-américains quant à l'importance des revenus de la taxe implicite du seigneurage (mesurés par rapport aux revenus fiscaux conventionnels du gouvernement). En moyenne sur la période 1970-1995, les revenus du seigneurage représentent près de 35% des revenus fiscaux en Amérique Latine, plus du double qu'en Afrique hors zone franc et sept fois ceux des pays africains de la zone franc<sup>11</sup>. Compte tenu de la faible disparité des variables composant l'assiette (pression fiscale conventionnelle et taux de monétisation - voir tableau ci-dessous), celles-ci ne semblent pas a priori en mesure d'expliquer les divergences des niveaux de seigneurage entre l'Amérique Latine et l'Afrique. En revanche, les fortes divergences de taux d'inflation d'un continent à l'autre font de cette variable une bonne candidate pour expliquer les divergences dans le taux de seigneurage (voir graphique).

10. (Easterly, Mauro et al. 1995), pp. 583-603.

11. Voir annexe pour les détails par pays et par période.

Toutefois, les liens entre seigneurage et inflation semblent plus étroits dans le cas des pays ayant connu des périodes de très forte inflation, voire d'hyper-inflation.

Tableau 3

**Revenus du seigneurage en Afrique et en Amérique Latine**

	moy 70-79	moy 80-89	moy 90-95	moy 70-95
<b>Seigneurage/revenus fiscaux</b>				
Afrique Zone Franc	5,9	4,3	-0,2	5,0
Afrique Hors Zone Franc	12,6	16,4	5,0	15,4
Amérique Latine	16,0	37,9	28,6	34,4
<b>Pression fiscale (revenus fiscaux en % du PIB)</b>				
Afrique Zone Franc	10,6	17,8	9,8	16,8
Afrique Hors Zone Franc	13,2	11,4	5,7	14,0
Amérique Latine	9,0	14,9	14,6	14,8
<b>Seigneurage (% du PIB)</b>				
Afrique Zone Franc	1,1	0,6	0,4	0,8
Afrique Hors Zone Franc	1,5	2,0	2,9	2,1
Amérique Latine	3,7	4,7	3,9	4,1
<b>Taux de monétisation (M1 % du PIB)</b>				
Afrique Zone Franc	17,0	16,0	14,0	16,0
Afrique Hors Zone Franc	14,0	17,0	16,0	16,0
Amérique Latine	15,0	10,0	9,0	12,0
<b>Taux d'inflation (% annuel)</b>				
Afrique Zone Franc	9,8	6,0	4,5	4,4
Afrique Hors Zone Franc	13,9	22,0	26,1	9,8
Amérique Latine	45	183	305	128

Source : Nos calculs à partir de World Development Indicateurs 1997, Banque Mondiale et IFS, FMI

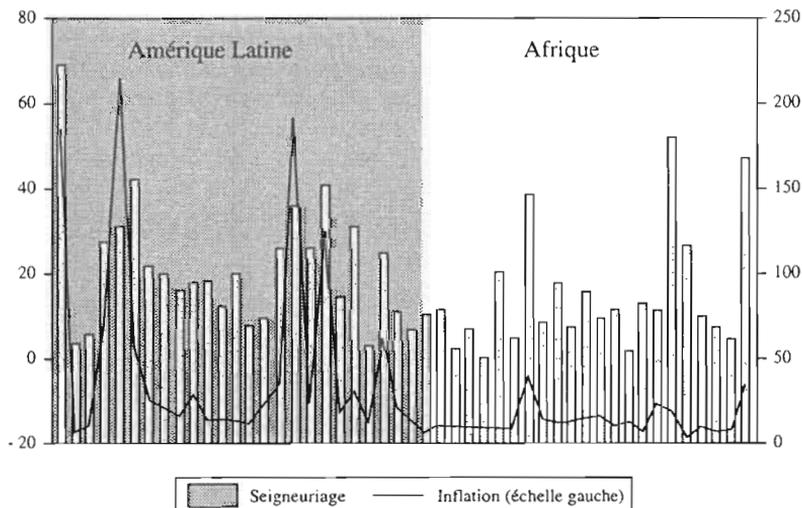
\* moyennes pondérées par le PIB

En distinguant les différentes sous périodes (inflation modérée, forte inflation et hyper-inflation), on observe une diminution très marquée du taux de monétisation au fur et à mesure que le taux d'inflation s'élève en Amérique

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

Latine, ce qui est un résultat attendu du modèle de demande de monnaie postulé par Cagan. Cette relation semble moins forte dans le cas des pays africains ayant expérimenté de fortes inflations, comme le Ghana, l'Ouganda, la Sierra Leone, le Zaïre ou encore la Zambie, où les taux de seigneurage atteints sont inférieurs à ceux des pays latino-américains ayant des taux d'inflation équivalents.

Figure 6 Bis



On a estimé par une régression en coupe transversale sur 53 pays (dont 23 pays latino-américains et 30 pays africains) l'impact du niveau de pression fiscale conventionnelle, le taux de monétisation de l'économie et le taux d'inflation moyens sur le seigneurage. On a retenu les valeurs moyennes des variables sur la période 1970-1995 normalisées par leur PIB respectifs. D'après le cadre théorique exposé plus haut, on s'attend à ce que le taux d'inflation et le degré de monétisation soient positivement liés au niveau de seigneurage. Quant au taux de pression fiscale, l'effet Olivera-Tanzi postule que cette variable a un impact négatif : plus est élevée la proportion des recettes fiscales conventionnelles dans le PIB, et plus le taux d'inflation nécessaire devra être important pour générer le même niveau de revenu du seigneurage.

Les résultats des estimations de notre modèle (qui malgré son caractère assez frustré<sup>12</sup> réussit à expliquer près des deux tiers de la variance du taux de

12. On ne tient pas compte des autres sources de création monétaire, indépendantes du déficit (variation des réserves notamment) ni du fait que l'inflation peut être causée par des facteurs autres que la création monétaire.

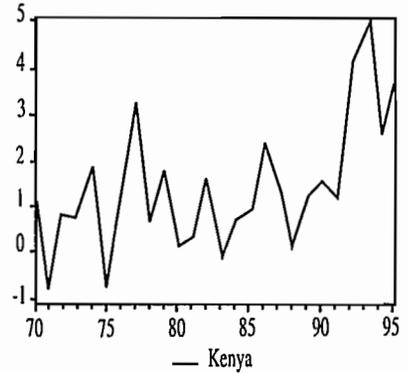
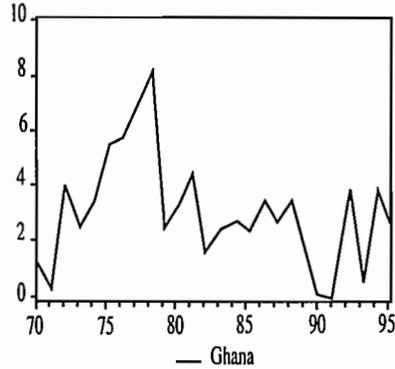
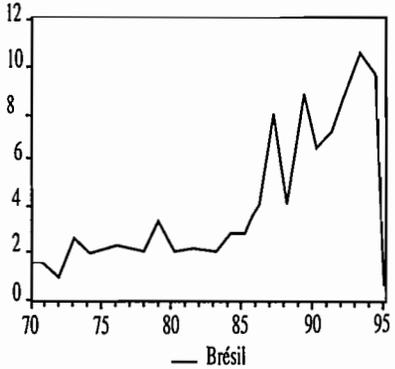
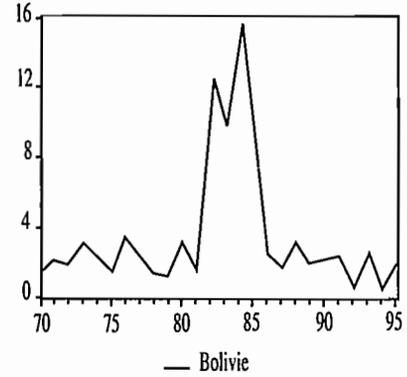
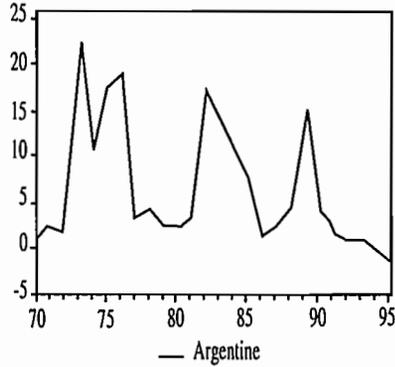
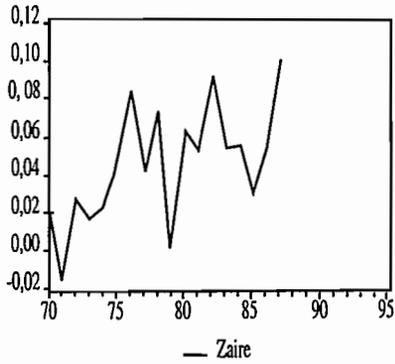
seigneurage) semblent confirmer les hypothèses proposées plus haut : le degré de monétisation (M1) et l'inflation (INFMY) ont un impact positif sur le seigneurage (SEIGN) ; l'impact le plus important revenant à l'assiette (degré de monétisation de l'économie) et non au taux de taxe implicite (inflation). Ainsi, une variation de 10% de l'assiette se traduit par un impact de 7,6% sur le seigneurage tandis que la même variation du taux d'inflation aura une incidence de 6,3%. En revanche, le taux de pression fiscale a un impact positif mais négligeable.

Afin de mettre en évidence l'importance relative des différentes variables, la régression (1) a été réestimée avec les variables normalisées<sup>13</sup>. Il apparaît que l'inflation est la principale explication de la dispersion du niveau de seigneurage. Une variation d'un écart type du niveau d'inflation conduit à une variation de 0,8 dans le niveau de seigneurage. Le degré de monétisation arrive en deuxième place avec un coefficient de 0,3 tandis que la contribution du taux de pression fiscale est proche de zéro. En introduisant une variable muette « Afrique » afin de différencier le niveau de seigneurage, les pays africains ont un niveau de seigneurage inférieur de 0.35 à celui des pays d'Amérique Latine. Aucun effet statistiquement significatif n'est obtenu en multipliant la variable muette par les variables explicatives.

---

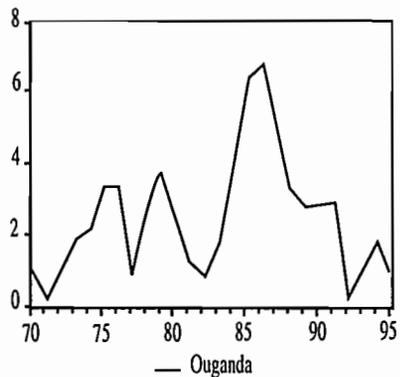
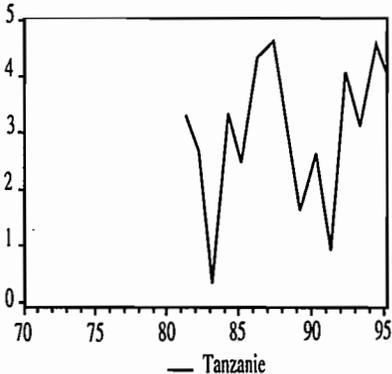
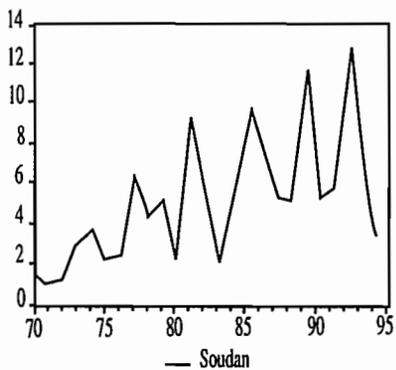
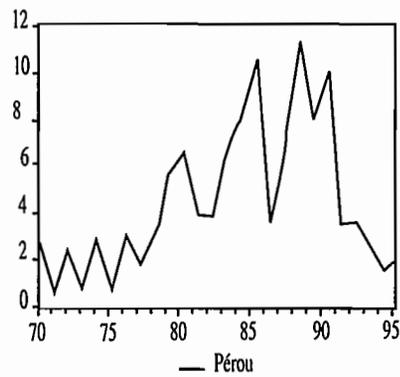
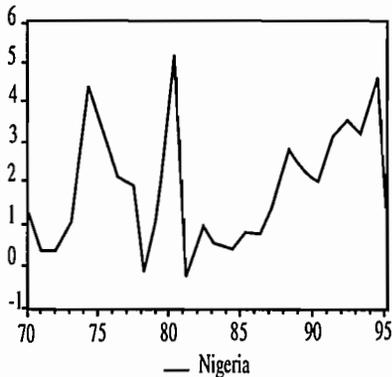
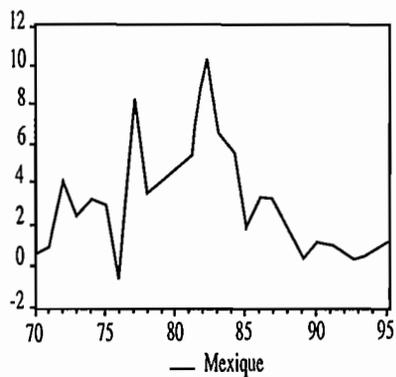
13. Ceci est nécessaire dans la mesure où la variable inflation a une échelle de variation différente des autres variables, lesquelles ont été rapportées au PIB. A cet égard, voir (Pindyck and Rubinfeld 1991 : 85).

## Seigneurage (en % du PIB)



*Fiscalité implicite dans les pays en développement*

## Seigneuriage (en % du PIB)



## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

$$(1) \text{ SEIGN} = - 3.45 + 0.10 \cdot \text{TXS} + 0.63 \cdot \text{INFMY} + 0.76 \cdot \text{M1}$$

(-4.94)    (0.57)    (9.18)    (3.33)

$$(2) \text{ SEIGN} = - 3.30 + 0.63 \cdot \text{INFMY} + 0.80 \cdot \text{M1}$$

(- 5.15)    (9.24)    (3.72)

Variables normalisées

$$(3) \text{ SEIGN} = 0.30 \cdot \text{M1} + 0.79 \cdot \text{INFMY} + 0.05 \cdot \text{TXS}$$

(3.36)    (9.27)    (0.57)

Variables en logarithmes  
t-student entre parenthèses

	Eq. 1	Eq. 2	Eq.3
n° d'observations :	53	53	53
Adjusted R-squared	0.62	0.63	0.61
S.E. of regression	0.444	0.441	0.606
Sum squared resid	9.64	9.71	18.38
Log likelihood	- 30.04	- 30.22	- 47.14
F-statistic	29.88	45.27	45.73
Prob(F-statistic)	0.000	0.000	0.000
Durbin-Watson stat	1.99	2.02	1.99

Les taux d'inflation observés aussi bien dans plusieurs pays d'Amérique Latine que d'Afrique ont, à plusieurs reprises dépassé les niveaux « optimaux » suggérés par les simulations réalisées par Tanzi. Cela pourrait indiquer que le seigneurage ne constitue pas un instrument délibéré de politique des gouvernements en manque de ressources fiscales conventionnelles mais plutôt le résultat de dérapages incontrôlés avec une incidence négative sur les revenus totaux des États. Afin de tester cette hypothèse, divers auteurs ont proposé des estimations de fonctions de demande d'encaisses réelles, à partir desquelles sont dérivés les taux optimaux d'inflation pour chaque pays ou groupe de pays.

Les estimations proposées par Easterly et al., dans le cas des pays ayant une forte inflation, montrent que les taux observés dépassent largement le taux d'inflation permettant de maximiser les revenus de seigneurage. Il convient de noter que les résultats obtenus sont sensibles à la spécification de la fonction de demande et à la définition du coût d'opportunité dans la fonction de demande d'encaisses réelles. Easterly et al. soutiennent que le postulat d'une semi-élasticité constante de la demande dans des pays qui connaissent une très forte inflation est trop restrictif et aboutit trop souvent à accepter l'existence d'une courbe de Laffer reliant les revenus de seigneurage à l'inflation. Selon Easterly et al., l'élasticité de la demande de monnaie n'est pas constante ; elle varie avec le niveau d'inflation (Easterly, Mauro et al. 1995). Comme le

remarquent Easterly et al., l'accélération de l'inflation dans les pays latino-américains après la crise de la dette au début des années 80, suggère que celle-ci était induite par le besoin de financer les obligations externes et internes par le recours à la création monétaire.

La question relative aux liens entre seigneurage et inflation a été approfondie dans deux directions. D'une part, les implications du phénomène de substitution de monnaies (dollarisation) sur la taxe optimale ont été étudiées, en particulier dans le cas des économies latino-américaines (Clements and Schwartz 1993 ; Sahay and Végh 1995 ; Savastano 1996). Ainsi, Végh a montré que, dans un contexte de substitution de monnaie locale par des devises (dollar), plus le degré de substitution est fort, plus élevé sera la taxe optimale d'inflation pour un niveau donné de dépenses publiques (Végh 1989). Le taux d'inflation qui maximise le revenu de la taxe d'inflation est inférieur lorsqu'il y a substitution, en raison d'une plus forte élasticité de la demande d'encaisses réelles. Les ménages trouvent dans le dollar un actif « refuge » leur permettant de conserver la valeur réelle des actifs monétaires.

D'autre part, les interactions entre revenus du seigneurage et unification des taux de change ont été traités dans ses conséquences sur l'inflation. Cette dernière question a reçu une attention récente d'un point de vue théorique, mais sa pertinence empirique reste à élucider. Après une brève synthèse des débats, on proposera quelques estimations des liens empiriques entre unification des taux de change et seigneurage.

#### **4. Le « trade-off » entre taxe d'inflation et taxe implicite au commerce extérieur**

Dans une section précédente on a vu que le maintien d'un régime dual de change pouvait être une source de revenus pour l'État équivalent à une taxe implicite, sur le commerce extérieur principalement. Rappelons que ceci dépend d'un certain nombre de conditions. D'abord, la position nette de la Banque Centrale vis-à-vis des transactions en devises doit être positive. Ensuite, les moins values provenant des subventions implicites lorsque les droits de douane sont établis sur la base des prix en monnaie nationale calculés à partir du taux de change officiel surévalué doivent rester limitées, de même que la perte des recettes officielles provenant du détournement du commerce extérieur vers de circuits informels lorsque la prime de change est élevée.

Si les revenus de la taxe implicite obtenue grâce au marché parallèle des changes sont positifs et conséquents (par rapport à l'ensemble des recettes de l'État), alors la libéralisation du marché des changes et du commerce international peut entraîner un accroissement de la part du déficit financé par émission monétaire (taxe d'inflation). Avec un niveau du déficit public inchangé et en l'absence de financements extérieurs, la perte des recettes résultant de l'unification des taux de change devra être compensée par un accroissement

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

de la taxe d'inflation. Il existerait ainsi un arbitrage (« trade-off ») entre les deux sources de revenus implicites de l'État<sup>14</sup>. Cependant, une augmentation de l'émission monétaire à travers les crédits au Trésor n'implique pas automatiquement une hausse des revenus de la taxe d'inflation. On a montré que cela nécessitait que l'élasticité de la demande de monnaie soit inférieure à 1 (en d'autres termes, que l'on soit dans le bon segment de la courbe de Laffer reliant revenus du seigneurage et taux d'inflation), que les délais de recouvrement des impôts ne soient pas longs et que le taux de pression fiscale (par rapport aux revenus de la taxe implicite) ne soit pas trop élevé (voir schéma n°1).

En somme, contrairement aux résultats du cadre restrictif proposé par Pinto, l'unification des taux de change officiel et parallèle n'implique pas forcément un accroissement du financement inflationniste du déficit. L'ambiguïté du lien théorique entre taxe implicite du marché des changes et taxe d'inflation tient non seulement aux différences des positions nettes des banques centrales vis-à-vis des opérations en devises (acheteurs ou vendeurs nets) mais aussi aux effets contradictoires de l'unification sur les finances publiques (perte des recettes émanant des droits de douane et rétrécissement de l'assiette fiscale). L'effet final dépendra donc de l'importance relative de ces effets contradictoires ainsi que de la position nette du gouvernement à l'égard du marché des changes<sup>15</sup>. Si l'effet final s'avère négatif, et devant le tarissement des sources externes de financement, les gouvernements n'auront alors d'autre recours compensatoire que d'accroître le financement inflationniste du déficit. L'unification des taux de change conduira alors, selon plusieurs auteurs à plus d'inflation<sup>16</sup>. Il existe donc un « trade-off » entre taxe d'inflation et décote du taux de change sur le marché parallèle dans un système dual de marché des changes.

### **5. Unification et taxes implicites : une approche empirique**

L'unification des taux de change officiel et parallèle conduit-elle à accroître les revenus de la taxe d'inflation (seigneurage), comme le prétendent certains auteurs ? On a vu que d'un point de vue théorique, le résultat dépend d'un certain nombre de conditions. D'un point de vue empirique, la réponse n'est pas plus aisée en raison de la multiplicité des déterminants de l'inflation et plus fondamentalement, de l'offre de monnaie. En dehors de la croissance monétaire, l'inflation peut être due, entre autres facteurs, à l'évolution des prix

---

14. Les implications macro-économiques de l'unification du taux de change officiel et parallèle entraînant la suppression de la taxe implicite sur le commerce extérieur ont été étudiés par Pinto et par Kamin principalement [(Pinto 1989; Pinto and Kharas 1989 ; Pinto 1991; Pinto 1991 ; Kamin 1993 ; Kamin 1995)], puis généralisées par Agénor (Agénor and Murat 1995).

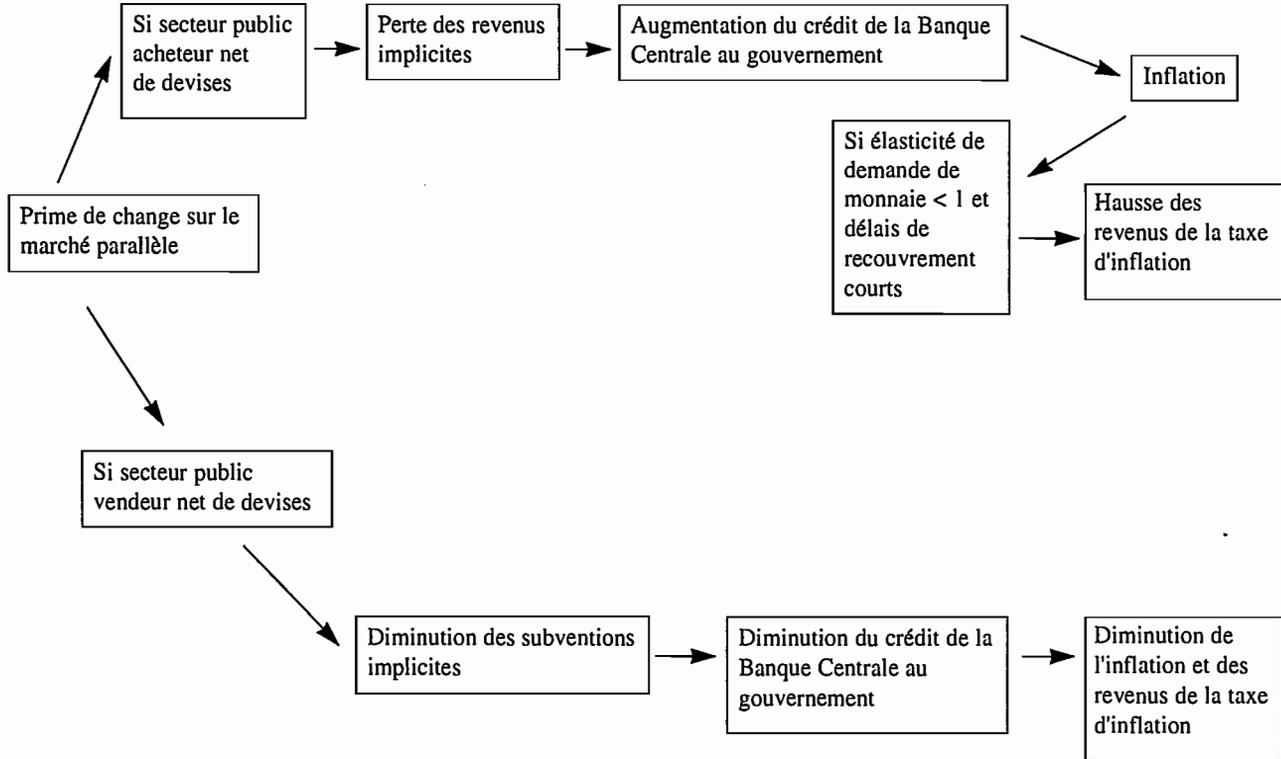
15. (Agénor and Murat 1995).

16. (Kamin 1993) et (Pinto 1991).

internationaux ou aux chocs sur l'offre. Par ailleurs, l'accroissement de l'offre de monnaie peut être dû, outre l'augmentation des crédits au Trésor, à une hausse des réserves internationales ou à une expansion des crédits au secteur privé de l'économie. Enfin, l'unification des taux de change fait généralement partie d'un ensemble de mesures d'ajustement tendant à réduire le déficit public et à rétablir la vérité des prix (suppression des subventions aux tarifs des services publics, abandon de prix régulés, etc.) et, de ce fait, provoque souvent une poussée des prix internes dont les effets se propagent dans le temps. Il est donc difficile, en l'absence d'un modèle d'équilibre général, de séparer l'impact spécifique des divers facteurs agissant sur l'inflation.

Un autre scénario peut être envisagé dans lequel le sens de la causalité serait inversé. Jusqu'à un certain point, la taxe d'inflation et la taxe implicite des exportations peuvent s'accroître de façon conjointe. Le financement monétaire du déficit provoque, à travers l'inflation, l'appréciation du taux de change réel officiel, un surcroît de demande sur le marché parallèle des changes (les produits importés étant devenus meilleur marché par rapport aux produits locaux) qui se traduit par une dépréciation du taux parallèle et un accroissement de la décote. Des mécanismes à l'œuvre dans le marché (parallèle) des changes ainsi que le comportement de substitution de monnaies (ou fuite devant la monnaie) limiteront la possibilité d'avoir recours à ces sources implicites de financement.

## Unification des taux de change



Une première approche consistera à préciser la nature du lien entre revenus du seigneurage et revenus issus de la prime de change. Selon le cadre proposé par Pinto, la réduction de la prime de change, lors de processus d'unification du taux parallèle et officiel, entraîne un accroissement des revenus de seigneurage (la taxe d'inflation plus précisément). Le lien entre ces deux variables devra donc être négatif. Le PIB per capita (exprimé en dollars) est considéré également dans les régressions afin d'isoler dans les revenus du seigneurage l'impact de la croissance et plus généralement le niveau général de développement. Suivant les travaux de Leuthold et Stotsky et WoldeMariam et Schmidt-Hebbel (Leuthold 1991 ; Schmidt-Hebbel 1996 ; Stotsky and WoldeMariam 1997), on inclura dans les estimations la part de l'agriculture et de l'industrie dans la valeur ajoutée totale. La première variable devra être corrélée de manière négative avec les revenus de seigneurage car plus important est la part de l'agriculture, moins important est le degré de monétisation de l'économie et, par conséquent, les revenus de seigneurage devront être inférieurs. Inversement, la part de l'industrie dans la valeur ajoutée est indicatrice du degré de « modernité » de l'économie, en particulier de l'importance du secteur formel susceptible de contribuer aux différentes formes d'imposition formel. Le degré d'ouverture de l'économie, mesuré par le pourcentage représenté par les exportations plus les importations sur le PIB est une proxy pour la dépendance des revenus de l'État dans certains pays à l'égard des taxes et droits sur le commerce extérieur.

Les données de base proviennent des bases de données du FMI (International Financial Statistics), de la Banque Mondiale (World Development Indicators, African Development Indicators) et World Currency Yearbook, complétés, dans le cas du Nigeria, par les données des observatoires des frontières du Lares et du Dial-DSCN, et dans le cas du Pérou par des données collectées par l'institut Cuánto. Les tests seront effectués sur un panel de 13 pays (5 pays latino-américains et 8 pays africains) sur la période 1974-1995. Les données en panel permettront de tirer parti de la dimension individuelle et temporelle. On a estimé un modèle à effets fixes et aléatoires afin de tenir compte des caractéristiques particulières des pays retenus dans l'échantillon. Trois sortes de régressions en panel ont été effectuées : 1) l'ensemble des pays, 2) les pays latino-américains et 3) les pays africains.

Les résultats de la régression figurant dans le tableau n°4 sont mitigés quant à l'impact de la prime de change du marché parallèle des changes sur les revenus de seigneurage. Dans le cas des pays d'Amérique Latine, les estimations suggèrent l'existence d'un lien positif entre ces deux variables. Le coefficient liant ces deux variables est supérieur à 1, indiquant peut-être un effet d'entraînement inflationniste à mesure que le déséquilibre du marché parallèle s'accroît. En revanche, dans le cas des pays africains, la prime de change a un impact négatif sur les revenus du seigneurage, confortant ainsi l'hypothèse d'un « trade-off » entre les sources implicites et explicites des revenus de

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

l'État. Cependant, les coefficients estimés ne sont pas statistiquement significatifs dans le cas des pays africains. On pourrait supposer que l'effet négatif de la diminution de la prime de change sur les revenus du seigneurage ne se manifestent que lorsque celle-ci est très élevée. Les effets fiscaux induits par l'unification sont supposés être plus importants quand leur contribution aux revenus (subventions) implicites est plus forte. Afin de prendre en compte cet effet, on a inclut dans les régressions la variable prime de change au carré. Il apparaît, aussi bien pour les régressions considérant séparément les pays africains et latino-américains que pour celles intégrant l'ensemble des pays, que la prime de change au carré a un impact négatif sur les revenus du seigneurage alors que la prime de change observée garde son impact positif. Toutefois, l'impact positif l'emporte sur l'impact négatif qui est proche de zéro (voir tableau n°4). L'introduction d'une variable muette afin de distinguer le niveau non expliqué du seigneurage en Afrique et Amérique Latine fait apparaître une différence positive de niveau en faveur des pays appartenant à ce dernier continent. Bien évidemment, la question du sens de la causalité peut être légitimement posée. Lorsqu'on considère l'ensemble des pays latino-américains et africains, les estimations effectuées indiquent un lien positif et significatif entre seigneurage et prime de change.

Le taux de pression fiscale a un impact négatif sur les revenus de seigneurage dans le cas des pays d'Amérique Latine, ce qui veut dire que plus élevées sont les recettes fiscales, moins important sera le recours aux revenus de taxes implicites de l'inflation. Ce coefficient négatif peut être aussi interprété en inversant le sens de la causalité, dans le cadre des effets Olivera-Tanzi. Une forte inflation (et seigneurage) entraînent une diminution des recettes fiscales conventionnelles en raison des délais de recouvrement. Dans le cas des pays africains, il ne semble pas avoir d'effet de substitution entre le taux de pression fiscale et le seigneurage, le coefficient étant proche de zéro et non significatif statistiquement. Par ailleurs, la part de l'industrie dans la valeur ajoutée a une incidence positive sur les revenus de seigneurage alors que le coefficient de la part de l'agriculture est plutôt négatif mais non significatif. Ceci est à relier à l'importance du secteur informel et au degré de monétisation de l'économie. Une économie peu monétisée avec une prépondérance du secteur informel aura tendance à être associée à des taux de seigneurage inférieurs. L'effet du taux d'ouverture sur le seigneurage s'est avéré positif dans le cas des pays latino-américains et négatif dans le cas des pays africains mais les coefficients ne sont pas significativement différents de zéro dans les deux cas. L'Amérique Latine et l'Afrique sont opposées dans l'impact du niveau du PIB per capita sur le seigneurage : positif dans les premiers et négatif dans les seconds. Cette variable reflète probablement le degré de sophistication des instruments d'intermédiation financière atteint en Amérique Latine et susceptibles de constituer autant de sources de prélèvement de taxes implicites.

Tableau 4

Résultats de régression (Données en panel 1974 -1995)

Variable dépendante = seigneurage (en % du PIB)\*

	Effets fixes Amérique Latine	Effets fixes Amérique Latine	Effets fixes Afrique	Effets fixes Afrique	Effets fixes Ensemble des pays	Effets aléatoires Ensemble des pays
constante						8.58
Prime de change	3.36 (1.29)	1.01 (2.26)	0.53 (2.23)	- 0.7 (- 0.98)	0.90 (3.15)	0.77
(Prime de change)*2	- 0.34 (- 0.90)		- 0.03 ) (- 2.67		- 0.04 (-3.11)	- 0.04
Pression fiscale	- 0.98 (- 3.75)	-0.93 (- 3.81)	0.05 (0.73)	0.02 (0.33)	- 0.13) (- 1.48	- 0.14
Taux d'ouverture	0.05 (0.39)		- 0.02 (- 0.86)	- 0.04 (- 1.84)	- 0.005 (- 0.17)	- 0.02
Industrie % de la Valeur Ajoutée	0.71 (2.75)	0.70 (3.43)	-0.05 (-0.68)		0.11 (1.23)	0.08
Agriculture % de la Valeur Ajoutée	- 0.11 (- 0.34)		0.02 (0.41)	0.05 (0.97)	- 0.07 (-0.94)	- 0.05
PIB per capita	1.77 (0.70)	2.08 (1.12)	-2.20 (-2.49)	- 1.88 (- 2.36)	- 0.93 (- 0.93)	- 0.79
Variable muette Amérique Latine					Non significative	Non significative
R2 ajusté	0.45	0.41	0.30	0.26	0.34	0.36
S.E. de la régression	2.8311	2.8982	1.7063	1.7524	2.3947	2.3411
Observations	54	55	107	107	161	161
Coefficients spécifiques						
Argentine	- 27.9	- 27.7			11.7	3.11
Bolivie	- 23.6	- 24.8			8.2	-0.29
Brésil	- 30.2	- 29.3			6.8	-1.13
Mexique	- 22.7	- 22.1			8.9	0.53
Pérou	- 26.5	- 25.5			7.6	-0.57
Ghana			14.9	12.9	9.9	0.64
Kenya			14.3	12.7	8.7	0.16
Nigeria			15.9	13.6	6.6	- 1.78

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

Soudan			15.7	13.8	10.8	1.51
Sierra Leone			15.2	13.2	8.7	- 0.08
Ouganda			16.9	15.0	13.5	3.70
Zambie			17.2	15.8	5.7	- 1.43
Zimbabwe			16.0	14.5	6.3	- 1.28

\* *t-student entre parenthèse*

Une autre manière de tester l'hypothèse de « trade-off » entre seigneurage et prime de change, consiste à examiner le comportement des crédits nets au gouvernement par le système bancaire et de l'offre de monnaie à l'aune des périodes d'unification des taux de change (Agénor and Murat 1995). Cette approche met l'accent sur les mécanismes à travers lesquels transite la causalité entre seigneurage et unification des changes et non sur les conséquences attendues de l'unification.

On effectuera l'estimation à partir de données mensuelles de prime de change, offre de monnaie et crédit au gouvernement sur la période 1974-1989, soit environ 1800 observations. Les variables monétaires (M1 et crédit net au gouvernement) sont exprimées en termes réels (déflatées par l'indice de prix à la consommation). Les variables exprimées en variation (glissement annuel) seront considérées afin de corriger les effets d'auto-corrélation des résidus.

Les résultats économétriques tendent à infirmer l'hypothèse d'un effet fiscal pervers de la réduction de la prime de change. Le coefficient liant les variations des crédits nets au gouvernement aux variations de la prime de change est positif. Ceci s'expliquerait par le fait qu'un bon nombre de pays en développement (Nigeria, Mexique, Bolivie, Zambie, etc.) se trouvaient en position de vendeur net de devises en raison de l'implication des entreprises d'État dans la production et la commercialisation des biens exportés. Ce résultat rejoint celui de Morris pour l'Ouganda et ceux obtenus par Ghei et al. (Morris 1995 ; Ghei, Kiguel et al. 1997). En revanche, si l'on considère la masse monétaire réelle (M1), on obtient un impact négatif des variations de la prime de change sur la création monétaire, résultat qui peut être attribué à la réévaluation et à l'accroissement des réserves, lesquelles font aussi partie de la masse monétaire.

Tableau 5

**Résultats des estimations en panel (effets fixes, 1974:01 -1989:06)**  
Variables en glissement annuel

Equation n°1

Variable dépendante : Crédit net au gouvernement

Variable	Coefficient	t-Student
Prime de change	9.788429	10.68689

R<sup>2</sup> = 0.07 ; D - W = 1.61

Equation n°2

Variable dépendante : Masse monétaire M1

Variable	Coefficient	t-Student
Prime de change	- 0.016846	- 1.980431

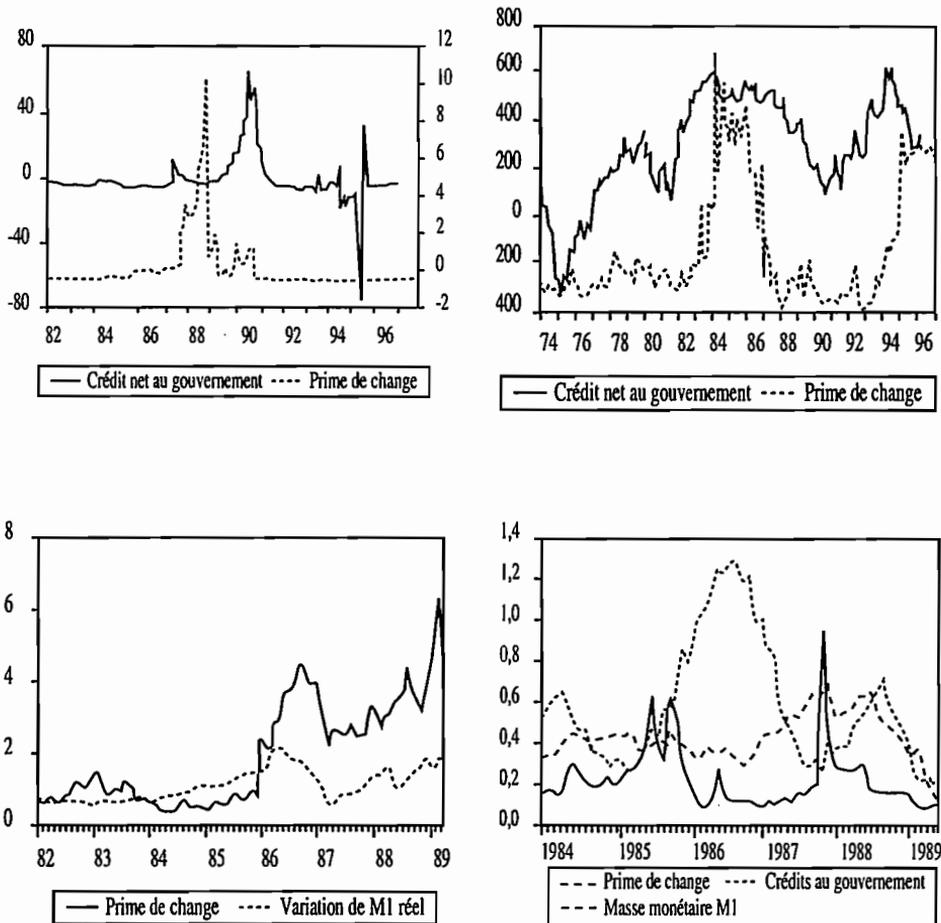
R<sup>2</sup> = 0.30 ; D - W = 0.13

**Effets fixes**

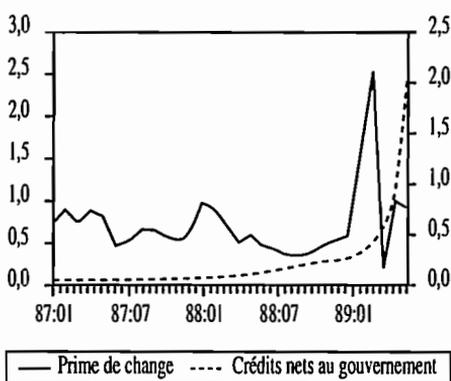
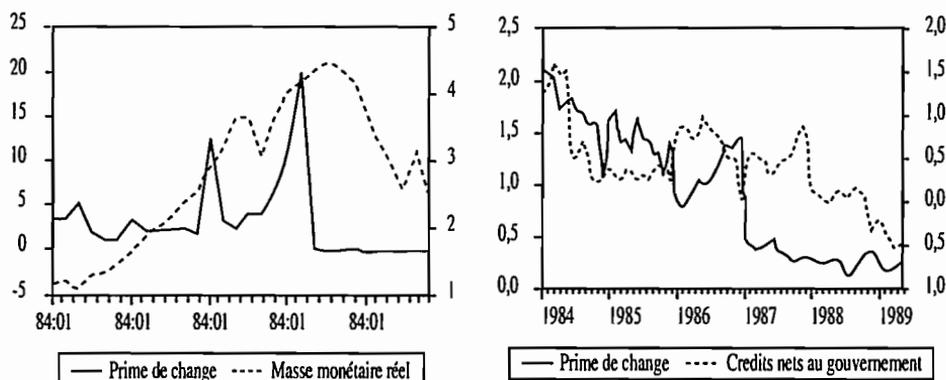
	Equation n° 1	Equation n° 2
Argentine	3.25	1.08
Bolivie	- 13.77	0.83
Brésil	5.84	0.76
Mexique	0.55	0.34
Pérou	1.28	0.62
Ghana	0.48	0.33
Kenya	0.27	0.09
Nigeria	-0.72	0.17
Zaïre	0.62	0.39
Soudan	0.11	0.25

Figure 7

**Unification des taux de change et création monétaire**



## FISCALITÉ, DÉVELOPPEMENT ET MONDIALISATION



Les graphiques ci-dessus permettent d'illustrer la baisse des crédits au gouvernement à la suite des processus d'unification des taux de change dans quelques pays de notre échantillon. L'unification des taux de change était suivie d'une baisse réelle des crédits au gouvernement dans le cas du Nigeria en septembre 1986, de la Bolivie en juin 1986, au Ghana début 1987, au Brésil début 1987. Inversement, au Pérou, au Mexique et en Argentine, la baisse de la prime de change fut suivie d'un accroissement des crédits au gouvernement, parfois avec un délai relativement long, comme cela semble être le cas du Pérou.

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

### **Conclusion**

Lorsqu'on tient compte des taxes officielles ainsi que des différentes formes de taxation implicite, on découvre qu'un bon nombre des pays en développement ont un taux de pression fiscale proche de celui des pays développés. Ces taxes implicites ont pour origine des distorsions et déséquilibres économiques et ne peuvent pas de ce fait constituer une source permanente de revenus pour les gouvernements. On a montré, aussi bien dans le cas de la taxe liée à l'existence d'un marché dual de changes que pour la taxe d'inflation, qu'il y avait un niveau optimal au-delà duquel les revenus tirés diminuent. Les taux optimaux varient d'un pays à l'autre en fonction principalement du niveau de distorsions (les taux d'imposition implicite) et secondairement en proportion de la taille de l'assiette sur laquelle ces taxes agissent. Contrairement aux conclusions des études expliquant les différents degrés de pression fiscale, les variables liées au niveau de développement ne semblent pas en mesure d'expliquer les divergences de taxation implicite entre pays en développement.

Par ailleurs, le fait que les taux observés s'écartent des taux « optimaux » de taxation implicite suggère que ces sources de revenus ne constituent pas un instrument de politique économique pour les gouvernements des pays en développement. L'hypothèse d'un « trade-off » entre la taxe à travers le marché dual de change et la taxe d'inflation qui avait fait l'objet de développements théoriques récents s'accommode mal avec l'examen empirique de cette relation. Les estimations effectuées sur un panel d'une dizaine de pays en développement ayant connu des périodes de forte inflation ne parviennent pas à mettre en évidence un lien positif entre taxe d'inflation et variation de la prime du marché parallèle de change. Une piste pouvant expliquer ce résultat négatif pourrait être que l'unification des taux de change fait généralement partie d'un ensemble de mesures comportant également un volet de discipline fiscale, soulagé en partie par l'afflux de l'aide ou la dette internationale.

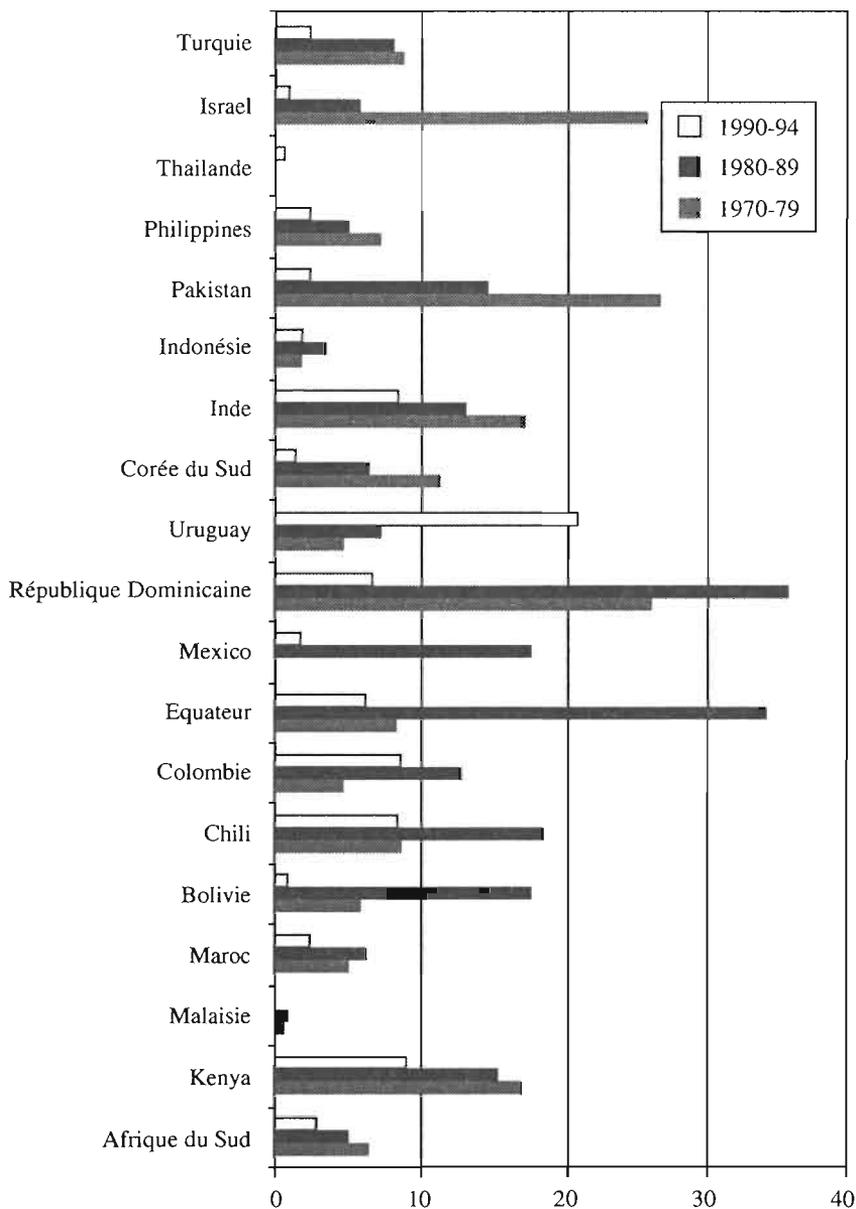
## BIBLIOGRAPHIE

- ♦ AGÉNOR, P. R., E. MURAT (1995). Exchange rate reform, inflation, and fiscal deficits, IMF Working Paper WP/95/78 : 39.
- ♦ AGÉNOR, P.-R., P. MONTIEL (1996). Development macroeconomics, Princeton University Press.
- ♦ BHAGWATI, J. (1983). Alternative Theories of Illegal Trade : Economic Consequences and Statistical Detection. The Theory of Commercial Policy. B. J., R. Feenstra, MIT Press. I : 325-342.
- ♦ BHAGWATI, J. (1983). On the underinvoicing of imports. The Theory of Commercial Policy. Essays in International Economic Theory. B. J. and R. Feenstra, MIT Press : 315-324.
- ♦ BHAGWATI, J., B. HANSEN (1983). « A Theoretical Analysis of Smuggling. » Quarterly Journal of Economics 2: 377-389.
- ♦ BHAGWATI, J., T. SRINIVASAN (1973). « Smuggling and trade policy. » Journal of Public Economics(2): 377-389.
- ♦ BLANCHARD, O. J., S. FISCHER (1989). Lectures in macroeconomics.
- ♦ CAGAN, P. (1956). The monetary dynamics of hyperinflation. Studies in the quantity theory of money. M. Friedman, University of Chicago Press.
- ♦ Chambas, G. (1994). Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne, Economica.
- ♦ CHAMLEY, C., P. Honohan (1990). Taxation on financial intermediation, World Bank WPS n° 421.
- ♦ CHOUDHRY, N. (1991). Collection lags, fiscal revenue and inflationary financing : Empirical evidence and analysis, IMF Working Paper n°91/41.
- ♦ CLEMENTS, B., G. SCHWARTZ (1993). « Currency substitution : The recent experience of Bolivia. » World Development 21(11): 1883-1893.
- ♦ DORNBUSCH, R. (1992). « Lessons from experiences with high inflation. » The World Bank Economic Review 6(1) : 13-31.
- ♦ DORNBUSCH, R., S. FISCHER (1993). « Moderate inflation. » The World Bank Economic Review 7(1) : 1-44.
- ♦ EASTERLY, W. (1989). Fiscal adjustment and deficit financing during the debt crisis. Dealing with the debt crisis. I. H. e. I. Diwan, World Bank.
- ♦ EASTERLY, W., C. RODRIGUEZ, et al. (1994). Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance.
- ♦ EASTERLY, W., P. MAURO, et al. (1995). « Money demand and seigniorage-maximizing inflation. » in Journal of Money, Credit, and Banking 27(2) : 583-603.
- ♦ ESHAG (1983). Fiscal and monetary policies and problems in developing countries, Cambridge Univ. Press.
- ♦ FRIEDMAN, M. (1971). « Government revenue from inflation. » Journal of Political Economy 79(4) : 846-856.
- ♦ GHEI, N., M. KIGUEL, et al. (1997). « Parallel exchange rate in developing countries : Lessons from eight case studies » . Parallel exchange rates in developing countries. M. Kiguel, S. Lizondo and S. O'Connell 1: 17-76.
- ♦ GIOVANNINI, A., M. de MELO (1990). Government revenue from financial repression, World Bank WPS n° 533.
- ♦ HENDERSON, J., R. QUANDT (1980). Microeconomic Theory. A mathematical Approach. Third edition.

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

- ◆ HUIZINGA, H. (1996). The taxation implicit in two-tiered exchange rate systems, IMF Working paper, WP/96/120.
- ◆ KAMIN, S. (1993). « Devaluation, exchange controls, and black markets for foreign exchange in developing countries » *Journal of Development Economics* 40 : 151-169.
- ◆ KAMIN, S. B. (1993). « Devaluation, Exchange Controls, and Black Markets for Foreign Exchange in Developing Countries » *Journal of Development Economics* 40(1) : 151-69.
- ◆ KAMIN, S. B. (1995). « Contractionary Devaluation with Black Markets for Foreign Exchange » *Journal of Policy Modeling* 17(1): 39-57.
- ◆ KIGUEL, M., S. LIZONDO, et al. (1997). *Parallel exchange rates in developing countries*, McMillan Press.
- ◆ KIGUEL, M., P. NEUMEYER (1995). « Seigniorage and inflation : The case of Argentina » *Journal of Money, Credit and Banking* 27(3): 672-682.
- ◆ LELE, U., CHRISTIANSEN, R., KADIRESAN, K. (1989), *Fertilizer Policy in Africa . Lessons from development programs and adjustment lending, 1970-87*, World Bank, Madia Discussion paper 5.
- ◆ LEUTHOLD, J. (1991). « Tax shares in developing countries. A panel study » *Journal of Development Economics* 35: 173-185.
- ◆ MORRIS, S. (1995). « Inflation Dynamics and the Parallel Market for Foreign Exchange » *Journal of Development Economics* 46(2) : 295-316.
- ◆ PHELPS, E. (1973). « Inflation in a theory of public finance » *Swedish Journal of Economics* 75(1) : 67-82.
- ◆ PINDYCK, R., D. RUBINFELD (1991). *Econometric Models & Economic Forecast*. Third edition.
- ◆ PINTO, B. (1989). « Black Market Premia, Exchange Rate Unification, and Inflation in Sub-Saharan Africa. » *World Bank Economic Review* 3(3) : 321-38.
- ◆ PINTO, B. (1991). « Black Markets for Foreign Exchange, Real Exchange Rates and Inflation. » *Journal of International Economics* 30(1-2) : 121-35.
- ◆ PINTO, B. (1991). *Unification of Official and Black Market Exchange Rates in Sub-Saharan Africa. Exchange rate policies in developing and post socialist countries*. E.-M. Claassen. (ed), *International Center for Economic Growth*, San Francisco, ICS Press: 327-51.
- ◆ PINTO, B. H. KHARAS (1989). « Exchange rate rules, black market premia and fiscal deficits : The Bolivian hyperinflation » *Review of Economic Studies* 56 : 435-448.
- ◆ SAHAY, R. C. VÉGH (1995). *Dollarisation in transition economies : Evidence and policy implications*, IMF Working Paper WP/95/96.
- ◆ SAVASTANO, M. (1996). *Dollarisation in Latin America : Recent evidence and some policy issues*, IMF Working Paper WP/96/4.
- ◆ SCHMIDT-HEBBEL, K. (1996). « Fiscal Adjustment and Growth : In and Out of Africa » *Journal of African Economies* 5, Supplement, Part I(3).
- ◆ SHALIZI, Z. S. (1988). *Tax policy in Sub-Saharan Africa. A framework for analysis*, World Bank, PPR n°2.
- ◆ STOTSKY, J., A. WOLDEMARIAM (1997). *Tax Effort in Sub-Saharan Africa*, FMI Working Paper WP/97/107.
- ◆ TANZI, V. (1989) « Lags in collection and the case for inflationary finance : Theory with simulations », *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries*. M. Blejer, Ke-young (eds). Chu, FMI: 208-227.
- ◆ TANZI, V. (1991). « Is there a limit to the size of fiscal deficits in developing countries? » *Public Finance in Developing Countries*. V. Tanzi, Edward Elgar: 91-103.
- ◆ TANZI, V. (1995). *Government role and the efficiency of policy instruments*, IMF Working Paper, WP/95/100.
- ◆ VÉGH, C. (1989). « Government spending and inflationary finance » *IMF Staff papers* 36(3) : 657-677.

ANNEXE I  
Prime de change\* médiane



## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

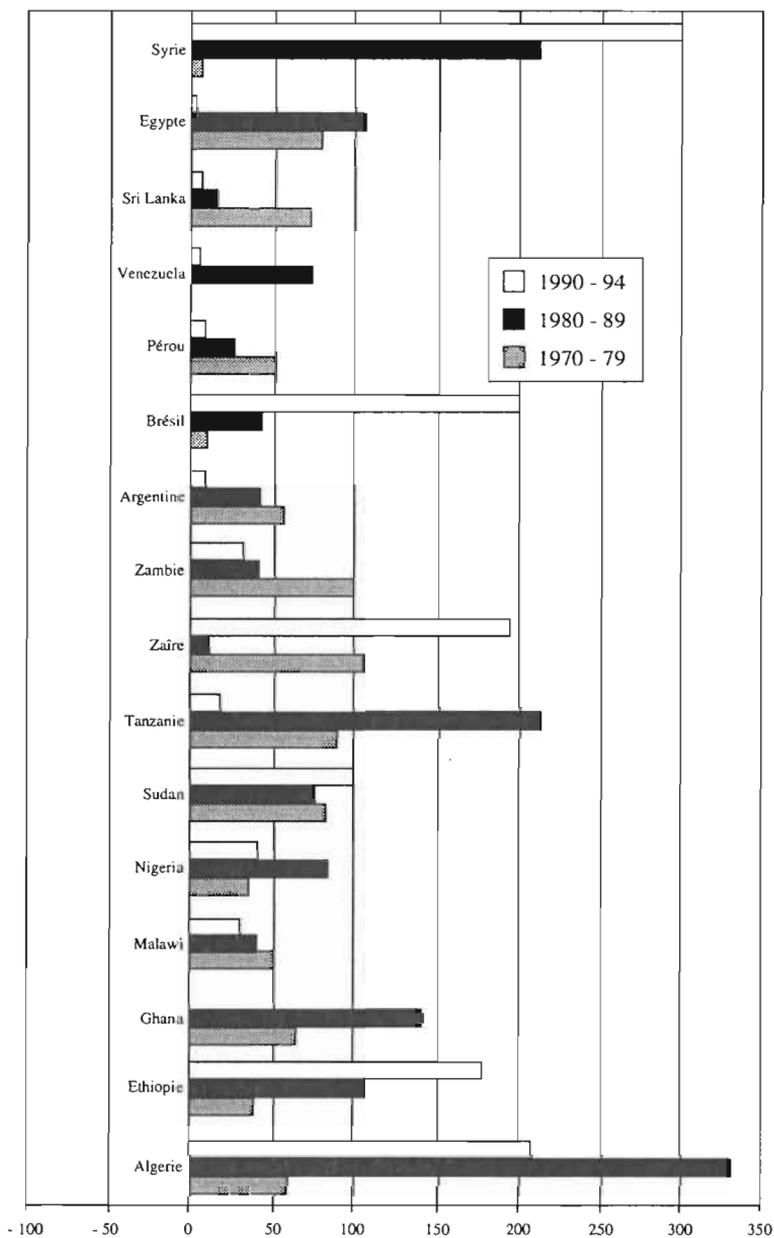


Tableau 1

Taux de pression fiscale (revenus fiscaux/PIB)

	moy 70-79	moy 80-89	moy 90-95	moy 70-95	max	min	médiane
Argentine	14,8	10,4	10,2	10,9	15,5	8,2	10,0
Bahamas	17,7	15,0	14,4	15,9	19,9	13,5	15,1
Barbados	23,9	27,2		25,7	31,0	21,3	25,8
Bolivie		9,1	10,8	10,0	11,8	7,9	9,8
Brésil		16,8	17,7	17,0	19,0	14,5	17,1
Chili	23,2	21,5	18,1	21,2	25,6	16,2	21,6
Colombie	10,4	10,4	12,3	10,8	14,0	8,9	10,7
Costa Rica	15,8	19,2	21,4	18,6	22,5	13,5	18,7
République Dominicaine	13,8	11,6	13,0	12,7	16,6	8,8	13,0
Équateur	10,4	12,8	15,5	12,7	17,8	9,4	12,3
El Salvador	11,7	11,7	10,2	11,3	15,5	8,8	11,1
Guatemala	8,8	7,5	7,4	7,9	10,3	5,3	7,9
Guyane	28,1	37,9		31,7	41,4	22,2	29,9
Haïti	9,5	9,9		9,9	12,5	8,9	9,5
Honduras	12,0	13,0		12,1	13,6	10,9	12,2
Jamaïque	25,3	28,7		27,0	32,2	22,6	26,9
Mexico	10,5	14,6	14,9	13,3	15,4	8,3	14,3
Nicaragua	12,0	26,2	22,9	19,7	33,9	10,5	20,4
Paraguay	10,2	8,7	9,3	9,4	11,4	7,8	9,3
Pérou	12,1	11,3	12,1	11,8	15,8	6,8	11,9
Suriname	24,3	22,5		23,7	29,4	21,0	23,0
Trinidad et Tobago	30,0	28,7		29,1	35,7	22,2	29,5
Uruguay	20,5	21,6	28,0	22,8	30,6	18,0	22,3
Venezuela	17,2	19,0	15,8	17,6	26,2	11,3	17,5
<b>Afrique</b>							
<b>Zone Franc</b>							
Benin	13,3			13,3	14,2	11,8	13,7
Burkina Faso	9,1	9,6	9,4	9,4	10,6	7,8	9,2
Cameroon	13,9	16,8	10,0	14,5	22,5	9,5	14,7
Central African Republic		15,0		15,0	15,0	15,0	15,0
Chad	10,2	7,1	7,8	8,6	11,2	5,8	8,8

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

Tableau 2

### Taux de pression fiscale (revenus fiscaux/PIB, suite)

	moy 70-79	moy 80-89	moy 90-95	moy 70-95	max	min	médiane
Comoros		11,7		11,7	13,6	9,0	12,2
Congo	19,5	27,0		20,5	27,0	15,5	19,9
Cote d'Ivoire		21,4	19,9	21,2	23,4	19,9	21,1
Gabon	20,5	25,8	17,8	22,9	30,0	14,7	23,6
Guinea		11,4	11,4	11,4	12,0	10,9	11,4
Mali	10,9	12,0		11,6	14,0	9,5	11,9
Niger	10,2	12,2		10,6	12,2	9,5	9,9
Senegal	16,4	18,7		17,1	20,7	13,3	17,2
Togo	26,9	23,7		24,6	29,3	21,8	23,5
<b>Hors zone franc</b>							
Botswana	19,9	28,3	30,0	25,3	35,4	13,3	25,4
Burundi	12,1	12,6		12,2	15,1	9,0	12,0
Djibouti		27,2		27,2	29,4	26,0	26,3
Ethiopia		13,4	10,2	12,2	14,7	8,1	12,6
Gambia, The	13,6	15,8	18,9	15,5	21,8	10,6	15,3
Ghana	10,3	8,5	11,5	9,7	13,8	4,1	10,1
Guinea-Bissau		7,2		7,2	9,2	4,2	7,7
Kenya	15,8	18,7	19,6	17,9	21,7	13,2	18,2
Lesotho	20,3	35,8	40,1	31,0	44,4	15,4	34,1
Madagascar	13,6	10,7	8,2	10,4	14,8	6,8	9,4
Malawi	12,9	17,7	17,5	15,5	20,1	11,7	16,6
Mauritania	16,5	18,4		17,5	19,4	15,4	17,5
Mauritius	16,7	19,1	19,9	18,6	21,5	11,7	19,0
Namibia		28,1	30,8	29,5	33,1	25,5	29,7
Nigeria	15,2	7,0		12,2	18,1	5,8	13,2
Rwanda	10,3	11,3	9,5	10,2	12,2	8,0	10,2
Seychelles		39,3	42,0	40,1	44,3	35,9	40,1
Sierra Leone	14,3	7,0	9,1	9,6	15,7	2,5	10,1
Somalia	12,1			12,1	15,8	9,4	11,8
Sudan	13,6	10,6		13,0	15,1	9,6	12,6
Swaziland	23,3	26,1		24,8	31,7	14,3	26,0
Tanzania		16,9		16,9	17,4	16,2	17,1
Uganda	7,9	6,2		7,1	12,4	0,9	7,7
Zambia	22,4	20,3	15,2	19,7	29,4	9,2	20,3
Zimbabwe	19,6	26,0	27,7	24,6	29,5	17,9	26,3

*Source : Calculs à partir des données Banque Mondiale (World Development Indicators) et FMI (International Financial Statistics)*

Tableau 3

Seigneurage (% PIB)

	moy 70-79	Moy 80-89	moy 90-95	moy 70-95	max	min	médiane
Argentine	8,87	8,24	1,55	6,94	23,47	- 0,89	3,77
Bahamas	0,48	0,51	0,32	0,45	1,74	- 0,44	0,48
Barbados	1,49	0,75	0,25	0,92	2,71	- 1,60	0,99
Bolivie	2,00	6,09	1,71	3,50	15,77	0,44	2,12
Brésil	2,01	3,85	7,29	3,94	10,55	0,68	2,37
Chili	8,63	10,34	6,78	8,86	37,69	- 1,56	6,46
Colombie	2,35	2,24	2,00	2,23	4,47	0,81	2,06
Costa Rica	2,11	4,22	4,08	3,38	12,59	- 0,04	2,68
République Dominicaine	1,43	2,14	1,90	1,81	7,21	- 0,92	1,47
Équateur	2,41	1,82	2,35	2,17	4,27	- 0,06	2,05
El Salvador	0,62	2,28	2,57	1,71	10,33	- 1,51	1,47
Guatemala	1,46	1,09	1,13	1,24	4,44	- 0,71	1,24
Guyane	2,01	12,46	5,87	6,92	52,17	- 5,28	3,82
Haïti	1,65	1,78	4,35	2,32	8,23	- 5,19	2,09
Honduras	1,00	0,61	1,74	1,02	3,03	- 0,25	0,89
Jamaïque	1,27	3,21	4,64	2,79	7,84	- 0,95	2,47
Mexico	2,88	4,28	0,87	2,96	10,44	- 0,67	2,69
Nicaragua	1,68	16,87	9,92	9,42	39,97	- 0,79	3,47
Paraguay	2,26	2,29	2,45	2,32	3,54	0,07	2,29
Pérou	2,23	6,81	3,83	4,36	11,39	0,42	3,33
Suriname	1,90	9,90	14,48	7,88	21,97	- 0,07	4,48
Trinidad et Tobago	1,86	0,31	0,84	1,03	5,09	- 2,61	0,77
Uruguay	3,86	6,43	6,25	5,40	13,91	0,99	4,99
Venezuela	1,90	1,43	3,03	1,98	11,38	- 2,00	1,36

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

Tableau 4  
**Seigneurage (% PIB) (suite)**

	moy 70-79	moy 80-89	moy 90-95	moy 70-95	max	min	médiane
<b>Zone Franc</b>							
Bénin	0,65	0,87	2,24	1,06	6,01	- 2,65	0,93
Burkina Faso	0,68	1,11	1,25	0,98	3,33	- 1,85	0,91
Cameroun	0,78	0,57	- 0,37	0,43	1,67	- 1,23	0,42
Rép. Centrafricaine	1,23	1,14	2,11	1,40	9,12	- 1,18	0,97
Tchad	1,38	1,06	0,39	1,03	5,72	- 2,86	0,88
Comores		1,03	0,12	0,61	3,49	- 2,75	0,55
Congo	1,05	0,53	0,73	0,78	2,40	- 1,79	0,78
Côte d'Ivoire	1,87	0,19	0,95	1,01	4,03	- 2,49	1,01
Gabon	0,98	0,22	0,47	0,57	3,45	- 1,69	0,38
Guinée			0,42	0,42	1,03	- 0,60	0,62
Mali	1,62	1,22	0,78	1,27	4,65	- 2,71	1,33
Niger	0,80	0,79	- 0,25	0,55	2,32	- 2,24	0,58
Sénégal	1,07	1,18	0,14	0,89	3,53	- 3,47	0,74
Togo	1,51	2,54	- 0,98	1,33	10,02	- 8,07	1,59
<b>Hors zone franc</b>							
Botswana	1,54	1,79	2,41	1,95	4,88	- 1,09	1,52
Burundi	1,13	0,65	0,70	0,84	3,62	- 1,26	0,64
Djibouti		0,45	0,31	0,38	2,74	- 1,70	0,03
Éthiopie		1,72	3,25	2,33	5,59	- 0,27	2,55
La Gambie	3,42	1,27	0,99	2,03	24,22	- 9,43	1,41
Ghana	3,99	2,75	1,73	2,99	8,12	0,03	2,65
Guinée-Bissau		6,60	3,72	4,68	8,69	1,85	3,07
Kenya	1,00	0,90	3,06	1,44	4,91	- 0,83	1,22
Lesotho	1,56	2,84	0,42	1,83	7,35	- 2,54	1,56
Madagascar	0,80	1,29	1,64	1,18	4,10	- 0,67	0,98
Malawi	0,84	2,09	2,20	1,64	6,52	- 2,93	1,31
Mauritanie	1,25	1,10	1,83	1,33	7,11	- 0,90	0,79
Maurice	2,64	1,44	2,32	2,11	14,54	- 2,12	1,89
Namibie			0,72	0,72	1,58	0,11	0,38
Nigéria	1,53	1,46	2,96	1,83	5,20	- 0,43	1,35
Rwanda	1,45	0,03	1,14	0,83	3,18	- 0,82	0,64
Seychelles	1,62	0,64	3,70	1,65	7,42	- 1,07	1,21
Sierra Leone	1,42	3,49	1,68	2,28	6,82	- 0,88	1,38
Somalia	2,13	2,87		2,50	9,38	- 4,56	2,65
Soudan	2,91	6,40	6,81	5,09	12,78	0,82	5,20
Swaziland	3,33	1,83	0,55	1,82	8,54	- 2,05	1,28
Tanzanie		2,87	3,24	3,02	4,63	0,41	3,12
Ouganda	1,99	3,51	1,57	2,48	6,81	0,04	2,23
Zambie	1,05	2,91	2,67	2,10	8,36	- 0,85	1,55
Zimbabwe	0,65	1,14	1,46	1,14	2,74	- 0,37	1,24

Tableau 5

Inflation

	moy 70-79	Moy 80-89	moy 90-95	moy 70-95	max	min	médiane
Argentine	122%	355%	32%	184%	3084,6	3,3	159,5
Bahamas	7%	6%	4%	6%	12,8	1,7	5,5
Barbade	14%	6%	3%	8%	39,0	0,0	6,1
Bolivie	16%	261%	12%	75%	11740,0	3,4	16,0
Brésil	31%	252%	828%	218%	2939,5	12,7	105,3
Chili	144%	20%	14%	54%	503,3	7,9	22,0
Colombie	21%	23%	25%	23%	33,1	9,1	24,1
Costa-Rica	10%	26%	19%	18%	89,4	3,0	16,5
République Dominicaine	10%	21%	16%	17%	59,5	3,6	12,6
Équateur	13%	35%	39%	27%	75,7	8,0	23,1
El Salvador	10%	18%	13%	14%	32,0	0,5	14,0
Guatemala	9%	12%	15%	12%	41,2	0,0	11,3
Guyana	10%	19%	2%	13%	39,8	0,9	11,3
Haïti	10%	5%	25%	12%	42,6	-11,5	10,7
Honduras	7%	6%	21%	10%	34,0	2,3	8,7
Jamaïque	17%	14%	40%	21%	77,5	5,3	17,6
Mexique	16%	70%	18%	34%	130,8	4,9	23,6
Nicaragua	16%	433%	122%	193%	10204,2	2,5	27,5
Paraguay	12%	20%	18%	18%	38,1	4,5	18,2
Pérou	27%	214%	233%	124%	7475,8	7,0	64,3
Suriname	9%	12%	133%	29%	367,1	0,0	10,9
Trinité-et-Tobago	13%	11%	7%	11%	21,6	2,9	10,8
Uruguay	63%	56%	61%	62%	112,3	19,7	63,2
Venezuela	7%	21%	44%	21%	84,7	2,8	11,5

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

Tableau 6  
Inflation (suite)

	moy 70-79	moy 80-89	moy 90-95	moy 70-95	max	min	médiane
<b>Zone Franc</b>							
Cameroun	9,1	10,7	8,9	8,3	35	- 3	10
Rép. Centrafricaine			3,4	6,8	25	- 6	0
Tchad				7,5	41	- 13	2
Congo	9,0	8,8	7,5	15,6	18	- 5	7
Gabon	8,3	11,6	5,6	6,4	36	- 9	8
Côte d'Ivoire	8,7	11,8	5,8	9,3	28	- 1	8
Mali					23	- 6	0
Niger	6,3	11,2	2,4	5,5	36	- 8	7
Sénégal	7,7	10,2	6,5	6,8	32	- 4	6
Togo		9,9	4,0		22	- 3	4
Burkina Faso	6,1	8,2	4,1	6,3	30	- 8	7
<b>Hors zone franc</b>							
Botswana		11,5	10,5	12,6	17	8	11
Burundi	10,0	12,8	7,6	11,3	37	2	7
Éthiopie	8,1	10,0	4,3	13,0	36	- 10	8
Ghana	38,9	39,2	43,6	28,7	123	10	30
Kenya	14,2	11,8	11,4	24,1	46	1	13
La Gambie	12,3	10,7	17,9	6,6	56	2	9
Lesotho			13,6	13,0	18	8	13
Madagascar	15,3	8,3	18,3	23,2	49	3	12
Malawi			16,6	32,5	35	10	14
Maurice	10,4	11,8	7,6	7,1	42		9
Mauritanie					13	1	8
Namibie			13,0	11,7	18	8	12
Nigeria	23,6	15,5	23,3	47,4	73	3	16
Ouganda				19,8	200	6	49
Rwanda	11,4	13,3	4,3	24,0	31	- 1	7
Seychelles	7,9	16,7	2,9	1,6	24	- 1	4
Sierra Leone	38,3	11,1	63,7	45,0	179	- 2	24
Soudan		16,2	36,5		124	1	26
Swaziland	12,6	10,9	13,7	13,0	21	2	12
Tanzanie	22,8	11,6	30,0	27,4	36	5	26
Zaïre	175,1	3,1	4,1	3039,5	23.769	6	69
Zambie	39,5	11,0	39,1	102,2	197	5	20
Zimbabwe	13,8	7,7	13,5	27,4	42	3	12

Tableau 7

Seigneurage (% des revenus fiscaux)

	moy 70-79	Moy 80-89	moy 90-95	moy 70-95	max	min	médiane
Argentine	27,7	89,4	27,9	68,9	212,2	12,4	39,6
Bahamas	2,6	3,5	1,7	2,8	5,7	- 1,8	3,4
Barbade	6,9	2,8		4,6	10,7	- 1,8	4,2
Bolivie		39,6	16,2	26,8	90,7	3,7	23,3
Brésil		24,2	46,9	30,7	60,8	10,5	26,1
Chili	39,3	46,8	38,6	42,3	175,0	- 9,1	30,7
Colombie	23,6	21,4	18,3	21,6	40,8	10,0	19,3
Costa-Rica	14,9	22,5	19,4	19,2	74,5	- 0,2	14,8
République Dominicaine	10,3	17,1	17,1	14,8	50,9	- 5,5	14,5
Équateur	22,5	14,0	16,6	17,3	35,4	- 0,6	17,9
El Salvador	5,7	20,3	25,6	15,9	94,5	- 12,0	13,0
Guatemala	19,4	15,2	17,9	17,2	72,0	- 11,2	17,3
Guyana	7,0	21,2		12,3	37,2	- 1,8	10,0
Haïti	16,4	19,5		19,2	36,8	- 2,0	23,5
Honduras	8,3	2,3		7,3	20,5	- 2,1	7,8
Jamaïque	4,8	13,4		9,1	25,2	- 1,4	5,6
Mexique	32,6	29,5	5,3	25,3	73,1	- 6,3	27,6
Nicaragua	13,6	58,6	38,3	35,7	175,7	- 6,5	16,3
Paraguay	23,8	26,8	27,0	25,7	39,9	0,7	25,2
Pérou	17,8	65,9	35,7	40,4	131,4	3,7	28,3
Suriname	8,7	74,9		30,7	92,2	- 0,3	13,6
Trinité-et-Tobago	6,9	0,7		2,5	16,9	- 10,7	1,7
Uruguay	18,7	29,9	23,1	24,5	55,3	4,4	24,0
Venezuela	8,5	8,3	18,9	10,5	43,4	- 11,0	7,7

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

Tableau 8  
Seigneurage (% des revenus fiscaux, suite)

	moy 70-79	moy 80-89	moy 90-95	moy 70-95	max	min	médiane
<b>Zone Franc</b>							
Bénin	5,1			5,1	14,6	- 1,6	3,6
Burkina Faso	10,5	11,2	5,1	10,3	32,8	- 20,4	10,4
Cameroun	6,6	3,3	- 7,1	1,9	10,8	- 12,9	2,2
Rép. Centrafricaine		26,9		26,9	26,9	26,9	26,9
Tchad	12,2	5,8	- 3,4	7,0	27,7	- 24,0	7,0
Comores		12,3		12,3	38,8	- 7,1	5,9
Congo	6,1	6,6		6,2	8,8	2,9	6,3
Côte d'Ivoire		-0,8	3,0	-0,2	12,3	- 12,5	1,0
Gabon	9,3	1,8	4,4	4,5	14,2	- 1,2	3,4
Guinée			5,4	5,4	5,4	5,4	5,4
Mali	17,6	9,3		12,3	24,5	- 3,6	11,7
Niger	14,1	7,4		12,8	23,3	6,7	10,1
Sénégal	6,7	7,7		7,1	22,3	- 4,3	7,1
Togo	5,1	16,2		13,1	44,3	- 4,3	11,2
<b>Hors zone franc</b>							
Botswana	6,9	6,2	7,4	6,6	19,9	- 4,6	5,3
Burundi	10,5	13,2		11,1	31,4	- 2,7	10,0
Djibouti		0,9		0,9	4,4	- 1,3	- 0,4
Éthiopie		12,6	34,1	20,3	59,6	- 2,0	18,7
La Gambie	32,9	8,9	5,6	17,8	174,3	- 55,2	7,6
Ghana	51,7	39,4	10,6	38,6	136,3	0,2	30,8
Guinée-Bissau		87,9		87,9	104,2	72,6	87,0
Kenya	8,0	4,8	15,2	8,2	27,4	- 4,5	6,4
Lesotho	8,8	10,0	0,1	7,2	29,4	- 10,8	6,0
Madagascar	6,5	15,3	21,9	15,7	53,3	- 7,1	16,5
Malawi	7,9	12,1	- 8,2	9,2	54,5	- 24,5	6,9
Mauritanie	4,7	6,2		5,5	15,8	- 5,4	5,2
Maurice	18,2	7,5	10,8	11,6	67,7	- 10,6	9,5
Namibie			2,0	2,0	5,1	0,3	0,4
Nigeria	10,5	12,2		11,1	24,2	- 2,3	11,1
Rwanda	16,1	-5,8	7,2	10,2	30,0	- 7,0	6,4
Seychelles		1,5	12,6	4,7	18,3	- 0,3	2,7
Sierra Leone	13,6	75,4	32,6	47,5	202,0	- 6,3	31,7
Somalie	22,5			22,5	32,4	12,1	23,3
Soudan	26,1	36,6		28,2	55,0	6,6	23,8
Swaziland	13,8	7,2		9,4	41,4	- 8,5	7,9
Tanzanie		14,5		14,5	19,8	2,4	16,2
Ouganda	39,8	66,4		52,2	140,2	6,7	38,6
Zambie	5,2	15,1	16,8	11,8	37,6	- 6,3	7,7
Zimbabwe	3,4	4,6	6,3	4,5	9,6	- 1,9	4,8

Tableau 9

Taux de monétisation (M1 % du PIB)

M1/PIB	moy 70-79	Moy 80-89	moy 90-95	moy 70-95	max	min	médiane
Argentine	18%	7%	5%	11%	24%	4%	8%
Barbade	15%	14%	15%	15%	17%	13%	15%
Bolivie	12%	9%	9%	10%	16%	4%	11%
Brésil	15%	9%	8%	11%	17%	7%	10%
Chili	12%	8%	9%	10%	23%	7%	9%
Colombie	15%	12%	11%	13%	17%	10%	13%
Costa-Rica	17%	18%	11%	16%	20%	9%	17%
El Salvador	14%	14%	11%	13%	18%	10%	14%
Équateur	17%	14%	10%	14%	18%	9%	15%
Guatemala	10%	10%	9%	10%	12%	8%	10%
Guyana	17%	33%	20%	24%	48%	12%	21%
Haiti	12%	17%	18%	15%	24%	9%	16%
Honduras	12%	13%	13%	13%	15%	11%	12%
Jamaïque	13%	15%	16%	14%	18%	11%	14%
Mexique	12%	8%	10%	10%	12%	5%	11%
Nicaragua	13%	36%	8%	21%	51%	3%	13%
Paraguay	10%	9%	9%	10%	12%	8%	9%
Pérou	19%	11%	6%	13%	24%	5%	12%
République Dominicaine	11%	11%	11%	11%	13%	9%	11%
Suriname	17%	48%	66%	38%	84%	16%	20%
Trinité-et-Tobago	9%	12%	12%	11%	13%	6%	11%
Uruguay	12%	9%	7%	10%	16%	7%	10%
Venezuela	22%	21%	12%	19%	35%	8%	18%

## *Fiscalité implicite dans les pays en développement*

Tableau 9  
Taux de monétisation (M1 % PIB, suite)

	moy 70-79	moy 80-89	moy 90-95	moy 70-95	max	min	médiane
Bénin	0,17	0,18	0,20	0,18	23,8	13,5	18,7
Cameroun	0,14	0,13	0,10	0,13	16,4	7,7	13,2
Congo	0,17	0,14	0,14	0,15	18,1	10,7	15,3
Côte d'Ivoire	0,22	0,19	0,18	0,20	24,1	16,8	19,9
Gabon	0,14	0,12	0,10	0,12	17,3	8,4	12,5
Mali	0,21	0,19	0,16	0,19	27,6	14,8	18,3
Niger	0,11	0,12	0,12	0,11	13,3	7,9	11,3
Rép. Centrafricaine	0,17	0,16	0,17	0,16	21,8	13,2	16,4
Sénégal	0,19	0,19	0,13	0,17	25,6	12,4	16,5
Tchad	0,11	0,22	0,17	0,17	29,0	9,4	14,8
Togo	0,19	0,25	0,17	0,21	33,4	12,8	20,4
Botswana	0,15	0,11	0,08	0,11	16,6	5,9	8,8
Burundi	0,12	0,13	0,12	0,12	15,3	9,8	11,9
Éthiopie	0,14	0,20	0,31	0,21	35,0	9,3	19,5
La Gambie	0,19	0,15	0,15	0,17	29,0	11,2	15,7
Ghana	0,17	0,12	0,11	0,14	21,9	9,1	12,9
Guinée-Bissau		0,16	0,10	0,13	18,4	8,5	0,0
Kenya	0,19	0,14	0,16	0,17	20,6	12,6	16,5
Lesotho		0,21	0,18	0,20	24,5	16,3	17,2
Madagascar	0,19	0,16	0,15	0,17	24,6	12,5	17,5
Malawi	0,13	0,10	0,11	0,11	15,9	8,6	11,3
Mauritanie	0,14	0,20	0,21	0,18	22,9	9,3	16,5
Maurice	0,24	0,14	0,14	0,17	29,1	12,3	14,9
Nigéria	0,12	0,17	0,15	0,15	19,7	7,0	14,2
Zimbabwe	0,17	0,15	0,14	0,15	18,4	12,5	13,6
Rwanda	0,09	0,09	0,12	0,10	17,5	5,7	9,4
Seychelles	0,20	0,13	0,13	0,16	27,3	11,0	13,4
Sierra Leone	0,11	0,16	0,10	0,13	23,5	7,0	12,3
Namibie			0,14	0,14	17,6	10,5	0,0
Soudan	0,16	0,25	0,24	0,21	31,1	14,1	20,3
Swaziland	0,13	0,10	0,09	0,11	15,5	8,4	10,2
Tanzanie	0,22	0,25	0,16	0,22	31,7	14,3	21,4
Ouganda	0,14	0,09	0,07	0,11	18,7	6,2	10,0
Zambie	0,18	0,17	0,08	0,16	21,1	5,7	16,6



## **LA TAXATION DES EXPORTATIONS AGRICOLES EN COTE-D'IVOIRE APRES LA DEVALUATION**

**Catherine ARAUJO BONJEAN  
(CNRS/CERDI)**

**Gérard CHAMBAS  
(CNRS/CERDI)**

Traditionnellement, la Côte-d'Ivoire, pays dont l'économie repose sur l'agriculture, a taxé fortement ses exportations de produits agricoles, en particulier celles de café et de cacao. L'Etat ivoirien a ainsi pu dégager à son profit des recettes substantielles mais instables. A la fin des années quatre-vingt, à la suite d'une forte baisse des cours internationaux, la Côte d'Ivoire a dû renoncer à taxer le café et le cacao pendant plusieurs campagnes agricoles. A partir de 1994, contrairement à un pays comme le Cameroun, la Côte d'Ivoire a mis à profit la dévaluation du franc CFA et la reprise des cours internationaux pour imposer à nouveau fortement les filières café et cacao qui produisent environ 40 % des exportations totales et fournissent 30 % des recettes de l'Etat, soit plus de 6 % du PIB.

Un tel choix de politique fiscale apparaît paradoxal du point de vue de la gestion des finances publiques, car il conduit à réintroduire une source importante d'instabilité des recettes, alors que les boums de 1976-78 et 1984-85 ont mis en évidence les effets néfastes de l'instabilité des ressources publiques pour la gestion des finances publiques ivoiriennes.

Le choix d'un recours intensif aux taxes à l'exportation est également paradoxal en raison de ses conséquences sur le système d'incitation. Le caractère singulier de la politique de taxation des exportations apparaît vis-à-vis de la plupart des pays en développement, qui cherchent à protéger voire à subventionner pour certains d'entre eux leur agriculture ; ainsi, des pays tels que le Maroc et la Tunisie font bénéficier leur secteur agricole de larges exonérations fiscales et ont renoncé depuis plusieurs années à toute taxe explicite sur les

exportations agricoles (Araujo-Bonjean et Chambas, 1997). Le traitement atypique des exportations agricoles ivoiriennes apparaît aussi par rapport aux autres exportations de ce pays dont on s'est efforcé de réduire le plus possible la charge fiscale notamment à travers l'application d'une TVA généralisée et la mise en œuvre de régimes douaniers spécifiques (admission temporaire, régime de points francs) destinés à éviter la taxation des exportations à travers les tarifs. Enfin, il peut paraître surprenant de taxer certaines exportations agricoles et de ne pas taxer les autres productions agricoles, alors que les produits d'exportation taxés correspondent aux avantages comparatifs les plus importants de la Côte d'Ivoire.

Ces paradoxes et l'importance du mode de taxation de l'agriculture pour le développement de la Côte d'Ivoire incitent à analyser d'une part les effets pour les finances publiques du prélèvement fiscal assis sur les exportations agricoles, et d'autre part ses conséquences sur le développement du secteur agricole d'exportation. Ils conduisent également à rechercher si, à défaut d'une imposition directe des revenus agricoles et de la propriété foncière (Araujo-Bonjean et Chambas 1995), une fiscalité sur le bénéfice agricole collectée au niveau des exportations et fondée sur le principe de neutralité ne permettrait pas de pallier, au moins en partie, les distorsions introduites par la fiscalité actuelle tout en réduisant l'instabilité des ressources de l'Etat

## **1. Taxation des exportations agricoles et finances publiques**

En Côte-d'Ivoire, seuls le café, le cacao et le bois ont fait l'objet de prélèvements à l'exportation substantiels. Cependant, le bois apporte des recettes relativement faibles par rapport au café et au cacao ; aussi, l'attention est-elle concentrée sur la taxation de ces derniers produits. Les prélèvements sur les exportations de café et de cacao prennent la forme, soit de taxes à l'exportation (Droits Unique de Sortie, DUS), soit de prélèvements opérés à travers la CSSPPA (Caisse de Stabilisation et de Soutien du Prix des Produits Agricoles). Ces derniers peuvent être assimilés à une taxation, car comme les autres taxes et contrairement aux statuts de la CSSPPA, ils financent surtout les dépenses générales de l'Etat (Schiller 1989, Mahieu 1990). Ce mode de prélèvement a permis une transmission directe des chocs exogènes sur les finances publiques et a constitué un facteur essentiel du déséquilibre des finances publiques ivoiriennes.

### **1.1. La taxation des exportations agricoles, facteur d'instabilité du prélèvement public global**

Afin de mettre en lumière l'effet de la taxation des exportations agricoles sur l'évolution du prélèvement public global, on distingue le prélèvement public hors taxation des exportations agricoles du prélèvement assis sur les

## La taxation des exportations agricoles

exportations agricoles<sup>1</sup>. Pour en apprécier l'évolution, comme celle d'autres composantes du prélèvement ou de la dépense publique, ces variables sont rapportées au PIB.

Tableau 1

### Coefficients de variation sur la période 1966-1995, en %

Prélèvement total	Prélèvement hors agricult.	Prélèvement café/cacao	Dépense primaire (*)	Dépense en capital	Intérêts de la dette
11,7	9,8	73,2	13	27,2	18

\* : dépense courante primaire (hors intérêt de la dette).

Le coefficient de variation est donné par :  $[\sigma (X_t - X_{t-1})]/\bar{X}$  avec  $\sigma$  : écart-type

Sur la période 1966-1995, une assez grande stabilité du prélèvement public hors taxation des exportations de produits primaires peut être constatée puisque son coefficient de variation est de l'ordre de 10 % (tableau 1). Au contraire, le prélèvement sur les exportations agricoles (18 % du prélèvement total), présente une forte instabilité, de l'ordre de 73 %. L'instabilité du prélèvement global, proche de 12 %, bien que supérieure à celle du prélèvement hors agriculture, est relativement faible par rapport à celle du prélèvement café/cacao, en raison des variations compensatoires de ses deux composantes. En effet, l'analyse des corrélations simples entre les taux de variation annuels du prélèvement public global et de ses deux composantes fait apparaître d'une part, une forte corrélation positive entre le taux de variation du prélèvement total et celui du prélèvement sur les exportations de café et de cacao (0,73), et d'autre part, une corrélation négative élevée entre le taux de variation du prélèvement sur les exportations de café/cacao et celui du prélèvement hors agriculture (- 0,60). La taxation des exportations primaires apparaît donc comme le principal facteur déterminant de l'instabilité du prélèvement public global et de la pression fiscale exercée sur les autres secteurs d'activité<sup>2</sup>. L'examen de l'évolution dans le temps des deux composantes du prélèvement public permet de préciser ces différentes relations (tableau 2 et graphique 1).

1. En raison de contraintes statistiques ne permettant pas, pour certaines années, d'isoler les droits uniques de sortie sur le bois, ces derniers ont été inclus dans le produit des taxes sur les produits agricoles. Cette approximation est certainement sans conséquence sur la suite de l'analyse en raison du faible montant de ces droits et de leur stabilité.

2. Le test de causalité de Granger ne permet pas de rejeter l'hypothèse selon laquelle le prélèvement sur le café et le cacao joue un rôle significatif dans l'explication du prélèvement hors agriculture ; la relation inverse n'est pas significative.

Tableau 2

## Evolution du prélèvement public global et de ses composantes

(% du PIB)

	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1993	1994	1995
Prélèvement total	23.5	23.6	30.1	29.9	26.4	21.9	19.6	22.6	24.2
Prélèvement hors agriculture	18.2	17.1	19.8	22.4	22.3	19.2	18.7	15.9	17.5
Prélèvement café/cacao	4.7	5.3	7.5	6.2	3.8	2.4	0.7	6.4	6.3

Sources : *Calculs à partir de Chambas (1996)*

De 1965 à 1975, le prélèvement public hors agriculture ne varie pas beaucoup et demeure inférieur à 19 % du PIB ; les taxes sur les exportations primaires représentent alors près de 5 % du PIB.

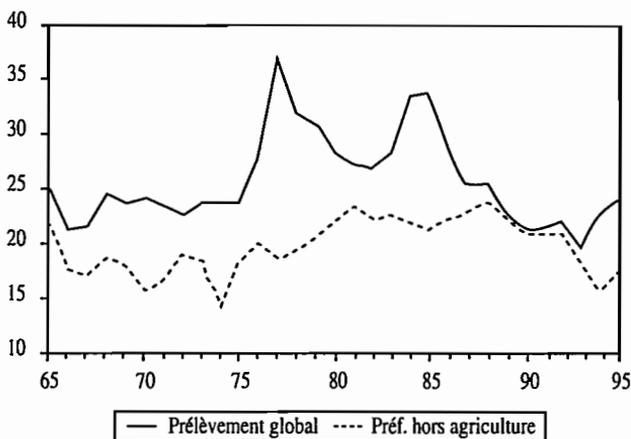
De 1975 à 1988, le prélèvement hors taxation des exportations agricoles augmente régulièrement pour atteindre, en 1988, 24% du PIB. Cette augmentation provient de l'effet favorable des boums sur les recettes fiscales, de l'effet de l'expansion du crédit imputable à des placements de la CSSPPA auprès du système bancaire (Davis 1983) mais aussi de mesures discrétionnaires d'augmentation de divers taux d'imposition appliquées dès le déclin du boum de 1976-78. En 1987 et 1988 notamment, de nouvelles mesures de renforcement de la fiscalité ont permis de compenser partiellement la chute des prélèvements sur les exportations. La période 1975-1988 est également marquée par deux extrema du prélèvement sur les exportations de café et cacao qui représentent plus de 15 % du PIB en 1977 et 12 % du PIB en 1985 et qui ont pour conséquence de produire des niveaux de recettes globales atypiques (respectivement 37,2 % et 34 % du PIB).

A partir de 1989 et jusqu'en 1992, on observe une tendance au déclin des ressources hors taxation de l'agriculture. Cependant, elles représentent encore plus de 21 % du PIB ce qui apparaît élevé compte tenu de la mauvaise conjoncture économique consécutive à la faiblesse des cours internationaux du café et du cacao et de la généralisation des arriérés de paiements dans l'économie ivoirienne. Cette performance s'explique par des taux de taxation croissants et par des efforts d'amélioration de l'efficacité des administrations fiscales. Parallèlement, les prélèvements opérés sur le café et le cacao chutent fortement pour devenir nuls en 1990 et 1991.

## La taxation des exportations agricoles

Graphique 1

### Evolution du prélèvement public global et du prélèvement hors exportations agricoles (% du PIB)



Sources : Autorités nationales

L'exercice budgétaire 1993 marque une rupture dans l'évolution du prélèvement hors taxation des exportations agricoles puisque ce dernier chute à 18,7 % puis à 15,9 % respectivement en 1993 et 1994 tandis que le prélèvement sur les exportations primaires repart à la hausse en 1994. La chute du prélèvement hors agriculture provient de mesures d'allègement de la fiscalité (tarifs, TVA) engagées dès 1992 puis poursuivies comme mesures d'accompagnement de la dévaluation intervenue début 1994. Lors de l'exercice 1995, un redressement sensible consécutif à l'amélioration de l'activité économique est perceptible puisqu'on revient à un prélèvement hors taxation des exportations agricoles de 17,5 %. Phénomène nouveau, la taxation des exportations agricoles permet une stabilisation des ressources globales, dont cependant la vulnérabilité traditionnelle vis-à-vis des cours internationaux subsiste.

En l'absence de taxes à l'exportation, les fluctuations du prélèvement public hors taxation des exportations agricoles auraient été plus importantes en raison de l'effet induit sur les recettes fiscales de la distribution de revenus supplémentaires au profit des producteurs et du circuit de commercialisation. Elles auraient cependant été bien moindres que celles du prélèvement café/cacao en raison de l'importance des consommations rurales peu ou pas

taxées<sup>3</sup>, de l'épargne et des délais s'écoulant entre la perception d'un revenu et l'imposition de la consommation induite à travers la fiscalité indirecte.

## **1.2. La réaction de la dépense publique aux fluctuations du niveau des ressources publiques**

Face à des chocs de recettes importants et répétés, l'Etat n'a pas pratiqué une politique de stabilisation de la dépense publique, qui aurait été pourtant appropriée en raison du caractère transitoire de ces chocs. Les coefficients de variation des différentes catégories de dépenses montrent une instabilité du même ordre, voire supérieure à celle du prélèvement public (tableau 1). En particulier, la forte instabilité de la dépense en capital (27 %) apparaît directement liée à l'instabilité du prélèvement opéré sur les exportations primaires.

Les autorités, en ajustant, lors du premier boum, les dépenses aux recettes se sont comportées comme si leurs recettes devaient durablement augmenter ; elles ont par la suite tenté de maintenir la dépense autour du niveau élevé atteint en 1975-76. L'endettement public et le recours aux arriérés de paiements ont permis à l'Etat de poursuivre, malgré la chute des recettes publiques, la politique de dépenses d'investissement ainsi que de recrutements massifs (Nowak 1994). Cette politique, qui peut apparaître comme la conséquence d'une erreur d'appréciation sur le caractère permanent ou transitoire des boums ou du refus par le Président Houphouët Boigny d'admettre une forte chute de la valeur internationale des produits fondant la richesse ivoirienne (Azam 1994), est en partie justifiée par l'analyse statistique. En effet, si pour le café l'envolée des cours mondiaux était largement imputable à des phénomènes climatiques, transitoires par nature (gelées brésiliennes), les statistiques habituelles de mesure de la permanence des chocs montrent pour le cacao un degré élevé de persistance qui tendrait à justifier l'absence de politique de stabilisation macro-économique (Araujo Bonjean 1996). Il n'en demeure pas moins que l'alignement des dépenses sur les recettes en période de boum n'a pas été suivi d'un réajustement rapide à la baisse des dépenses au moment du retournement des recettes.

Cette évolution asymétrique des dépenses, souvent observée dans les pays frappés par un choc extérieur (Cuddington 1989, Bleaney and al. 1995) est liée, comme le souligne Tanzi (1990) à des rigidités structurelles. En effet, la capacité des Etats à gérer de façon optimale leurs ressources dépend non seulement de leur perception de la nature permanente ou transitoire des chocs mais aussi des rigidités à la baisse des dépenses publiques ou de la difficulté à dégager des ressources supplémentaires. La Côte d'Ivoire présente de telles rigidités à la fois des ressources et des dépenses. De nombreux obstacles se sont opposés à l'action de l'Etat : difficulté de prévision d'une conjoncture économique déterminée par des facteurs externes, manque d'efficacité voire

---

3. Cf. enquête prioritaire DSA 1993.

## *La taxation des exportations agricoles*

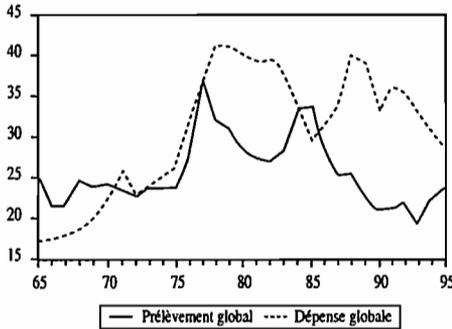
opposition de l'administration, environnement socio-politique peu favorable... L'Etat ivoirien a été aussi confronté au coût du désinvestissement, aux pressions pour le maintien des dépenses publiques, particulièrement des dépenses salariales et de certaines dépenses de transfert comme les bourses lors du second boum (Boccaro 1994).

Lors du boum de 1977-1978 la dépense budgétaire globale sous l'effet d'un vif accroissement des dépenses en capital a évolué comme les recettes globales (graphique 2). Cette progression des dépenses en capital a été facilitée par les caractéristiques de la CSSPPA, qui n'était pas soumise aux procédures budgétaires de droit commun. Lorsque les recettes ont chuté, les dépenses d'investissement ont poursuivi leur progression. Elles ont commencé à décroître seulement à l'issue de deux exercices ; ce décalage entre recettes et dépenses a obligé l'Etat ivoirien à contracter un endettement important. L'augmentation dès le début du boum des dépenses en capital s'explique par un stock important d'opérations d'investissements publics prêtes à être financées. Le délai pour réduire la dépense en capital par rapport à la baisse des recettes résulte des coûts entraînés par une réduction drastique des investissements. Les autorités ont préféré différer cette réduction grâce à l'emprunt ; elles ont été d'autant plus incitées à un tel choix que la Côte-d'Ivoire apparaissait solvable. Elle était initialement peu endettée, sa croissance économique était soutenue et l'offre de capitaux externes alimentée par les pétrodollars importante.

Le boum de 1984-1986 a été l'occasion d'un phénomène sensiblement différent puisque les dépenses en capital ont poursuivi leur évolution à la baisse. L'accroissement de la dépense publique est alors imputable à la forte augmentation des dépenses salariales et à la progression soutenue des dépenses au titre des intérêts de la dette. Paradoxalement, lors du deuxième boum, la dépense augmente alors que les recettes publiques sont déjà retombées. Le délai de réaction de la dépense plus important pour ce boum que pour le précédent provient de la nature des dépenses concernées. Les décisions d'engagements supplémentaires dans la fonction publique et d'accroissement de rémunération ont été adoptées avec un décalage par rapport à l'accroissement des ressources de l'Etat et ont produit leur plein effet alors que ces ressources chutaient fortement. Un endettement déjà important et une moindre disponibilité de capitaux extérieurs ont certainement incité l'Etat ivoirien à contenir son besoin d'emprunt et donc à ne pas augmenter les dépenses en capital. Cependant, les engagements contractés ont entraîné une grave insolvabilité financière de l'Etat : à la suite d'une forte détérioration des termes de l'échange, l'Etat ivoirien a laissé accumuler des arriérés publics qui ont contribué à aggraver une situation économique déjà difficile et gêné le recouvrement de l'impôt.

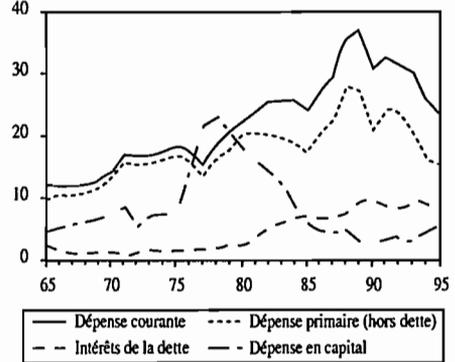
Graphique 2

**Prélèvement et dépense publique globale (% PIB)**



Graphique 3

**Structure de la dépense publique (% PIB)**



Sources : Autorités nationales

L'analyse économétrique des déterminants de la dépense primaire sur la période 1966-1995, permet de confirmer ces phénomènes d'inertie de la dépense par rapport au prélèvement et de rigidité à la baisse :

$$DPP_t = 0,77 PP_t + 0,04 M.PP_t + 0,03 M.PP_{t-1} + 0,03 M.PP_{t-2} - 41 e_{t-1}$$

(3,33)      (2,78)      (1,57)      (2,28)      (-2,39)

$$R^2 = 0,44$$

DPP : Dépense publique primaire en % du PIB ; PP : Prélèvement public total en % du PIB ; M : variable muette égale à 1 les années d'accroissement du prélèvement public. Modèle à correction d'erreur dans lequel toutes les variables sont en taux de variation annuel et  $e_{t-1}$  est le terme de correction d'erreur.

Cette estimation confirme la relation étroite entre l'évolution de la dépense primaire et celle du prélèvement public. Elle montre aussi l'inertie des dépenses qui continuent à augmenter deux ans après le prélèvement public. En cas de baisse des ressources, un délai est nécessaire à l'Etat pour adapter son niveau de dépense ce qui l'oblige à emprunter pour couvrir l'écart entre les recettes et les dépenses. L'élasticité plus forte en période de hausse du prélèvement, de la dépense par rapport au prélèvement total (0,87 contre 0,77) traduit la rigidité à la baisse de la dépense : les dépenses augmentent plus en période de hausse du prélèvement qu'elles ne baissent en phase de chute du prélèvement.

Les bours de café-cacao ont donc entraîné une brutale expansion des ressources de l'Etat, dont la mauvaise gestion a entraîné de graves déséquilibres

## *La taxation des exportations agricoles*

des finances publiques. Les causes de cette gestion défectueuse sont inhérentes au comportement de l'Etat ivoirien découlant de ses caractéristiques propres et de son environnement (groupes de pression). Actuellement, il est probable que l'Etat ivoirien rencontrerait de grandes difficultés à affronter une diminution brutale de ses ressources, diminution toujours possible en cas de retournement des marchés internationaux ; ces difficultés seraient d'autant plus importantes qu'une grande partie des dépenses publiques (personnel, dette) sont difficilement compressibles et qu'une mauvaise conjoncture sur le marché du café-cacao constitue un important obstacle à tout accroissement des ressources fiscales.

### **2. Prélèvements publics et offre de café et de cacao**

La politique de prix pratiquée par les pouvoirs publics ivoiriens a consisté à garantir un prix plancher<sup>4</sup> aux producteurs de café et de cacao, fixe au cours de la campagne, identique à travers le pays et stabilisé au cours des ans. Les réformes engagées à la fin des années quatre-vingt portent essentiellement sur le mode de calcul du prix de référence, et jusqu'en 1995, n'ont pas remis fondamentalement en cause le principe de la stabilisation des prix intérieurs ni celui d'une taxation des exportations.

Cette politique a permis de stabiliser les prix aux producteurs mais a entraîné une forte diminution de leur revenu unitaire moyen. Cette politique a également été à l'origine de distorsions du prix relatif café/cacao par rapport au marché mondial, en faveur du cacao, dont la conséquence a été une forte expansion de la production de cacao et une régression de la production caféière.

#### **2.1. Impact de la politique de stabilisation sur les prix aux producteurs**

Après deux phases de forte hausse (76-78 et 84-85), les prix mondiaux du café et du cacao exprimés en dollars constants sont au début des années quatre-vingt-dix à un niveau historiquement bas (graphiques 4 et 5). Même après la dévaluation, les valeurs unitaires d'exportation exprimées en monnaie locale constante sont peu élevées (au niveau du début des années soixante pour le café et 40 % en dessous pour cacao). Face à cette dégradation des cours mondiaux du café et du cacao, les prix réels payés aux producteurs ont enregistré une baisse encore plus importante (de l'ordre de 60 % entre le début des années soixante et quatre-vingt-dix). De plus, les producteurs de café/cacao ont peu bénéficié de l'augmentation des prix mondiaux dans les phases de boom.

---

4. Dans ce qui suit, faute de relevés systématiques des prix effectivement payés aux producteurs, nous tenons compte des prix garantis officiels

Tableau 3

Taux de taxation des producteurs de café et cacao en pourcentage

CAFE	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1993	1994	1995
1. Part marché	5	5	5	6	5	4	3			
2. Taux taxation	36	40	38	51	51	11	12	25	66	47
3. Taux optimal	8	9	9	11	8	7	5	-	-	-
4. Impact stab	- 28	- 39	- 32	- 93	- 91	- 39	- 36	- 35	- 42	- 58

CACAO	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1993	1994	1995
1. Part marché	9	11	13	19	28	33	39			
2. Taux taxation	26	41	39	48	38	8	29	27	51	49
3. Taux optimal	0.16	19	24	35	55	67	81	-	-	-
4. Impact stab	- 1	- 38	- 25	- 77	- 48	- 0.6	- 26	- 36	- 30	- 32

1. Part de marché à l'exportation
2. Taux de taxation = 1 - Coefficient de protection nominale
3. Le taux de taxation optimale est donné par la règle de l'élasticité inverse de la demande :

$$t^* = -\frac{1}{E_i^d}$$

avec  $E_i^d$  l'élasticité de la demande adressée au pays  $i$  en valeur absolue, soit :

$$E_i^d = \frac{1}{s_i} (E^{wd} - (1 - s_i) \varepsilon^o)$$

et :

$$\varepsilon^o = \frac{1}{1 - s_i} \sum_{j \neq i} E_j^o s_j$$

$E^{wd}$  élasticité de la demande globale,  $\varepsilon^o$  élasticité de l'offre de long terme des autres exportateurs,  $E_j^o$  élasticité de l'offre du pays  $j$ , et  $s_j$  la part du pays considéré dans les exportations mondiales.

Selon cette définition, le taux optimal de taxation est d'autant plus important que la part du pays dans les exportations mondiales est élevée, l'élasticité de la demande globale en valeur absolue et l'élasticité de l'offre des autres exportateurs sont faibles.

Les taux sont ici calculés pour  $E^{wd} = -0,3$  et  $\varepsilon^o = 0,3$

4. Pourcentage de variation du prix moyen au producteur dû à la politique de stabilisation

Sources : Bonjean (1988) et Chambas (1996)

## La taxation des exportations agricoles

Tableau 4

### Instabilité des prix et des revenus (1961-1994)

	V.U.X.	Prix producteur	Production	Revenu producteur	DUS	CSSPPA	Prélèvement total unitaire
Café	0.29	0.11	0.37	0.39	0.33	1.04	0.71
Cacao	0.24	0.16	0.19	0.26	0.33	0.99	0.59

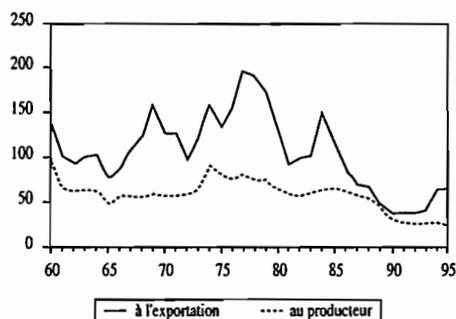
V.U.X. : valeur unitaire d'exportation ; Prélèvement total unitaire = DUS + CSSPPA.  
L'instabilité est mesurée comme précédemment par le coefficient de variation

$$\left[ \sigma(X_t - X_{t-1}) \right] / \bar{X} \quad (\text{Source : Calculs des auteurs})$$

Face à la forte instabilité des prix mondiaux (29 % pour le café et 24 % pour le cacao) la politique pratiquée a permis de réduire les fluctuations des prix réels payés aux producteurs (11 % pour le café et 16 % le cacao) (tableau 4). Toutefois l'instabilité des revenus des producteurs demeure importante (39 % et 26 %) en raison pour le café de la très grande variabilité de l'offre. Du fait de la place importante occupée par la Côte d'Ivoire sur le marché mondial, on pouvait attendre une relation inverse entre l'évolution des quantités produites et le prix mondial du cacao, et par conséquent un effet déstabilisateur pour le revenu des producteurs de la politique de stabilisation des prix intérieurs. Cependant, l'analyse des corrélations simples ne montre pas de relation négative significative entre les prix mondiaux du cacao et la production ivoirienne.

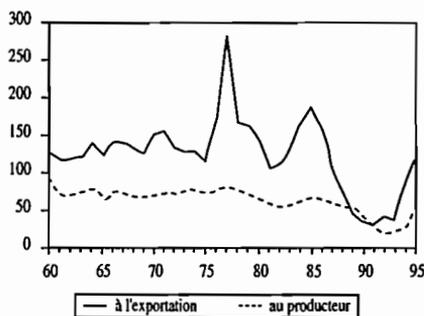
Graphique 4

#### Prix réels du café FCFA constants de 1960 /kg



Graphique 5

#### Prix réel du cacao FCFA constants de 1960/kg



Sources : Chambas 1996

Sources : Chambas 1996

Tableau 5

## Evolution des prix relatifs cacao/café

	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1993	1994	1995
Monde	0.82	0.85	0.96	0.98	0.83	0.83	0.96	1.15	0.78	0.53
Côte d'Ivoire	0.86	0.79	0.95	1.05	1.05	0.93	0.99	1.17	1.16	0.48

Sources : Ministère de l'agriculture et CSSPPA

La politique de stabilisation s'est accompagnée d'une forte diminution du prix moyen payé au producteur par rapport à une situation de marché libre (en l'absence de caisse de stabilisation) : - 51 % pour le café et - 32 % pour le cacao, en moyenne sur l'ensemble de la période (tableau 3 et Bonjean 1994). Ainsi, la plus grande stabilité des prix du café, par rapport à ceux du cacao, a été obtenue au prix d'une plus forte réduction du prix moyen payé au producteur de café. La politique de prix ivoirienne s'est donc opposée au marché mondial en modifiant les prix relatifs à la production en faveur du cacao à partir de 1974 (tableau 5). Entre 1974 et 1984 et de 1992 à 1994, le prix intérieur du cacao est supérieur ou égal à celui du café. De 1985 à 1991, il est ramené à un niveau inférieur, mais en moyenne le cacao est mieux rémunéré au niveau du producteur que sur le marché mondial. Ce n'est qu'en 1995 que la tendance est inversée ; le prix indicatif au producteur de café est relevé de sorte que le rapport de prix cacao/café devient réellement favorable au café.

Les calculs de protection, intégrant à la fois les prélèvements de stabilisation et les droits de sortie, font apparaître une taxation moyenne des producteurs supérieure à 30 % du prix mondial sur l'ensemble de la période pour les deux produits. La CSSPPA est intervenue pour soutenir les prix aux producteurs de 1986 à 1989 pour le cacao et de 1988 à 1991 pour le café. Toutefois, la filière cacao n'a été déficitaire qu'une seule année (1989). En 1994 et 1995, les taux de taxation des producteurs de café et cacao, comparables à ceux enregistrés en période de boum, de l'ordre de 50 %, ne montrent pas d'inflexion de la politique fiscale à la suite de la dévaluation du franc cfa (tableau 3).

Par rapport aux taux optimaux de taxation, donnés par la règle de l'élasticité inverse de la demande<sup>5</sup>, les pouvoirs publics auraient eu intérêt à taxer davantage les exportations de cacao dès le début des années quatre-vingt, et à fortement réduire les prélèvements opérés sur le café sur l'ensemble de la période (tableau 3). En fin de période le taux de taxation du café reste très supérieur au taux optimal (12 % contre 0,5 %) alors que la place de la Côte

5. Cette règle de calcul du taux optimal de taxation pour un pays en situation de monopole reste valable même si le pays n'est pas en situation de monopole pur mais dispose d'un pouvoir de marché (Sanchez-Ungarte and Modi 1987).

## *La taxation des exportations agricoles*

d'Ivoire sur le marché mondial du cacao (environ 40 % du marché) conduirait à un prélèvement nettement supérieur au niveau actuel (80 % contre 29 %)⁶.

### **2.2. Impact de la politique de prix sur l'offre de café et cacao**

En termes de production la politique pratiquée s'est traduite par une chute de 18 % de l'offre de café par rapport au début des années 60, et une perte de part de marché à l'exportation de 40 % (tableau 3). En revanche, la production de cacao qui au début des années soixante était inférieure de moitié à celle de café (environ 100 000 tonnes contre 200 000 pour le café en 1960-65), avoisine aujourd'hui un million de tonnes, soit environ 40 % du marché mondial. La production de cacao s'est particulièrement développée entre 1975 et 1990, période de prix à la production relativement élevés, en particulier par rapport à ceux du café. La croissance de la production cacaoyère s'est ralentie par la suite.

Les estimations économétriques des fonctions d'offre de café et de cacao permettent de tester l'influence de la politique de prix ivoirienne sur les deux productions. En raison de la non stationnarité des séries de prix et de production, les fonctions d'offre sont estimées à partir de modèles à correction d'erreur, dans lesquels les variables sont exprimées en taux de variation annuelle. Pour les deux produits, les équations sur les rendements sont préférées à celles sur la production qui apparaît peu sensible aux effets-prix croisés ; ceci tend à montrer que la concurrence entre le café et le cacao s'exerce principalement au moment de la récolte. On a, après correction de l'autocorrélation des résidus de type MA(1), pour le café :

$$R_t = 0,82 P_{t\text{café}} - 0,6 P_{t\text{cacao}} - 0,29 \text{Instab} - 1,89 e_{t-1} \quad \bar{R}^2 = 0,72$$

(2,42)            (-1,5)            (-3,49)            (-21,2)

et pour le cacao :

$$R_t = - 0,06 P_{t\text{café}} - 0,03 \text{Instab} - 0,26 \text{Dum} - 0,10 e_{t-1} \quad \bar{R}^2 = 0,23$$

(-0,34)            (-0,86)            (-2,02)            (-0,48)

avec :

R : rendement ; P<sub>t</sub> : prix réel payé au producteur (déflaté par l'indice des prix à la consommation) ;

Instab : mesure de l'instabilité des prix perçue par les producteurs =

$$\frac{1}{3} \sum_{i=0}^2 |P_{t-i} - \bar{P}_{t-i}| \quad \text{et} \quad \bar{P} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 P_{t-j}$$

Dum : variable muette égale à 1 en 1982 (feux de brousse) ; et-1 : terme de correction d'erreur

6. Il est important de noter que, contrairement à d'autres approches plus récentes, intégrant notamment les apports de la théorie des jeux, cette définition du taux optimal de taxation fondée sur la règle de l'élasticité inverse, ne prend pas en compte des éléments stratégiques pouvant conduire à des taux de taxation inférieurs, tels que le désir d'écartier du marché des concurrents potentiels.

Selon ces estimations, l'offre de cacao apparaît peu sensible à la politique de prix, ce que traduisent les coefficients d'élasticité-prix directe et croisée non significativement différents de zéro. En revanche, ces résultats montrent pour le café, une forte élasticité-prix directe (0,82) et croisée (- 0,60 par rapport au prix du cacao), et l'influence négative de l'instabilité des prix payés aux producteurs sur l'offre. La réaction de l'offre des producteurs de café face à la politique de prix montre donc l'importance du prix relatif café/cacao dans l'explication de la baisse de la production de café. Elle met aussi en lumière, l'impact positif de la politique de stabilisation des prix aux producteurs. Il apparaît donc que le redressement du prix du café par rapport à celui du cacao qui se dessine en 1995, devrait conduire à une réallocation des ressources au profit de cette culture. Cette évolution pourrait toutefois être contrariée par une politique de stabilisation des prix intérieurs moins efficace que par le passé.

### **3. Quelle taxation pour les exportations agricoles après la dévaluation ?**

Le retour à une politique de forte taxation des exportations de café et de cacao permet de répondre à court terme à un impératif besoin de financement de l'Etat mais les inconvénients de ce choix sont considérables, liés aux difficultés de gestion de ressources instables et à l'effet désincitatif pour les producteurs. Ces inconvénients sont amplifiés par la taxation exceptionnellement lourde des cultures de rente en Côte d'Ivoire du fait de la primauté accordée, pour cette taxation particulièrement aisée à administrer, à l'objectif de recettes. Aussi, paraît-il utile d'apprécier l'intérêt de prendre en compte le principe de neutralité pour asseoir la fiscalité sur l'agriculture<sup>7</sup> et donc de ne plus privilégier le seul objectif de rendement budgétaire.

Le principe de neutralité impliquerait de taxer les planteurs de la même manière que les exportateurs des autres secteurs. Ces derniers, en raison de l'application d'un système de TVA et de dispositifs destinés à éviter la charge des tarifs douaniers (régimes économiques, exonérations) ne supportent pas en principe de fiscalité indirecte. Aussi, la neutralité fiscale serait atteinte si les planteurs étaient assujettis à l'impôt sur les bénéfices tout en continuant à être exonéré de taxes sur les intrants.

Compte tenu des caractéristiques des plantations et des capacités de l'administration fiscale ivoirienne, il n'est pas envisageable de taxer le bénéfice agricole de chaque exploitation. Il est cependant possible de taxer un bénéfice

---

7. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, l'idée d'appliquer une taxation neutre à travers une taxe à l'exportation équivalente à un impôt sur les bénéfices a été initialement émise par J.L. Schneider (cf Grandcollas et alii, 1995) ; elle est reprise et développée ici.

## *La taxation des exportations agricoles*

agricole unitaire moyen à travers une taxe prélevée lors de la commercialisation externe<sup>8</sup>. Ce bénéfice moyen, et par conséquent le taux de taxation à l'exportation, devrait être estimé pour chaque campagne agricole en fonction du prix d'exportation. Le calcul et l'application d'une telle taxe se heurte à plusieurs difficultés. Tout d'abord, les plantations en raison de leur diversité n'ont pas la même structure de coût et la marge bénéficiaire connaît certainement une assez grande dispersion en fonction du terroir, des techniques utilisées, de la taille de l'exploitation, d'économies d'échelles etc. De plus, l'incidence de la taxe et donc son mode de détermination dépendent de la structure concurrentielle, ou non, du marché intérieur des produits agricoles<sup>9</sup>.

### **3.1. La taxe à l'exportation équivalente à l'impôt sur le bénéfice agricole avec prix administrés**

Pour un paysan produisant un seul bien exporté, et en l'absence d'intermédiaire entre le paysan et le marché mondial, la taxe à l'exportation ( $t_x$ ) équivaut à une taxe sur son chiffre d'affaire (CA). Cette taxe sur le chiffre d'affaire est équivalente à un impôt sur le bénéfice agricole (BA) dont le taux serait  $t_{BA} = t_x \cdot CA/BA$ . Si l'on tient compte des commerçants-exportateurs qui achètent les produits et les exportent directement ou par l'intermédiaire de la CSSPPA, la taxe à l'exportation doit être corrigée pour tenir compte des coûts et marges de commercialisation.

Le taux légal de taxation du bénéfice agricole en Côte d'Ivoire prévu par le Code Général des Impôts est de 17 %. Un rapide calcul montre que si le rapport BA/CA est de 30%, la taxe à l'exportation correspondante devrait être  $0.17 \times 30 \% = 5 \%$ , taux très inférieur aux taux pratiqués dans les filières café et cacao jusqu'à aujourd'hui. Si le taux frappant les bénéficiaires non agricoles, 35 %, était appliqué, le taux de taxation des exportations assurant la neutralité fiscale entre les secteurs, devrait être de 10,5 %.

Cette règle de calcul de la taxe à l'exportation équivalente à un impôt sur le bénéfice agricole, n'est valable que dans l'hypothèse où un système de prix plancher à la production est maintenu et respecté. En effet, dans un tel système, le calcul de la taxe équivalente est relativement simple. Les coûts intérieurs et marges de commercialisation sont fixés dans un barème et le producteur supporte seul la charge de la taxe à l'exportation à travers un prix administré correspondant au prix mondial dont sont déduits les taxes à l'exportation et autres frais intermédiaires. Le DUS correspondant à l'impôt sur

---

8. A l'avenir, il pourrait être envisagé l'introduction d'une taxe foncière qui présente de grands avantages théoriques mais dont la mise en œuvre soulève de nombreuses difficultés et implique en tout cas d'importants délais, cf. Araujo-Bonjean et Chambas (1995).

9. Les principes exposés ici d'une politique fiscale pour l'agriculture d'exportation sont indépendants de la stratégie choisie en matière de stabilisation des prix domestiques.

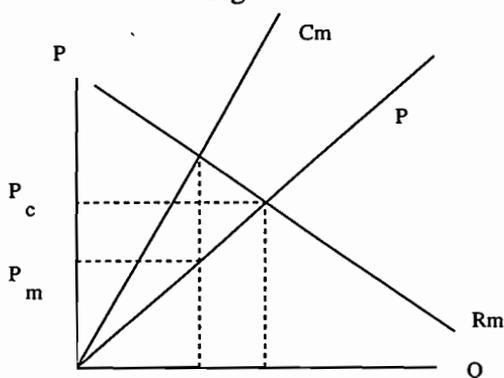
le bénéfice peut alors être établi sur la base du prix effectivement payé au producteur. En revanche, si dans un système de marché libre, le producteur ne reçoit pas le prix correspondant au DUS calculé, le taux de taxation de son bénéfice est modifié. Aussi, dans la perspective d'une libéralisation de la commercialisation du café et du cacao, est-il nécessaire de définir des modes de taxation des producteurs compatibles avec la nouvelle structure du marché.

### 3.2. La taxe à l'exportation équivalente à l'impôt sur le bénéfice agricole en marché libre

Les modalités de calcul d'une taxe à l'exportation équivalente à un impôt sur le bénéfice agricole seront différentes selon que le marché intérieur du produit exporté est concurrentiel ou dominé par un petit nombre de commerçants.

Le marché intérieur du café/cacao en Côte d'Ivoire a toujours été dominé par un petit nombre d'exportateurs qui contrôlent l'ensemble de l'offre et risquent de conserver leur position dominante après la libéralisation du marché (Laporte 1992). Si l'on considère que ces exportateurs s'entendent sur le prix à payer aux producteurs, et se comportent comme un monopsonne, le prix à la production ( $P_m$ ) est inférieur au prix de concurrence ( $P_c$ ). L'incidence de la taxe à l'exportation sur les producteurs varie alors en fonction de l'élasticité-prix de l'offre (Varian 1994, Azam 1994). Il se peut également que les exportateurs adoptent un comportement non coopératif. Dans ce cas la structure oligopolistique du marché conduit à de nouveaux équilibres qui diffèrent selon les stratégies des agents (Marchat 1996).

Figure 1



Pour un marché intérieur de la commercialisation dominé par un petit nombre d'exportateurs agissant de façon non concurrentielle, une intervention de l'Etat à travers la fixation d'un prix plancher au producteur, permettrait d'atteindre un équilibre optimal au sens de Pareto (fig.1). Ce prix devrait être fixé

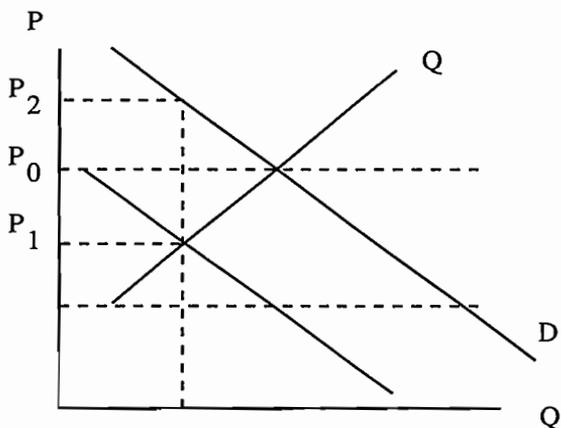
## La taxation des exportations agricoles

par l'Etat à son niveau de concurrence ( $P_c$ ), compte tenu de la taxe à l'exportation représentative de l'impôt sur le bénéfice agricole. La difficulté serait d'évaluer le niveau du prix de concurrence et d'en assurer le respect.

L'alternative consisterait à libéraliser les circuits de commercialisation de ces produits tout en garantissant l'application d'une législation visant à rendre le marché concurrentiel. Dans un tel marché, l'incidence de la taxe à l'exportation dépendrait des élasticités-prix de l'offre et de la demande intérieures. Si la demande des commerçants est parfaitement élastique, hypothèse vraisemblable pour les produits dont la demande mondiale est elle-même infiniment élastique, le prix payé au producteur est constant quelle que soit la quantité achetée. Le prix payé au producteur est égal au prix frontière diminué des coûts de commercialisation et la taxe à l'exportation est supportée par le paysan seul sous forme d'une baisse de prix. Dans ce cas, et abstraction faite des coûts de commercialisation intérieure, le taux de taxation en douane équivalent à l'impôt sur le bénéfice des producteurs est donné comme précédemment par  $t_{BA} BA/CA$ . Il en va de même lorsque l'offre des agriculteurs est parfaitement inélastique, la taxe est entièrement supportée par les producteurs. Ce cas de rigidité de l'offre, surtout envisageable à court terme, correspondrait d'après les calculs effectués ci-dessus, à celui de l'offre de cacao en Côte-d'Ivoire.

Dans un marché concurrentiel, lorsque la demande adressée au paysan n'est pas parfaitement élastique, ni l'offre totalement rigide, la taxe à l'exportation n'est qu'en partie transmise au producteur qui en partage la charge avec le commerçant (fig 2). Le taux de taxation équivalent à l'impôt sur le bénéfice agricole est toujours  $(P_0 - P_1)/P_0$ , tandis que la taxe à l'exportation ( $t_x$ ) est donnée par  $(P_2 - P_1)/P_1$ .

Figure 2



L'incidence de la taxe à l'exportation sur le producteur est donnée par (Azam 1994) :

$$\frac{P_0 - P_1}{P_1} = t_x \left( \frac{\eta^d}{\eta^d + \eta^s} \right)$$

et la taxe à l'exportation équivalente à l'impôt sur le bénéfice agricole par :

$$t_x = t_{BA} \left( \frac{\eta^d + \eta^s}{\eta^d} \right) \frac{BA}{CA}$$

$\eta^s$  : élasticité de l'offre et  $\eta^d$  : élasticité de la demande en valeur absolue

En dehors du cas où la demande est parfaitement élastique et de celui où l'offre est inélastique, les pouvoirs publics devraient donc connaître, en plus du prix payé au producteur, les élasticités-prix de l'offre et la demande des produits agricoles pour calculer le taux de taxation à l'exportation équivalent à l'impôt sur le bénéfice agricole. Compte tenu de la complexité d'une telle évaluation, il serait irréaliste d'asseoir un impôt sur cette base.

Ces résultats amènent donc à conclure en faveur d'une politique de prix planchers à la production qui permettrait l'application aisée d'un droit de sortie équivalent à l'impôt sur le bénéfice agricole, mais aussi, dans le cas ivoirien, de pallier l'inefficacité engendrée par un secteur marchand non concurrentiel.

## Conclusion

Face à l'expansion des recettes d'exportations engendrée par la dévaluation du franc cfa et la remontée des cours des matières premières agricoles en 1994-1995, l'Etat ivoirien paraît ne pas avoir modifié significativement sa politique de prélèvement sur l'agriculture d'exportation dont les conséquences sur les finances publiques et le développement du secteur agricole d'exportation se sont avérées néfastes. D'une part, l'instabilité du prélèvement opéré sur les exportations agricoles a engendré une instabilité des recettes publiques à l'origine de la crise des finances publiques ivoiriennes. D'autre part, en introduisant des distorsions par rapport aux prix mondiaux, la politique de prix agricoles a conduit à forte baisse des revenus agricoles et une nette régression de la production caféière.

Ce constat, et la nécessité d'obtenir du monde rural une contribution fiscale plus importante que celle provenant de la taxation indirecte de ses consommations finales et intermédiaires, ont amené à rechercher les principes d'une taxation plus neutre de l'agriculture c'est à dire correspondant au même taux que les autres secteurs d'activité économique. Ainsi, il pourrait être envisagé un impôt sur le bénéfice collecté au moment de la commercialisation externe. L'intérêt essentiel de cet impôt serait, en plus de sa neutralité, de taxer les

## *La taxation des exportations agricoles*

producteurs seulement dans l'hypothèse où un résultat économique positif est atteint. De plus, l'instabilité des recettes d'exportation serait partagée de manière automatique entre les producteurs et l'État en fonction du taux de l'impôt sur les bénéfices.

L'analyse des conditions de mise place d'une taxe à l'exportation équivalente à un impôt forfaitaire sur le bénéfice agricole conduit à recommander le maintien de prix planchers à la production dans l'hypothèse où le monopsonne commercial actuel serait maintenu. Une politique de prix administrés présente l'avantage de permettre l'application d'un droit de sortie équivalent à l'impôt sur le bénéfice agricole relativement facile à calculer, et permet de lutter contre l'inefficacité engendrée par un marché non concurrentiel à l'achat, ce qui est très vraisemblablement le cas en Côte-d'Ivoire. Elle conditionne également la poursuite éventuelle d'une politique de stabilisation efficace des prix payés aux producteurs. L'alternative consisterait à assurer le respect des règles de concurrence au niveau de la commercialisation, de sorte que dans l'hypothèse réaliste, semble-t-il, d'une élasticité infinie de la demande des commerçants, l'incidence de la taxe à l'exportation reposerait exclusivement sur les producteurs, ce qui en faciliterait la détermination.

Cette orientation de politique fiscale soulève cependant d'importantes difficultés d'application liées notamment à l'évaluation d'un bénéfice agricole unitaire moyen. De plus, elle engendrerait des distorsions de prix préjudiciables aux seules productions soumises à la taxe. De même, malgré la réduction d'instabilité qu'entraînerait le système de taxation envisagé, l'État serait encore confronté à des ressources instables<sup>10</sup>. Aussi, l'État devrait-il améliorer sa capacité de gestion de ressources instables notamment par une plus grande flexibilité de ses recettes et dépenses (Cuddington, 1989). Le principe de neutralité n'apporte pas non plus de solution pour optimiser la rente de monopole sur le marché international du cacao ; il conviendrait de rechercher quel objectif de production doit être poursuivi et quels instruments (taxation complémentaire à l'impôt sur le bénéfice, quotas de production ou de surface) devraient être retenus. Enfin, l'application d'un principe de neutralité fiscale pour la taxation des cultures d'exportation conduirait à de moindres recettes pour l'État et il conviendrait alors dans le cadre d'une réforme fiscale d'ensemble de rechercher des ressources fiscales alternatives ce qui est d'autant plus difficile que l'abaissement des tarifs dans le cadre de l'UEMOA a également pour effet une baisse des recettes.

---

10. Sur les différentes options d'une politique de prix agricoles, stabilisation des prix à la production ou stabilisation du revenu de l'État, voir Guillaumont P. et S. (1990).

## BIBLIOGRAPHIE

- ◆ ARAUJO BONJEAN C. (1996) : « Termes de l'échange : de la baisse tendancielle au chaos », *Revue d'Economie du Développement*, n°4, à paraître.
- ◆ ARAUJO BONJEAN C. et G. CHAMBAS (1995) : « Taxe foncière, taxe à l'exportation : l'expérience vietnamienne est-elle transposable en Afrique ? », *Tiers Monde*, n°144, octobre-décembre.
- ◆ ARAUJO BONJEAN C. G. CHAMBAS ET J.P. FOIRRY (1997) : *Conséquences de l'ajustement des finances publiques sur l'agriculture marocaine et tunisienne*, FAO, Rome.
- ◆ AZAM J.-P. (1994) : « Tax incidence on agriculture in Morocco », *Discussion Paper Series*, n°11, World Bank
- ◆ AZAM J.-P. ET C. MORRISSON (1994) : *La faisabilité politique de l'ajustement en Côte-d'Ivoire et au Maroc*, OCDE, Paris.
- ◆ BEVAN D.L., P. COLLIER, AND J.W. GUNNING (1987) : « Consequences of a commodity boom in a controlled economy : Accumulation and redistribution in Kenya 1975-1983 », *World Bank Economic Review*, 1, pp. 489-513.
- ◆ BEVAN D., P. COLLIER, AND W. GUNNING (1990) *Controlled Open Economics. A neo-classical approach to structuralism*, Clarendon Press, Oxford.
- ◆ BLEANEY M., N. GEMMELL and D. GREENAWAY (1995) : « Tax revenue instability with particular reference to sub-saharan Africa », *Journal of Development Studies*, vol 31, n° 6, pp. 883-902.
- ◆ BOCCARA B. (1994) : « Why higher fiscal spending persists when a boom in primary products ends », *Policy Research Working Paper*, n° 1295, World Bank.
- ◆ BONJEAN C. (1994) : « Stabilisation des prix agricoles : quels bénéfices pour les producteurs ? Etudes de cas », dans Benoit-Cattin M, M. Griffon et P. Guillaumont, *Economie des Politiques Agricoles dans les PVD*, Tome 2, Edition Revue Française d'Economie, Paris.
- ◆ BONJEAN C. (1988) : « Contraintes et efficacité de la politique des prix agricoles : exemples de la Côte-d'Ivoire, du Kenya et de Madagascar », Thèse d'Université, Clermont I.
- ◆ CAMPBELL J.Y., Mankiw N.G., (1987), « Are output fluctuations transitory ? », *Quarterly Journal of Economics*, vol CII, 4, november, p.857-880
- ◆ CHAMBAS G. (1994) « Exportations de produits primaires et niveau de prélèvement public en Afrique » in Benoit-Cattin M., Griffon M., Guillaumont P. *Economie des politiques agricoles dans les P.V.D.*, Editions Revue Française d'Economie, tome 2.
- ◆ CHAMBAS G. (1996), in Ministère de la coopération-CERDI *Etude macroéconomique de la Côte-d'Ivoire après la dévaluation*, Paris.
- ◆ CHU KE-YOUNG (1990) : « Commodity exports and public finances in developing countries » in Tanzi ed. *Fiscal policy in open developing economies*, IMF, Washington.
- ◆ CUDDINGTON J. (1989) : « Commodity export booms in developing countries », *World Bank Research Observer*, vol 4, n°2, pp.143-65
- ◆ CUDDINGTON J. (1988) : « Fiscal policy in commodity exporting LDCs », *PPR Working Paper*, n° 33, World Bank.
- ◆ DAVIS J.M. (1983) : « The economic effects of windfall gains in export earnings

## *La taxation des exportations agricoles*

1975-1978 », *World Development*, Vol. n° 2, pp. 119-139.

♦ GUILLAUMONT P. ET GUILLAUMONT S. (1990) : « Why and how to stabilize producer prices for export crops in developing countries », UNDP, World Bank Trade Expansion Program, Occasional Paper n° 6.

♦ GRANDCOLAS C., J.L. SCHNEIDER, B. SPAHN ET M. STEENLANDT (1995) : « République de Côte-d'Ivoire : Réformes fiscales et renforcement des administrations fiscales et douanières », FMI, juin.

♦ LAPORTE B. (1992) : Les réformes des systèmes de commercialisation et de stabilisation des filières café et cacao au Cameroun et en Côte-d'Ivoire, Ministère de la Coopération et du Développement, Paris.

♦ MAHIEU F.R.(1990) : *Les fondements de la crise économique en Afrique*, Paris, L'Harmattan.

♦ MARCHAT J.M. (1996) : « Information incomplète et barrières à l'entrée lors de la réforme de la collecte des cultures de rente en Côte-d'Ivoire », *Etudes et Documents*, CERDI.

♦ NEWBERY D. (1990) : « Cocoa tax and revenue alternatives », in BATMAN and al (Eds) : Ghana's cocoa pricing policy, PREA,

*Staff Working Papers*, Agricultural Policies, n°429, World Bank.

♦ NOWAK J.J. (1994) : « Le boom du café et du cacao en Côte-d'Ivoire : une étude de cas du syndrome néerlandais », *Revue d'Economie du Développement*, n° 4.

♦ SANCHEZ-UGARTE F. and J.R. MODI (1987) : « Are export duties optimal in developing countries ? », in GANDHI (ed) : Supply-side tax policy : its relevance to developing countries, IMF, Washington DC.

♦ SCHILLER C. (1989) : «The fiscal role of price stabilization funds : the case of Côte-d'Ivoire », *Journal of International Development*, vol 1, n°3, july, pp. 297-320.

♦ TANZI V. (1978) : « Inflation, real tax revenue and the case for inflationary finance : Theory with an application to Argentina », *IMF Staff Papers*, Vol. 25, pp. 417-451, septembre.

♦ TANZI V. (Ed) (1990) : *Fiscal policy in open developing economies*, IMF, Washington.

♦ TANZI V. (1991) : Public finance in developing countries , Edvar Elgar, Brookfield.

♦ VARIAN H.R. (1994) : *Introduction à la microéconomie*, 2<sup>e</sup> édition, de Boeck-Wesmael, Bruxelles.



## **TROISIÈME PARTIE**

### **MONDIALISATION ET TRANSITION FISCALO-DOUANIÈRE**



## LA RÉFORME FISCALO-DOUANIÈRE DANS LE CONTEXTE DE L'AJUSTEMENT DE CHANGE AU CAMEROUN ET AU SEIN DE LA CEMAC<sup>1</sup>

**Philippe HUGON**  
(CERED-FORUM)  
(Université Paris X-Nanterre)

La *fiscalité* joue un rôle essentiel dans les pays en développement (Ahmad, Stern, 1991 ; Baldet et al., 1991 ; Chambas, 1995 ; Thill, 1991).

Sur un plan *social*, la fiscalité directe est utilisée comme moyen d'intégrer les agents dans le marché et de créer une citoyenneté dans le cadre de l'Etat-nation. Elle est l'enjeu de rapports de pouvoir entre l'Etat et les citoyens mais également entre celui-là et les autorités non étatiques (pouvoirs traditionnels, maffias). Elle renvoie à une question de légitimité et se traduit souvent par des comportements de défection ou d'évasion fiscale de la part des agents « informels » ou des lobbies qui utilisent leur pouvoir pour échapper à l'impôt. L'Etat africain assoit peu sa légitimité sur une souveraineté nationale.

Sur un plan *politique*, la fiscalité est un révélateur de la crise des états, notamment en Afrique, où l'on observe un cercle vicieux d'une défiscalisation. L'Etat est souvent dans l'incapacité de recouvrer l'impôt nécessaire faute de moyens. Il en résulte une insuffisance de recettes publiques qui rétroagissent elles-mêmes sur les capacités de l'Etat. Le refus de payer l'impôt témoigne souvent d'une opposition à l'Etat jugé non légitime. Les réformes fiscales impulsées par les bailleurs de fonds se heurtent quant à elles à de fortes résistances. Elles remettent en question, au nom d'une rationalité économique, les

---

1. Cette contribution, présentée à la Journée des économistes de l'ORSTOM, utilise les résultats d'une mission d'évaluation que nous avons dirigée en novembre 1995 pour le compte du Ministère de la Coopération. Nous renvoyons le lecteur au rapport CERED/DIAL (1995)

régulations socio-politiques et la souveraineté nationale notamment du parlement qui vote les lois budgétaires.

Sur un plan *économique*, la fiscalité constitue, à côté de l'aide, la base économique de l'Etat ; elle est un instrument essentiel de sa politique. Les droits de porte sont utilisés comme un moyen de protection permettant des politiques sélectives ou la construction d'industries dans l'enfance. La structure des incitations fiscales est stratégique pour les entreprises. L'harmonisation des fiscalités est également un instrument de la politique régionale et de la mise en place d'unions douanières. La fiscalité joue un rôle essentiel dans la répartition et dans l'accumulation.

Les pays en développement mettent en oeuvre des réformes fiscales conduisant à réduire le poids des taxes assises sur les relations commerciales extérieures et à augmenter le poids de la TVA. Celle-ci devrait réduire les distorsions entre les biens importés et les biens domestiques, supprimer les effets de cascade pour les entreprises et les pénalisations des investissements (Chambas, 1994). Les principales réformes mises en oeuvre dans le cadre des programmes d'ajustement concernent les éliminations des restrictions quantitatives, les suppressions des exonérations, la réduction des dispersions entre les taux, les limites des taxes à l'exportation. La politique de change est un des instruments complémentaires stratégiques pour accroître les recettes fiscales et accompagner les réformes (Tanzi, 1989).

Nous privilégierons dans notre contribution l'impact des *politiques économiques* sur la fiscalité, en prenant le cas des effets de la dévaluation du F CFA et de la réforme fiscal-douanière sur les recettes fiscales du Cameroun et de la zone CEMAC. La réforme fiscal-douanière a été menée conjointement avec la dévaluation du F cfa du 12 janvier 1994. Le Cameroun a connu une forte régression fiscale en passant d'une fiscalisation assise sur les recettes pétrolières à une fiscalité indirecte. Nous différencierons : *la régression fiscale après la « dutch disease » (I) et les effets de la dévaluation et de la réforme fiscal-douanière sur l'économie camerounaise (II) et sur la zone CEMAC (III).*

## **1. La régression fiscale après la « dutch disease »**

Après avoir connu l'*euphorie pétrolière*, sans mettre en place les conditions d'une croissance économique durable (effets « dutch disease »), et après avoir appliqué une fiscalité dissuasive notamment vis-à-vis du secteur pétrolier, le Cameroun a vu, depuis le milieu des années quatre-vingts, ses termes de l'échange se détériorer, les déficits financiers s'accumuler et son économie régresser. Il est le pays d'Afrique qui a connu, à partir de 1985, la régression la plus forte.

## La réforme fiscal-douanière

### 1.1. Régression économique, assèchement fiscal et ajustement réel

#### De la « dutch disease » au contre-choc pétrolier

Le Cameroun avait connu, à partir de l'*indépendance*, une croissance notable (+ 4 % par an en moyenne de 1960 à 1975) dans un contexte de rapports équilibrés financiers (Hugon, 1968 ; Coussy, 1988 ; CERED/DIAL, 1995). L'économie avait été dynamisée entre 1977 et 1985 par la mise en valeur des *ressources pétrolières*. Le taux de croissance du Pib réel était de 13 % entre 1977 et 1981 et de 8 % entre 1982 et 1986. Cette évolution du Cameroun contrastait avec le ralentissement de la croissance au sein de la Zone Franc. Au début des années quatre-vingts, le café et le cacao ne représentaient plus que 20 % des exportations totales. La manne pétrolière avait conduit à la création de la Société Nationale des Hydrocarbures (SNH) sous tutelle de la présidence et au *compte hors budget*. Dans un contexte expansionniste interne et de crédibilité extérieure, l'Etat avait géré les tensions régionales en développant les entreprises publiques et parapubliques et créé des effets cliquet. Les recettes fiscales pétrolières étaient passées de 20 milliards F cfa en 1979/80 à 330 milliards F cfa en 1984/85. Les effets « dutch disease », au départ neutralisés, se manifestaient par un développement très rapide des non échangeables et par une baisse de la compétitivité (Benjamin, Devarajan, 1986 ; Géronimi, 1996).

A partir de 1985, l'économie est rentrée dans une spirale récessive. Dès l'année budgétaire 1985/86, la chute des recettes pétrolières avait généré des déficits couverts par un recours au financement extérieur et intérieur (Paye in CERED/DIAL, 1995). Dans un contexte d'inversion de la conjoncture extérieure, le maintien des logiques redistributives de la rente pétrolière a été assuré, dans un premier temps, par des déséquilibres financiers qui ont entraîné un endettement croissant et une accumulation des arriérés intérieurs et extérieurs. Le Cameroun a alors pratiqué une politique de fuite en avant, tout en modifiant les bénéficiaires des redistributions étatiques. Les règles monétaires et budgétaires de la Zone Franc ont été contournées par un recours aux financements extérieurs, par un fort accroissement de la masse monétaire et par des déficits des entreprises publiques. Une grande partie des recettes pétrolières n'a pas été versée au compte d'opérations. La Banque Centrale n'a pu neutraliser l'impact monétaire des variations des termes de l'échange (Henry et al., 1991). Puis la montée des déséquilibres financiers internes a rendu nécessaire un ajustement réel et a remis en question les avantages de la période précédente. Les réseaux Bamiléké et Foulbé-Haoussa menacés, ont réagi. La vague de protestations a conduit à l'opération des « villes mortes » de 1991 (désobéissance civique, manifestations de rues, refus de payer l'impôt, grèves). Ce mouvement d'*incivisme fiscal* a freiné l'économie, aggravé la crise fiscale de l'Etat et a traduit une délégitimité de l'Etat (Courade et al., 1994). La parafiscalité assise sur les filières d'exportation avait fortement

chuté, on estime qu'entre 1979 et 1988, l'Etat avait prélevé 371 milliards F CFA (source OCISCA). Or, les prix mondiaux avaient fortement chuté avec forte chute des prix producteurs.

La libéralisation des filières a été mise en oeuvre en 1991 avec suppression du monopole de l'ONCPB sur les droits aux exportations. En 1994, il y a eu suppression de la stabilisation des prix aux producteurs et des prélèvements étatiques sur les filières (Alary). La parafiscalité assise sur les exportations représentait moins de 1 % du Pib.

Entre 1986/87 et 1993/94, les recettes pétrolières officielles étaient passées de 6,6 % à 2,2 % du PIB alors que les recettes non pétrolières passaient de 12,3 % à 8,1 % du PIB (Paye, 1995). La baisse des recettes fiscales résultait de la conjonction de facteurs *macro-économiques* (régression économique, réduction de la base taxable), *micro-économiques* (montée de la fraude notamment sur les produits pétroliers nigériens, pratiques de l'évasion fiscale), *sectoriels* (baisse des recettes pétrolières) et *socio-politiques* (inefficience de l'administration fiscale notamment des douanes et incivisme fiscal d'opposition au pouvoir). L'« *informalisation* » généralisée de l'économie concernait aussi bien les petites activités urbaines régulatrices de la crise que les pratiques d'évasion fiscale, de contrebande se déroulant hors des règles de l'Etat (Dial, 1991).

A la veille de la dévaluation, on constatait la situation financière suivante (Hugon, 1996) : une forte *déflation* ; un déficit du *solde budgétaire global* atteignant 8 % du PIB en 1993 ; un déficit moyen de la *balance des paiements* de 220 milliards de F CFA ; des arriérés de paiement liés à l'endettement extérieur s'élevaient à 15 % du PNB ; une *dette intérieure* estimée à près de 1000 milliards de F CFA dont 400 milliards de F CFA contractée auprès du système bancaire ; un encours de la *dette extérieure* supérieur au PIB. La dette avait augmenté fortement du fait des rééchelonnements et de l'accumulation des arriérés. Entre 1986 et 1993, le taux de change effectif réel s'était apprécié de 55 % alors que les termes de l'échange avaient chuté de 60 % (calculs Banque Mondiale).

L'économie était en régression. L'industrialisation était en forte récession. Les productions de cultures de rente étaient peu dynamiques. On observait une réduction continue de la production pétrolière. Le *syndrome pétrolier* était d'autant plus important qu'il avait été dans un premier temps occulté. Il avait créé des effets de cliquet dans les dépenses publiques, qui devaient être gérés dans un contexte durable de tarissement des recettes pétrolières. Le Cameroun devait ainsi gérer un lourd passif au niveau des dépenses engagées, des arriérés accumulés et de la dette à honorer alors que le recouvrement fiscal était limité, que l'incivisme fiscal était de règle et que l'assiette fiscale était réduite.

Le *taux de pression fiscale* était de 12,3 % comparé à la médiane de 18,5 % pour les autres pays africains, notamment du fait de l'effondrement des recettes pétrolières. Le calcul de la pression fiscale pose toutefois problème

## La réforme fiscal-douanière

compte tenu des modes de calcul du PIB pétrolier et non pétrolier. Le rapport CERED/DIAL (1995) a recalculé le Pib camerounais de 1992/93 et l'a réduit à 600 milliards de F CFA. Dès lors, la pression fiscale sur le PIB passait en 1992/93 de 14,6 à 18,5 % et les recettes non pétrolières sur le PIB non pétrolier passaient de 11,6 % à 15,2 % (cf. tableau).

### — Evolution de la pression fiscale et des taux apparents d'imposition — selon l'ancienne et la nouvelle base

		Cameroun 1992/93	
		Anc.base	Nouv. base
<b>Taux apparents d'imposition</b>			
<b>Fiscalité :</b>			
directe/Pib non Pét.		1,7 %	5,2 %
indirecte (yc taxe sur p. pétroliers)/Pib non pét.		5,2 %	6,9 %
droits et taxes sur importations		14,9 %	14,9 %
exportations hors pétrole		1,6 %	1,6 %
exportations pétrolières		53,9 %	53,9 %
<b>Pression fiscale globale</b>			
Recettes totales non pét./Pib non pét.		11,6 %	15,2 %
Recettes totales/PIB		14,6 %	18,9 %
	Base FMI		
PIB (milliards F CFA)	2941	2411	2281
PIB hors pétrole	2762	2334	2098

Source : CERED/DIAL, 1995.

### 1.2. Un système fiscal désincitatif vis-à-vis des entreprises et peu efficace pour l'Etat

La *fiscalité pétrolière*, devenue très lourde, avait freiné la prospection des opérateurs. De plus, la constitution d'un compte hors budget géré discrétionnairement par la Présidence finançait une partie des dépenses publiques. Ce compte, qui avait été initialement prévu pour neutraliser les effets « Dutch Disease », était devenu progressivement un lieu de pratiques arbitraires.

Le *système fiscal* était désincitatif vis-à-vis du secteur productif notamment des PME. Il conduisait à une forte évasion fiscale pour les petites et grandes entreprises alors que l'assiette fiscale reposait sur les entreprises moyennes. Il fonctionnait au cas par cas avec tous les connivences et lobbies qui en résultaient. Il se caractérisait par une prépondérance (outre la fiscalité pétrolière) des droits de porte sur les taxes directes et indirectes assises sur la production domestique (World Bank, 1996).

La fiscalité pesait peu sur un informel croissant rapidement. Alors que le poids du secteur informel pouvait être estimé selon DIAL à 20 % du Pib, l'Etat

prélèvait 6 % de la valeur ajoutée de l'informel. On peut considérer toutefois que la baisse des salaires des fonctionnaires avait conduit à une parafiscalité informelle croissante.

Conçus initialement dans une logique de substitution d'importation, les tarifs conduisaient à des protections effectives très différenciées (les secteurs d'aval étaient avantagés par la détaxe des biens intermédiaires et des biens d'équipement). La mise en place de la fiscalité commune au sein de l'UDEAC avait conduit à une multiplicité de droits limitant les échanges régionaux.

## 2. Les effets conjoints de la dévaluation et des réformes fiscalo-douanières

La dévaluation de 50 % du F CFA en janvier 1994 a été précédée d'une réforme fiscale concernant à la fois l'administration et les systèmes de taxes. Ces deux réformes ont eu des effets complexes et difficiles à évaluer plus de deux ans après. Il faut différencier les effets macro-économiques de la dévaluation sur les recettes fiscales, de celles micro-économiques des réformes fiscalo-douanières qui ont changé la structure des incitations.

### 2.1. La réforme fiscale et les facteurs de l'atonie fiscale

La réforme fiscale diminue le poids des droits de porte au profit des taxes assises sur la production (TCA puis TVA). Elle élargit l'assiette fiscale en limitant fortement les exemptions. Elle simplifie le système fiscal et referme fortement l'éventail des taux. Elle vise à accroître la fiscalité indirecte, à réduire la pression fiscale à l'importation et à accroître temporairement les prélèvements à l'exportation.

Au sein de la CEMAC, la réforme fiscalo-douanière a reposé sur quatre principales réformes : mise en place d'un Tec éliminant la taxe unique (TU), le TIP et la convention d'établissement ; les tarifs ont été fixés à un niveau inférieur aux taux antérieurs dans la fourchette de 0 à 30 % au lieu de 0 à 500 % précédemment ; le tarif préférentiel généralisé pour le commerce intra-Udeac a été fixé à 20 % du TEC ; il doit aboutir à une suppression des droits intra-UDEAC en 1988 ; une surtaxe temporaire de 30 % pour les secteurs bénéficiant auparavant de barrières non tarifaires a été instaurée. La réforme de fiscalité de porte vise à une libéralisation du commerce international et régional intra-UDEAC.

Plusieurs facteurs ont joué pour expliquer la faiblesse des recettes fiscales après la dévaluation : le changement de la structure des importations (hausse des importations de biens intermédiaires et biens d'équipement moins taxés), la baisse en volume des importations (moins 20 %), la mise en place de la réforme fiscalo-douanière et l'évasion fiscale (estimées par certains à 40 % de la valeur). Le système fiscal du Cameroun souffre en outre d'une assiette

## *La réforme fiscal-douanière*

fiscale très réduite et d'un dysfonctionnement de l'administration fiscal-douanière qui s'ajoutent aux effets de la récession économique.

Il faut prendre en compte, en outre comme facteurs explicatifs des recettes fiscales, l'environnement international et régional, les effets des mesures d'accompagnement, les délais de réaction des opérateurs, et leurs réponses aux signaux des mesures macro-économiques et des nouvelles incitations. La régression du secteur pétrolier continue de peser, indépendamment de la dévaluation et des réformes fiscales, à la baisse sur les recettes. Le contexte régional (évolution du Nigeria) et international dans lequel s'est déroulée la dévaluation a été plutôt favorable. Les cours des produits primaires ont été élevés, exception faite des prix pétroliers ; on a observé une détente des taux d'intérêt. Par contre, on a constaté depuis une dépréciation du dollar et surtout du naira sur les marchés parallèles. La dévaluation a été accompagnée de mesures d'annulation de la dette puis d'accès à ces financements concessionnels, de mise en oeuvre des réformes fiscal-douanières au sein de l'UDEAC (Hibou, 1994).

Les effets macro-économiques conjoints de la dévaluation et de la réforme fiscale peuvent être décomposés. Ces réformes modifient la *structure des prix relatifs*. Elles ont des effets sur l'évolution des *exportations* et des *importations* et donc sur les recettes assises sur les droits de porte. Elles ont un impact sur le *revenu des agents* et les impôts directs. Elles ont des effets sur la valeur ajoutée et ont aussi un impact sur les *recettes indirectes* assises sur celle-ci.

### **2.2. Les effets sur les prix relatifs**

Le bilan en matière de taux de change réel a été conforme aux attentes (dépréciation de 33 % vis-à-vis du FF). Par contre, la dépréciation mesurée par l'évolution du prix relatif des biens échangeables par rapport aux biens non échangeables est de l'ordre de 27 %. Plusieurs critères peuvent être différenciés pour évaluer les changements de prix relatifs.

#### ***L'effectivité de la dévaluation et la compétitivité<sup>2</sup>***

L'inflation camerounaise a été relativement maîtrisée, on peut l'estimer pour 1994 à 47 % en glissement annuel et à 35 % en moyenne annuelle et pour 1995 à 11 % en glissement annuel et à 7 % en moyenne annuelle (Leenhardt,

---

2. Le taux de change effectif réel sectoriel (prix des non échangeables sur les échangeables) s'était apprécié de 10 % en période d'ajustement réel ; celui calculé par le Fmi (pondéré par les importations) s'était apprécié de 5,8 % entre 1988/89 et 1991/92 tandis que le taux des parités des pouvoirs d'achat de même que le taux de change d'équilibre ajusté afin de tenir compte du choc dans les termes de l'échange (selon l'hypothèse d'élasticités modérées) s'étaient dépréciés respectivement de 3,2 % et 6,4% (CERED/DIAL, 1995). Par contre, selon la méthode de la Banque Mondiale (prix de gros des pays partenaires, poids supérieur du Nigeria) la surévaluation était estimée à plus de 40 % (78 % en 1993 (base 1985) selon la méthode de Devarajan, 1996).

1996). Les anticipations inflationnistes ont été limitées. Les salaires ont été contenus. De nombreux facteurs, autres que les effets mécaniques de la dévaluation, expliquent ces résultats tels : le contrôle des prix sur certains biens de nécessité et les services publics, l'évolution de la fiscalité, la baisse de la demande par suite d'effets revenus, certaines raréfactions de l'offre, le poids de la contrebande ou la recherche de revenus réels constants pour les agents de l'informel.

L'*effectivité* de la dévaluation peut être appréhendée en comparant les taux d'inflation interne et les taux d'inflation de l'extérieur et en distinguant l'*effectivité* à l'importation et à l'exportation (Guillaumont, 1996).

Le taux de change effectif réel de *compétitivité* (TCER), est le rapport entre les prix à la frontière des exportations et des importations en F CFA (pondéré par le poids des partenaires) et les prix des biens produits domestiquement.

La hausse des prix des produits locaux vivriers et produits manufacturés (50 %) a été du même ordre que celle des produits importés (52 %). Ces écarts sont conformes à ceux de la zone CEMAC mais supérieurs à ceux de la Zone Franc. Les prix domestiques des biens importés ont cru beaucoup moins vite que ceux des prix frontières du fait du désarmement tarifaire et de l'harmonisation de la protection effective. La relative faible hausse des prix des produits importés tient à une diversification des produits et des partenaires (prix frontières), à une déprotection (poids de la fiscalité et de l'informel), à une baisse des marges et à un repli sur les produits locaux à prix inférieur mais croissant. On ne peut en déduire une faible marge de *compétitivité* (Guillaumont, 1996).

La dévaluation a fortement augmenté les prix des biens exportés. Le prix moyen unitaire des exportations en F CFA a plus que doublé avec un partage relativement favorable aux producteurs. On peut considérer que l'*effectivité* de la dévaluation a été plus forte qu'en Côte d'Ivoire (Guillaumont, 1996), alors que le calcul de Devarajan (1996) montre une faiblesse de la surévaluation du taux de change.

### ***Prix des échangeables et des non échangeables et réallocation sectorielle***

La dépréciation du TCER, mesurée par l'évolution du prix relatif des « biens échangeables » (exportables ou importables) par rapport aux « biens non échangeables » assimilés aux services, avait été de l'ordre de 26 % en 1994. Les indices des prix des échangeables étaient en octobre 1994 et en juin 1995 respectivement de 158 et de 165 alors que ceux des prix des non échangeables étaient respectivement de 117 et de 116. Son calcul est très arbitraire et rend difficile les tests empiriques fondés sur les modèles Salter/Swan.

### ***Prix des biens intermédiaires et marges des entreprises***

On estime pour 200 entreprises significatives (Banque Mondiale, 1996) qu'en moyenne les prix des outputs ont crû de 39,7 %, les prix des inputs de 67,5 % et le prix du travail de 32,7 %. Les changements de prix relatifs ont

## La réforme fiscal-douanière

fortement modifié les coûts par unité de revenu allant de + 50 % dans le secteur alimentaire à des baisses de plus de 20 % pour les produits métalliques. Les entreprises produisant des biens exportables ont connu une expansion liée à la baisse des coûts unitaires alors que celles qui utilisaient des biens intermédiaires importés ont connu une contraction liée aux hausses des coûts et aux baisses des revenus des ménages. Si l'assiette fiscale s'est élargie, la fiscalité a reposé sur les entreprises moyennes avec évasion de la part des grandes.

### Encadré 1

#### Le diagramme de Salter/Swan (cf. Devarajan, 1987)

Soit en ordonnées les biens non échangeables (B) et en abscisse les biens échangeables (A). Le taux de change réel *sectoriel* peut se définir comme le rapport en monnaie nationale du prix des biens échangeables ( $P_a$ ) sur le prix des biens non échangeables ( $P_b$ ).

1. On suppose dans un *modèle simplifié* :

- que le Cameroun produit deux biens. Le bien A à une prix déterminé sur le marché mondial ( $P^*$ ) qui s'exprime sur le marché domestique par  $P_a = P^*.t$  avec  $t$  taux de change nominal. Le bien B a un prix déterminé par les conditions domestiques. L'économie importe un bien C (échangeable) à un prix international  $P^*.m$  qui s'exprime en monnaie nationale  $P_m = P^*.m.t$  ;
- qu'il existe un seul facteur de production, le travail  $L$  qui se répartit entre le secteur importateur ( $L_x$ ) et le secteur domestique de biens non échangeables ( $L_b$ ) ;
- que les consommations  $C_n$  se partagent entre la production domestique ( $Q_b$ ) et les importations ( $Q_m$ ) avec un coefficient de substitution  $\gamma$ . Soit  $C_n = K(P_m/P_b)^\gamma$ .

En situation de concurrence pure et imparfaite, on écrirait :

$Q_x = L_x^\alpha$  fonction de reproduction du secteur exportateur

$Q_b = L_b^\beta$  fonction de production du secteur domestique

avec  $L_x + L_b = L$  contrainte de main d'oeuvre.

2. On peut introduire le *bloc État*

La production domestique  $Q_b$  se partage entre consommation ( $C_n$ ) et dépenses gouvernementales exogènes ( $\bar{G}$ ). Celles-ci sont financées par les taxes à l'exportation ( $dx$ ), les taxes à l'importation ( $dm$ ) et l'apport des capitaux extérieurs ( $F$ ) assimilés en l'absence de dette au déficit de la balance commerciale.

Soit  $dx.P_x.Q_x + dm.P_m.Q_m + F = \bar{G}$

avec  $P_m.Q_m - P_x.Q_x = F$

L'égalisation des productivités marginales s'écrit :

$\alpha P^*.t(1-dx)Q_x/L_x = \beta P_b Q_b/L_b$

3. On peut relâcher les hypothèses en considérant que le plein-emploi n'est pas réalisé :  $L_a + L_b < L$ . L'économie ne se situe pas sur la frontière d'efficience de la production ( $Y^1$  au lieu de  $Y^1$ ).

La dévaluation et les réformes d'accompagnement sont supposées :

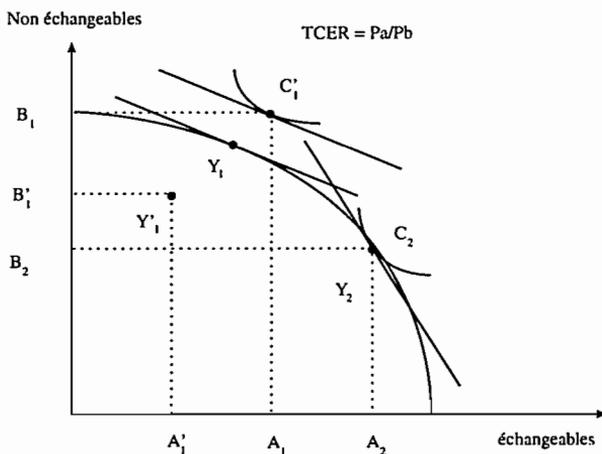
- augmenter le prix des biens échangeables aux dépens des biens non échangeables ;
- permettre à l'économie de se rapprocher de la frontière d'efficience ;
- réduire l'écart entre les revenus des agents et les revenus des facteurs en réduisant  $F$ . La consommation passe de  $C^1$  à  $C^2$  ;

d. baisser les encaisses réelles des agents. Celle-ci diffère selon qu'on l'évalue à l'ancien prix t1 ou au nouveau prix t2.

Nous pouvons illustrer ce modèle par le graphique 1 :

Diagramme 1

La dévaluation et le TCER



- A'1A1 augmentation de la production des échangeables
- B'1B1 baisse de la production des non échangeables
- A1A2 augmentation de la consommation des échangeables
- B1B1 augmentation de la consommation des échangeables

### 2.3. Les effets sur la balance commerciale et sur les recettes assises sur le commerce extérieur

#### *Une courbe en J inversée pour la balance commerciale et les droits de porte*

Dans un contexte de prix mondiaux favorables, exception faite du pétrole, le Cameroun a connu une forte expansion des exportations sans toutefois accroître fortement ses recettes assises sur les exportations, à la différence d'un pays comme la Côte d'Ivoire (CERDI, 1996). Selon les calculs de Goreux, la décomposition de l'augmentation de la valeur de l'ensemble des exportations hors pétrole entre 1993 et 1995 montre que 22 % de l'augmentation exprimée en F CFA est due à l'effet quantité et 15 % à l'effet des cours mondiaux (essentiellement sur le cacao et le café). Par contre, si l'on inclut les recettes pétrolières, l'effet quantité tombe de 52 % à 15 % des recettes de 1993 exprimées en F CFA et l'accroissement des recettes de 232 % à 147 % soit une performance proche de celle de la Côte d'Ivoire.

## *La réforme fiscal-douanière*

### Augmentation de la valeur des exportations 1993-1995

	Hors pétrole (milliards F CFA)			Pétrole (en %)	
	1994-93	1995-93	1995-93	Non inclus %	Inclus %
Effet quantité	68	63	132	52	15
Effet cours mondiaux	48	37	85	34	14
Effet mécanique	367		367	146	118
Total	483	101	585	232	147

*Source : Goreux (1995).*

### *La courbe en J des recettes fiscales*

Il y a eu en 1994 un effet globalement négatif de la dévaluation sur les *recettes fiscales* (les effets malus ont été supérieurs aux effets bonus) (Jacquemot, Raffinot, 1993). Les prévisions du FMI se sont révélées trop optimistes du fait de l'improductivité des régimes financiers, de la récession économique, de l'inflation contenue, de la baisse des recettes pétrolières et des effets de la mise en oeuvre des réformes fiscal-douanières. La dévaluation s'est traduite par un doublement des prix producteurs pour le cacao de 150 F à 300 F CFA. L'essentiel de la « rente de dévaluation » a été prélevé par les exportateurs (3/4) contre 1/4 pour les producteurs. A la différence de la Côte d'Ivoire, le Cameroun n'a pas arbitré, la première année, en faveur des recettes parafiscales ce qui explique des résultats fiscaux nettement inférieurs. Par contre, la seconde année de la dévaluation, il y a eu mise en place de taxes provisoires.

L'amélioration de la *balance commerciale* résulte largement d'un décalage intertemporel conduisant à une courbe en J inversée. L'effet mécanique de la dévaluation (auxquels se sont ajoutés les cours mondiaux et un accroissement des valeurs hors pétrole) a accru la valeur des exportations alors que les importations chutaient surtout le premier semestre de la dévaluation. Les effets se sont inversés la seconde année avec un faible effet des cours mondiaux et des valeurs et une forte reprise des importations.

Le déficit primaire a représenté 2,5 % du PNB en 1993/94. Par contre, les recettes publiques ont augmenté de + 55 % en 1994/95. Le solde budgétaire a représenté 3 % du PIB en 1995 et de nouveaux arriérés ont été constitués. L'accroissement des recettes non pétrolières en 1993/94 et 1994/95 a permis de compenser la baisse des recettes pétrolières mais le niveau global demeure en Francs français constants à un niveau de 1/3 à celui de 1984/85. Le Cameroun a été contraint de mener une politique budgétaire restrictive limitant la reprise des investissements publics.

Le montant de la *dette publique* a par contre augmenté du fait de la dévaluation (le service de la dette est passé de 163 à 326 milliards de F CFA). Le ratio du service de la dette sur les recettes budgétaires est devenu le plus élevé de la Zone Franc (60 % en 1994). Le service de la dette absorbe le solde primaire.

---

Encadré 2

---

**Les effets fiscaux d'une dévaluation et la courbe en J  
(présentation empruntée à Jacquemot et Raffinot, 1993)**

Soit :

Rb le revenu brut de l'état

Rn le revenu net de l'état

dm les taxes à l'importation

dx les taxes à l'exportation

sd le service de la dette/exportations

t le taux de change

Pm le prix des importations en CFA =  $Pm^* \cdot t$

Qm les quantités importées

Px les prix des exportations en CFA =  $Px^* \cdot t$

Qx les quantités exportées

$Pm^*$  et  $Px^*$  les prix des importations et des exportations en devises

On écrit :

Le revenu brut de l'Etat :  $Rb = t (dm \cdot P^*m \cdot Qm) + (dx \cdot P^*x \cdot Qx)$

Le revenu net de l'Etat :  $Rn = Rb - sd \cdot t (P^*x \cdot Qx)$

$$= t (dm \cdot P^*m \cdot Qm) + t (dx - ds) P^*x Qx$$

En supposant réalisé l'équilibre de la balance commerciale ex post, on a :

$$Rn = t [P^*x Qx (dm + dx - sd)]$$

si  $dm + dx - sd > 1$  il y a effet bonus et effet malus si  $dm + dx - sd < 1$

Dans le cas du Cameroun, on a constaté la première année : une baisse de dm et de dx, une augmentation de sd. Les quantités exportées ont fortement augmenté mais les importations ont chuté. L'effet malus l'a emporté alors que la seconde année l'effet a été inverse. Il y a eu forte croissance des quantités importées.

## La réforme fiscal-douanière

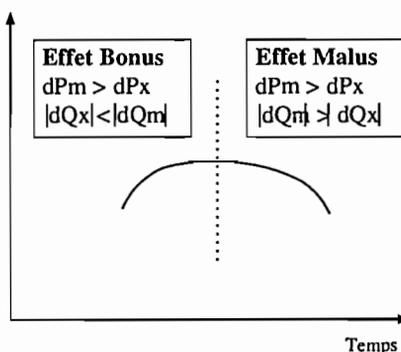
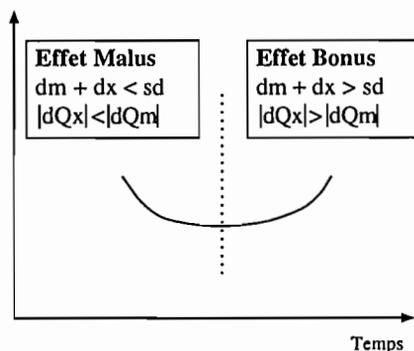
Diagramme 2

(a) La courbe en J des recettes budgétaires

(b) La courbe en J inversée du solde commercial

Recettes fiscales

Solde commercial



### 2.4. Les effets sur les recettes directes assises sur les ménages

La dévaluation a conduit à diminuer le revenu disponible brut des ménages et la consommation publique. La demande s'est fortement ralentie et elle a conduit à une chute des recettes assises sur les biens de consommation de luxe. La hausse des revenus en milieu rural n'a pas compensé la forte baisse en milieu urbain, même si le report de la demande sur les produits locaux peut expliquer en partie une hausse des prix locaux comparables à celle des produits importés.

On a constaté une *réduction des inégalités* entre le monde rural et le monde urbain, et entre le secteur public et le secteur privé qui ont réduit les recettes directes du fait de la progressivité de l'impôt. Le salaire moyen d'un fonctionnaire est devenu voisin de celui d'un salarié du secteur privé. Les revenus du secteur informel urbain se sont rapprochés de ceux du secteur moderne. Cette réduction s'est toutefois réalisée dans un contexte global de baisse des revenus. Malgré les réformes en cours, de type adressage, l'informel échappe à la fiscalité même si ces activités sont fortement taxées par d'autres moyens.

### 2.5. Les effets sur les recettes assises sur la valeur ajoutée

Les simulations des effets de la dévaluation sur l'absorption diffèrent. Selon le FMI, le taux de croissance du PIB a été de 3,3 % en termes réels en 1994/95 contre - 3,8 % en 1993/04. Selon le rapport CERED/DIAL, la croissance a été négative en 1994/95 et les perspectives sont inférieures (modèle TABLO et

d'équilibre général calculable). Les différences les plus importantes entre les prévisions concernent l'évolution des importations, la consommation globale, l'effet récessif de la baisse des salaires de l'administration et l'inflation. On peut estimer que la première année de la dévaluation, la croissance du Pib a été négative et qu'elle s'est située la seconde année autour de 4 à 5 %.

## 2.6. Les effets sur les recettes assises sur les importations

Les premiers effets résultent des changements de la demande liés à des effets prix et effets revenus (baisse de la demande des non échangeables et de certains biens de substitution des produits importés) et à des effets d'offre (modification des coûts unitaires de production en fonction de la part respective des facteurs de production domestiques et étrangers). Ils résultent eux-mêmes des élasticités de substitution.

Le schéma ci-dessous illustre le double effet de l'ajustement de change et de la baisse des tarifs douaniers pour un secteur de substitution de bien importé (i) en équilibre partiel.

Soit au départ :

Pi'o le prix mondial en F CFA,  $Pi'o = Pi^*.tc$  avec  $Pi^*$  prix mondial en \$ et  $tc$  le taux de change du F CFA/\$.

Pi'o le prix domestique compte tenu du droit de douane  $d$  ;  $Pi'o = P_i(1 + d)$ .

Le niveau des importations est de  $MoM'o$  ; les producteurs bénéficient d'un surplus de  $Pi'o,Bo,Go,Pio$  ; l'Etat perçoit  $BoCo EoFo$  ; les consommateurs ont une perte de surplus par rapport au libre échange  $Pi'oCoDoPio$ .

Après la dévaluation on constate quatre effets :

a. le niveau des prix mondiaux en monnaie locale passe à  $Pi1$  du fait de la hausse de  $tc$   $Pi1 = Pi^*.tc1$  (on suppose qu'il n'y a pas de modification de  $Pi^*$ ) ;

b. les droits de douane baissent en passant de  $do$  à  $d1$  d'où le nouveau prix domestique  $Pi'1$  ;  $Pi'1 = Pi1(1 + d1) = P^*i tc1 (1 + d1)$  ;

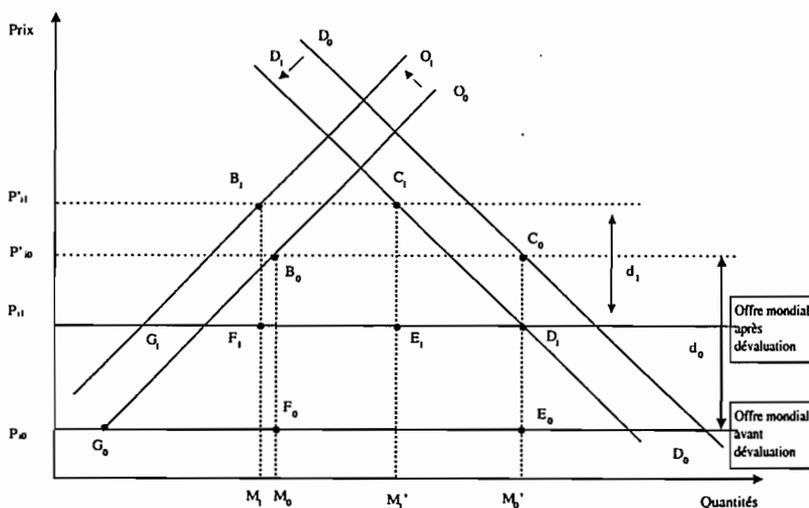
c. la dévaluation a des effets de changement des courbes de demande. Celle-ci se déplace vers le bas de  $D0$  à  $D1$  du fait de la baisse des revenus ;

d. elle a des effets de déplacement de la courbe d'offre vers le haut du fait de la hausse des coûts unitaires (en supposant que la nouvelle fiscalité ne compense pas la hausse des coûts de facteurs liés à la dévaluation).

Il résulte de ces quatre effets contrastés de nouveaux équilibres d'importation ( $M1M'1$ ), de surplus du producteur ( $Pi'1B1G1Pi1$ ), de recettes de l'Etat ( $B1C1E1F1$ ), et de perte de surplus du consommateur ( $Pi'oC1D1Pi1$ ).

Diagramme 3

### Les effets de la dévaluation et de la réforme fiscale



### 3. Les effets de la réforme fiscalo-douanière et de l'ajustement de change sur l'intégration régionale

La dévaluation du F CFA a été mise en oeuvre dans le cadre d'unions monétaires (UMAC) et de pays appartenant à la Zone Franc. La réforme fiscalo-douanière concerne la transformation de l'union douanière UDEAC en union douanière et économique CEMAC.

Le traité de la CEMAC du 15 mai 1994 prévoit deux organisations, l'UDEAC et l'UMAC. Il préconise la convergence des politiques économiques mais ne prévoit pas de surveillance multilatérale. Les pays membres de l'UDEAC sont beaucoup plus contrastés que ceux de l'UEMOA (grande diversité des milieux, des populations, sous-peuplement, grandes difficultés de communication...). Plusieurs réformes en cours visent à améliorer l'environnement institutionnel (Guillaumont P. et S., 1993), à réduire les marges d'action discrétionnaires des gouvernants, à accroître le pouvoir des Banques centrales et à autonomiser le pouvoir monétaire et judiciaire vis-à-vis du pouvoir politique. A priori, cet environnement institutionnel est une garantie pour mettre en oeuvre de meilleures politiques fiscales ; il peut conduire, selon la distinction de de Melo et al. (1992), à un effet de *dilution des préférences* (en isolant les

instances de contrôle et le pouvoir judiciaire des lobbies nationaux) et à un effet de *création institutionnelle*. Mais il y a dans la décision asymétrique de préférences et subordination des préférences des états à une décision supranationale.

### 3.1. Les effets de la réforme fiscal-douanière et de la dévaluation sur les recettes fiscales des pays de la Cemac

Les quatre principaux types de réformes mises en oeuvre au sein de la CEMAC après la tentative avortée d'un ajustement structurel régional (cf. Coussy, Hugon, 1992) conduisent à une libéralisation des économies. Elles harmonisent les droits de porte et créent un tarif extérieur commun.

Selon l'analyse standard de l'*union douanière*, l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires entre pays membres et l'instauration d'un TEC peuvent conduire à une création de trafic dès lors que la protection avant Unions douanières était élevée et que le TEC est limité, ce que permet l'ajustement de change. La dévaluation est ainsi un facteur favorable au rapprochement des fiscalités de porte ; elle assure une protection effective accrue du secteur productif et réduit le rôle de la protection tarifaire ; il y a eu opportunité pour réduire les exonérations et les niveaux de taxation anormalement élevés.

Au sein de l'UDEAC devenue CEMAC, on constate toutefois de faibles échanges commerciaux. La libre circulation des facteurs de production ne semble pas modifiée significativement par le changement de parité. Les relations se heurtent à de nombreux obstacles non monétaires tels la faiblesse des transports, la faible potentiel économique et l'attractivité commerciale limitée (cf. les tests des modèles de gravité de Foroutan, 1996). Le commerce potentiel se rapproche des flux observés (malgré le calcul de Mansour en 1989).

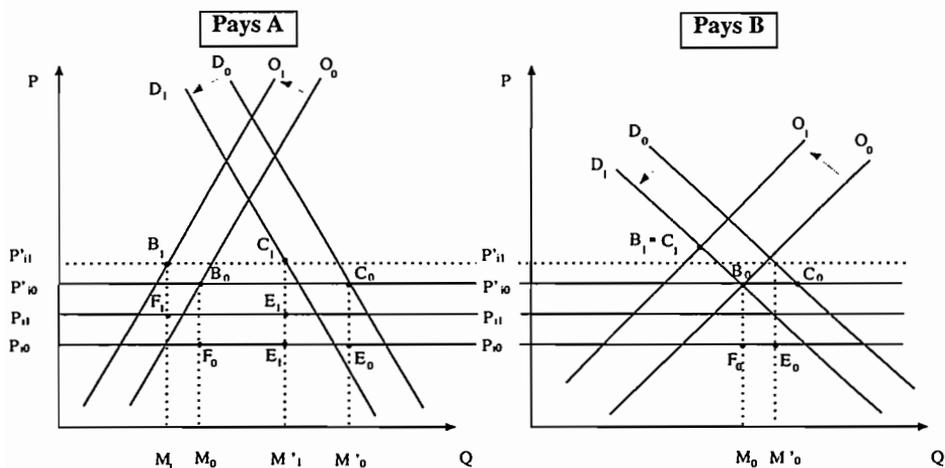
Il est possible d'illustrer par un diagramme les effets combinés de la dévaluation et des réformes fiscales sur les différents pays.

- Soit : deux pays a et b en équilibre partiel et en statique comparative  
les prix domestiques avec protection sont respectivement de  $P_{ia}$  et  $P_{ib}$   
la dévaluation uniforme conduit à accroître les prix mondiaux exprimés en cfa du même montant + t  
la suppression des tarifs intra-unions conduit à un prix unique au sein de l'union (en desantant nuls les coûts de transport et de transactions)  
la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC) conduit à baisser la protection vis-à-vis du reste du monde

## La réforme fiscal-douanière

Diagramme 4

**Les effets de la dévaluation et de la réforme fiscale sur les pays membres de la Cemaac**



Avant la dévaluation  $d_{ioa} < d_{iob} \rightarrow P'_{ioa} < P'_{iob}$

Après la dévaluation et la mise en place du TEC,  $d'_{ila} = d'_{ilb} \rightarrow$  L'Etat du pays b perd ses recettes fiscales assises sur les importations.

Dans le diagramme 4, les recettes fiscales assises sur les importations du pays avantagé se situent au niveau  $B_1F_1C_1E_1$ . Celles du pays désavantagé disparaissent. Les courbes d'offre et de demande se croisent au dessous du prix de l'union douanière  $P'_{i1}$ . Toutes choses égales par ailleurs, les effets bénéficient à une des deux économies. Celle-ci devrait normalement compenser ses gains par un transfert compensatoire à l'économie b perdante. Ce mécanisme n'a pas été prévu dans le cadre de la CEMAC. Il fonctionne actuellement au sein de la SACU en Afrique australe.

### 3.2. L'appartenance à une union monétaire et l'harmonisation des politiques fiscales et budgétaires

La BCEAC joue un faible rôle fédérateur. La coopération par des institutions monétaires communes est limitée au sein de la BEAC (comité monétaire mixte). Le plafond de réescompte reste l'instrument privilégié de la politique quantitative. Il y a attribution par pays sur la base de la position extérieure nette compatible avec les prévisions d'activités des entreprises. Les concours aux Trésors publics concernent les avances et les découverts du compte courant.

La Zone Franc et l'UMAC s'éloignent d'une zone monétaire optimale (ZMO) définie comme « un groupe de pays aux échanges de marchandises fortement intégrées, autorisant la libre circulation des facteurs et ayant des monnaies effectivement convertibles, une zone où l'instauration d'une politique monétaire commune et de taux de change pratiquement fixes apporte aux nations concernées des avantages potentiellement élevés » (Mc Kinnon). Les économies subissent des chocs asymétriques et asynchrones. La politique monétaire commune ne s'accompagne pas d'une coordination des politiques fiscales et budgétaires, essentielles selon le modèle Mundell-Fleming. Par contre, le Trésor français joue le rôle de tiers garant et de tiers payeur. Les financements monétaires des déficits publics sont limités. Les états ont un faible droit de seigneurage.

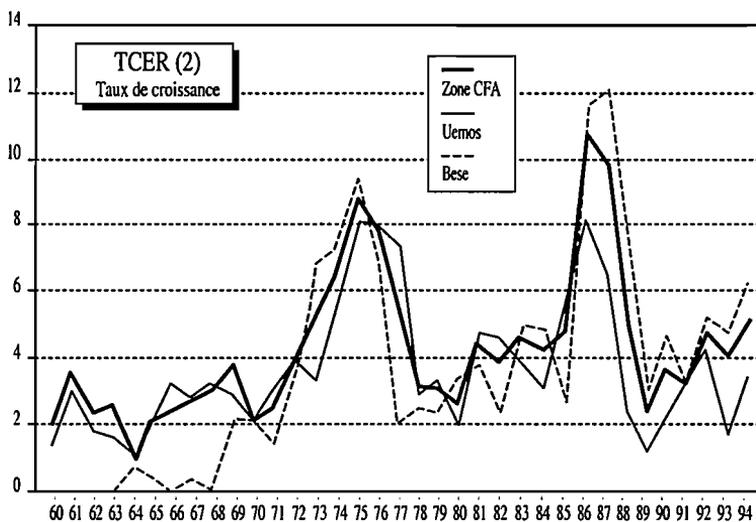
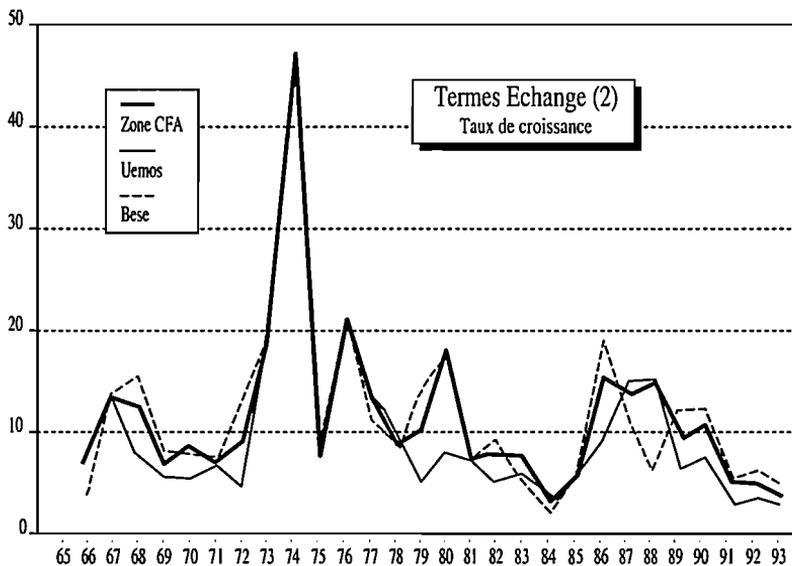
La dévaluation et la réforme fiscal-douanière ont toutefois tendu à rapprocher dans une certaine mesure l'UMAC d'une ZMO. Il y a eu convergence des déficits budgétaires et harmonisation fiscale. On notait, avant la dévaluation, malgré un même taux de change de fortes dispersions des TCER et une tendance plutôt à la hausse de cette dispersion. Cette évolution résultait d'une forte dispersion des indices de prix à la consommation (cf. graphiques). Il y a eu convergence des TCER.

La dévaluation crée certaines opportunités de *convergences* entre les économies. Les conflits concernant la protection tarifaire ont été réduits. Les mesures d'accompagnement de la dévaluation ont conduit de facto à une certaine harmonisation. Les pays de la CEMAC ont subi plutôt des chocs régressifs (cours des hydrocarbures) mais selon des degrés différents. Par contre, le Cameroun n'a pas joué, au sein de la CEMAC, le rôle de pôle fédérateur que joue la Côte d'Ivoire au sein de l'UEMOA.

# La réforme fiscal-douanière

## Graphique

### Les indicateurs de dispersion



(2) écart type (absolu)

Graphique CERED - X. de Gélis

### 3.3. Les échanges parallèles et le jeu sur les différences de fiscalité et de change

Les opérateurs jouent sur les différentiels de niveau et de régime de change, de niveau et de régime de fiscalité ainsi que sur les autres facteurs de différenciation entre le territoire camerounais et le territoire nigérian. En sachant que ces facteurs sont eux-mêmes très instables et réversibles, ces échanges limitent fortement la possibilité de politiques fiscales élaborées dans le cadre national et régional de la Cemac.

Le commerce entre le *Cameroun* et le *Nigeria* est caractérisé par des exportations nettes du Nigeria en produits agricoles, industriels conduisant à un solde excédentaire pour le Nigeria. La contrebande a créé un véritable naufrage de l'industrie camerounaise et une évasion fiscale (Azam, 1995 ; Herrera, 1994)<sup>3</sup>.

#### En conclusion

L'économie camerounaise demeure obérée par le poids de la dette et la nécessité de rembourser celle-ci pour accéder aux financements extérieurs alors que les ressources budgétaires demeurent limitées. Les relations entre les sphères économiques et la richesse et celles du pouvoir politique ne peuvent être réduites au dualisme marché/Etat, privé/public. Il importe de prendre en compte les chevauchements des positions privées et publiques qui jouent à partir de réseaux constitués sur les divers registres formels et informels.

Les possibilités de reprise des investissements privés des ménages et des entreprises sont faibles à moyen terme. Il y a un délai entre l'assainissement financier, la crédibilité dans des réformes durables et la reprise de l'investissement privé à risque. Les deux principales variables qui doivent croître sont les exportations et l'investissement public. Une relance keynésienne est

---

3. Le commerce Cameroun/Nigeria a plusieurs déterminants : faible prix du carburant au Nigeria (celui-ci a toutefois été multiplié par 15 entre novembre 1993 et octobre 1994), rationnement des devises au Nigeria, réexportation du Cameroun vers le Nigeria liée aux restrictions et aux différences de change. Entre 1986 et 1995, le prix de la naira sur le marché officiel est passé de 425 F cfa à 20 F cfa et celui du marché parallèle est passé de 100 à 6,5 F cfa. Lors des mesures d'août 1993, il y a eu arrêt ou ralentissement des exportations ou des réexportations nigérianes en sucre raffiné, ciment, allumettes, pile électrique et relance des exportations camerounaises (bétail sur pied, paddy, coton, savon, conserves de tomate). Par contre, en décembre 1993, l'essence valait 3,25 nairas (15 cents) au Nigeria et 20 nairas (91 cents) au Cameroun.

A la suite de la dévaluation du F cfa, il y a eu inversion des flux notamment pour le textile, le riz, le coton, certains produits de réexportation. Il y a eu également baisse des exportations d'essence venant du Nigeria. Plusieurs facteurs ont joué outre la dévaluation du F cfa et l'appréciation de la naira. Il y a eu hausse du différentiel d'inflation (les mesures de libéralisation de fin février ont par contre accru l'inflation au Cameroun) et rareté de l'offre nigériane (du fait notamment du rationnement de devises).

## *La réforme fiscal-douanière*

toutefois délicate compte tenu de la composante en produits importés de l'investissement public, des risques inflationnistes et de la faible capacité d'absorption de l'économie. La politique budgétaire restrictive du Cameroun et l'attentisme des financements extérieurs limitent une relance par l'investissement public exerçant des effets d'entraînement sur l'investissement privé.

La simulation réalisée dans le cadre des modèles d'équilibre général et calculable et Tablo établis par DIAL et la CFD (cf. CERED/DIAL, 1995) montre qu'un accroissement de 10 % de la TCA (soit 22 milliards de F cfa ou un point de pression fiscale) conduit à trois points de croissance en trois ans si elle finance les Investissements publics. Le rapport conclut qu'une hausse de deux points de pression fiscale au Cameroun permet d'atteindre les objectifs de croissance du FMI (+ 6 % en trois ans).

La réforme de la fiscalité est centrale. Plusieurs pistes peuvent être proposées :

- les impôts fonciers, relativement justes et neutres mais qui ne sont envisageables qu'à moyen terme ;
- la fiscalisation de l'informel par ilotage. La fiscalité devrait être assise sur des critères simples (valeur locative, matériel, surface) ;
- la réduction des régimes dérogatoires, la suppression des exonérations et le contrôle des entreprises. Il est possible d'élargir l'assiette, d'accroître l'efficacité du recouvrement, d'approfondir les réformes de la TCA. Ces réformes impliquent à la fois un plus grand contrôle des douanes mais également une incitation des agents de l'administration fiscale ;
- par contre, les taxes à l'exportation qui ont un effet désincitatif doivent être exceptionnelles et liées aux aubaines.

La restructuration des dépenses publiques suppose le paiement des arriérés de salaires, le rétablissement des équilibres en faveur des revenus des agents productifs (salaires) aux dépens des pensions et des bourses, le rééquilibrage vers les dépenses sociales (d'éducation et de santé), l'apurement de la dette intérieure par paiement immédiat et titrisation et la réduction des écarts entre les fonctionnaires civils et en uniforme. On ne voit pas comment un ajustement des salaires réussi ne pourrait concerner que deux tiers des fonctionnaires. Les financements extérieurs devraient accompagner ces efforts internes en fonction de leur importance.

## BIBLIOGRAPHIE

- ♦ AHMAD, E., STERN, N. (1991), *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ♦ ALARY, V. (1996), *Incertitude et prise de risque en période d'ajustement*, Thèse, Paris I, Ron.
- ♦ BALDET, J., Corfmat, F.L., Cornely, D.P., Thai, V.L., Sidwich, E. (1991), *La fiscalité dans les pays de la Zone Franc. Questions de fonds*, Mi, Séminaire, Washington, 6-8 mars.
- ♦ BANQUE MONDIALE (1994), *Cameroun : diversité, croissance et réduction de la pauvreté*, oct., Yaoundé.
- ♦ BAYART, J.F. (1985), *L'état au Cameroun* Presse, Paris, Fnspp, 2<sup>e</sup> édition.
- ♦ CALIPEL, S., Collange, G. (1994), *Un modèle de l'économie camerounaise*, 3 volumes, mars, Cerdi/Cfd.
- ♦ CERED-FORUM, DIAL-ORSTOM (1995), *Étude macro-économique sur le Cameroun après la dévaluation*, Ministère de la Coopération, février.
- ♦ CHAMBAS, G. (1995), *Fiscalité et développement en Afrique Sub-Saharienne*, Paris, L'Harmattan.
- ♦ COGNEAU, D., HERRERA, J., ROUBAUD, F. (1994), La dévaluation du F cfa au Cameroun. Conséquences a priori, bilan conjoncturel et perspectives, *Journées des économistes de l'ORSTOM*, septembre.
- ♦ COURADE, G. (ed.) (1994), *Le village camerounais à l'heure de l'ajustement*, Paris, Karthala.
- ♦ COUSSY, J. (1993), Le conservatisme de la politique économique au Cameroun depuis l'indépendance : origines, rationalités et conséquences, in. Geshiere, P., Konings, P., *Itinéraires d'accumulation au Cameroun*, Paris, Karthala.
- ♦ De LANCEY, M. (1989), *Cameroun : Dependance and Independence*, West View Press, Boulder.
- ♦ GESHIERE, P., KONINGS, P. (1993), *Itinéraires d'accumulation au Cameroun*, Paris, Karthala.
- ♦ GUILLAUMONT, P. et S. (eds) (1988), *Stratégies de développement comparées Zone Franc et hors Zone Franc*, Paris, Economica.
- ♦ HENRY, A., TCHENTE GUILLERME, P. (1991), *Banques et tontines au Cameroun*, Paris, Karthala.
- ♦ HERRERA, J. (1994), Sur l'inconvertibilité du F cfa au Cameroun, *Politique Africaine*, n° 54, juin.
- ♦ HIBOU, B. (1994), Contradictions de l'intégration régionale en Afrique centrale, *Politique Africaine*, n° 54, juin.
- ♦ HUGON, Ph. (1968), *Analyse du sous-développement en Afrique noire : l'exemple du Cameroun*, Paris, Puf.
- ♦ HUGON, Ph. (1996), Sortir de la récession et préparer l'après pétrole : le préalable politique, *Politique Africaine*, n° 62, juin.
- ♦ JACQUEMOT, P., RAFFINOT, M. (1993), *La nouvelle politique économique en Afrique*, EDICEF/AUPELF.
- ♦ MEDART, J.F. (1995), état, démocratie et développement. L'expérience camerounaise, in Mappa, S., *Développer par la démocratie*, Paris, L'Harmattan.
- ♦ MOISSERON, J.Y. (1995), *Pression, structure fiscale et niveau de développement*, DIAL/ORSTOM, Ron.

## *La réforme fiscal-douanière*

- ◆ NAVARETTI, B., GAUTHIER, DE MELO, J., TYBOUT (1996), *How Do Industrial Enterprises Respond to Policy Reforms ? Recent Evidence from Cameroun*, World Bank, Washington, juin.
- ◆ PAYE, D. (1995), chapitre sur la fiscalité, in Cered-Forum, DIAL-ORSTOM, *Étude macroéconomique sur le Cameroun après la dévaluation*, Ministère de la Coopération, février.
- ◆ SCHATZBERG, M.C., ZARTMANN, I.W. (1986), *The Political Economy of Cameroun*, Praeger, New York.
- ◆ TANZI, V. (1990), Fiscal Policy, Growth and the Design of Stabilization Programs, in Tanzi V. (ed.), *Fiscal Policy in Open Developing Economics*, IMF, Washington.
- ◆ TARDITS, Cl. (1981), *Contribution de la recherche ethnologique à l'histoire des civilisations du Cameroun*, Paris, CNRS.
- ◆ THILL, J.R. (1991), *La fiscalité et l'ajustement structurel en Afrique francophone*, Paris, Ministère de la Coopération et du Développement.
- ◆ WORLD BANK (1996), *How Do Industrial Enterprises Respond to Policy Reforms ? Recent Evidence from Cameroun*, Washington, juin.



## LA LIBÉRALISATION DOUANIÈRE DE LA CÔTE-D'IVOIRE : UNE POLITIQUE SOUS CONDITIONS

Bernard CONTAMIN<sup>1</sup>

Dans l'arsenal des politiques d'ajustement mises en place en Afrique subsaharienne, à partir du début des années 1980, la libéralisation douanière occupe une place de choix. Considérées comme l'instrument privilégié de résistance d'une économie de rente, les barrières douanières ont fait l'objet de projets multiples de démantèlement, s'inscrivant dans des politiques de désengagement de l'Etat et de renforcement de l'économie de marché.

Certes la fiscalité douanière a ses « raisons pures » : d'une part, procurer des recettes à un Etat qui n'a pas les moyens de percevoir suffisamment d'impôts sur l'activité économique interne, et d'autre part, protéger une « industrie dans l'enfance » contre une concurrence internationale jugée excessive et souvent déloyale.

Raisons « impures » affirment haut et fort les tenants de l'Ajustement, qui font observer que la collusion d'intérêts de l'Etat et des producteurs nationaux a conduit à des niveaux de prélèvement douanier exorbitants, dont les effets sont en final contraires aux attentes. En pénalisant le consommateur par des prix trop élevés, le système freine la croissance de la demande et diminue ainsi l'assiette fiscale. Par ailleurs il favorise le maintien dans l'enfance d'industries incapables de constituer des acteurs actifs d'une croissance durable. En réaction à cet excès de protectionnisme, les marchés ont développé des circuits de contournement des barrières douanières, contribuant à diminuer les recettes de l'Etat et à désorganiser le jeu de la concurrence.

Trop d'impôt tue l'impôt, trop de protection tue la protection, certes ! Mais trop peu d'impôt tue l'Etat, et trop peu de protection peut tuer l'entreprise.

Y a-t-il un juste milieu « économiquement correct » ?

---

1. Le texte qui suit s'inscrit dans le cadre d'une recherche menée en collaboration avec B. Bouhoun et O. Kouassi de l'Université d'Abidjan.

En réalité la question est moins de déterminer un très hypothétique niveau optimal d'équilibre, que de dégager les facteurs favorables à un cheminement réaliste vers une libéralisation constructive, dont chacun s'accorde à reconnaître à la fois les risques de déséquilibres profonds à court terme mais le bien-fondé sur le long terme. L'expérience ivoirienne est à cet égard instructive. Elle permet de dégager un certain nombre d'enseignements sur la faisabilité et l'opportunité de cette libéralisation, enseignements dont nous avons retenu trois propositions :

– une libéralisation douanière n'est possible que si le choc sur les finances publiques est tolérable ; la faisabilité financière est une contrainte forte ;

– l'évasion fiscale, extrêmement importante, obéit à des logiques qui dépassent le cadre d'un simple calcul d'opportunité financière ; l'effet attendu d'accroissement de la base d'imposition par une baisse des droits de douane n'a rien d'automatique ;

– il existe un réel besoin de protection qui, dans une perspective de construction d'une compétitivité durable, ne saurait être traité en termes purement fiscaux.

## **1. La faisabilité financière de la libéralisation douanière**

Les vicissitudes des mesures de libéralisation douanière en Côte-d'Ivoire ont une relation étroite avec l'état des finances publiques.

**1.1.** La première réforme, élaborée par la Banque mondiale, date de 1985. Le nouveau dispositif alors mis en place est standard : diminution des droits de douane avec pour objectif d'atteindre 40% de protection effective (TPE), réduction du nombre de taux dans le but d'assurer la plus grande neutralité entre branches d'activité, suppression des barrières non tarifaires (contingentements, valeurs mercuriales...).

Afin d'atténuer le choc sur les entreprises, des mesures transitoires sont prévues : des surtaxes à l'importation doivent être appliquées de façon dégressive sur une période de cinq ans, une prime à l'exportation devant être versée aux entreprises afin de compenser la surévaluation du FCFA.

Très rapidement cette réforme tourne court : dès 1987 les droits de douane subissent une augmentation générale substantielle de + 30% à + 50% ; en 1988 la prime à l'exportation cesse pratiquement d'être versée ; en 1989 le taux minimum de droit d'entrée est porté de 5% à 10% et une nouvelle taxe de 2% (taxe dite « statistique ») est créée.

En fin de compte, en 1990, le niveau des droits de porte est de l'ordre de celui de 1983<sup>2</sup>.

---

2. Sur la base d'un échantillon de 350 positions douanières en 1990, le taux moyen pondéré des droits (droit de douane, droit fiscal d'entrée et TVA) applicables aux importations hors produits pétroliers a été estimé par la DCGTx (1994) à 36,6% en 1990 contre 37,7% en 1983. Si l'on tient compte des « autres taxes » et des modifications de la structure des importations, le niveau de 1990 est plus élevé que celui de 1983.

## *La libéralisation douanière de la Côte-d'Ivoire*

Ce revirement s'explique par le retour des déficits publics internes et externes dès 1986, après l'embellie des années 1984 et 1985. La réforme de 1985 avait été définie sur la base d'une hypothèse de fin de crise. Contrairement à certaines études qui mettaient en avant les détériorations structurelles de l'économie ivoirienne (Den Tuinder 1975, Duruflé 1986), la Banque mondiale estimait que de bonnes politiques macroéconomiques pouvaient suffire à assurer une croissance « autonome » (Banque mondiale 1986).

C'est sous la pression insistante du FMI que les autorités ivoiriennes relevèrent les droits de porte, révélant par là-même le caractère prioritaire de la résorption des déficits publics et les désaccords profonds entre les deux institutions de Bretton Woods.

**1.2. La période 1990-1993** va être caractérisée par une politique sélective aux conséquences financières maîtrisées.

Compte tenu de la persistance de la crise financière et de l'absence de perspective de reprise substantielle à court terme de la croissance économique, le gouvernement ivoirien, sous la direction du premier ministre Alassane Ouattarra, décide de procéder, à partir de 1991, à des diminutions de droits de porte sur certains produits et dans certains secteurs jugés prioritaires. Une perte de recettes fiscales (de l'ordre de 30 milliards de FCFA) est explicitement prévue et prise en compte dans l'ensemble du dispositif d'ajustement des finances publiques.

Les droits de porte sur certains intrants agricoles et industriels sont diminués. Corrélativement les droits sur certaines importations de produits finis sont abaissés, dans le but de réduire les distorsions inter-entreprises et de décourager la fraude, en particulier dans le secteur textile.

Cette approche sélective permet, à la différence d'une modification de l'ensemble des tarifs, de mieux estimer les effets sur les recettes fiscales et par voie de conséquence de pouvoir en maîtriser l'ampleur. La loi de Finances pour 1992 a d'ailleurs modifié les propositions de la Commission de Réforme du Tarif Douanier, estimant que pour des raisons budgétaires certains tarifs devaient être maintenus.

La généralisation progressive de cette démarche à d'autres produits, en particulier les biens d'équipement, supposait une amélioration de la situation financière d'ensemble de la Côte-d'Ivoire. A la fin de 1993, les pouvoirs publics disposaient d'une marge de manoeuvre insuffisante pour envisager de nouvelles réductions tarifaires. Si un projet de généralisation de la réforme était en voie de finalisation, il apparaissait clairement que les conditions de sa mise en oeuvre n'étaient pas réunies, malgré les signes de remontée des cours internationaux des matières premières. C'est dans ce contexte d'attentisme que la dévaluation du FCFA de janvier 1994 est intervenue, modifiant radicalement les données du problème.

### **1.3. 1994-1996 : le retour de « l'abondance financière ».**

Le doublement mécanique de la valeur nominale en FCFA des importations et des exportations à la suite de la dévaluation, conjugué à la persistance de la remontée des cours des produits agricoles d'exportation, ouvraient de nouvelles perspectives de rentrées fiscales. Il devenait alors possible de mettre en oeuvre le projet de réforme générale à partir d'une assiette considérablement élargie.

Une baisse rapide et substantielle des tarifs douaniers constituait par ailleurs une mesure d'accompagnement parfaitement légitime dans le but de réduire les effets inflationnistes de la dévaluation. Bien que le projet de réforme n'ait pas pris en compte l'hypothèse d'une dévaluation, l'ensemble du nouveau dispositif fut mis en oeuvre sans délai. En 1995, sur la base de l'échantillon de 350 positions douanières de 1990, le niveau moyen pondéré des droits était de 29,3%, contre 36,6% en 1990.

Cette rapidité de réaction des autorités ivoiriennes fit croire qu'à la différence des autres pays de la zone franc, la Côte-d'Ivoire s'était préparée à une modification de parité de sa monnaie. C'est au contraire la dévaluation qui créa les conditions de faisabilité financière d'une réforme élaborée dans l'hypothèse d'un maintien de la parité, confirmant le poids déterminant de l'état des finances publiques.

## **2. Une évasion fiscale persistante**

Définir des niveaux de droits de porte est une chose, les appliquer en est une autre ! Or en matière douanière, les écarts entre les droits théoriques et les droits effectivement perçus sont considérables. Les politiques de libéralisation douanière des économies subsahariennes tiennent compte explicitement de cette évasion fiscale et en font même généralement le fondement de leur légitimité : la diminution du niveau des droits de porte serait le moyen le plus sûr de réduire les fuites en les rendant financièrement moins attractives.

En réalité il existe de sérieux motifs pour que persiste, voire même se renforce, un ensemble d'activités de « non droit commun », générées soit par l'application de régimes officiels d'exonération, soit par des pratiques frauduleuses.

### **2.1. Des exonérations massives**

Depuis les indépendances, les régimes douaniers dérogeant au droit commun ont été l'une des principales composantes des politiques de soutien de l'investissement privé. Dans le cadre de codes d'investissement, des systèmes d'exonérations totales ou partielles, sur des périodes plus ou moins longues, ont été mis en place, afin de diminuer le coût des moyens de production, intrants et biens d'équipement.

## *La libéralisation douanière de la Côte-d'Ivoire*

Durant les années 1980, ces avantages fiscaux n'ont pas été remis en cause par les politiques d'ajustement qui, tout en accordant la priorité au rétablissement des équilibres financiers de court terme, cherchaient à susciter une reprise de la croissance économique et par conséquent de l'investissement. Au contraire la tendance a été plutôt à l'accroissement du poids relatif de ces dérogations : la part des importations bénéficiant d'exonérations s'élevait en 1995 à 48,8% des importations totales contre 46,2% en 1980, avec une pointe à 57,4% en 1990.

Les importations ivoiriennes sont donc divisées en deux groupes d'importance semblable. Si l'on ne retient que celles qui supportent effectivement les droits qui relèvent du droit commun, le taux moyen des droits applicables augmente substantiellement. Ainsi, pour l'année 1990, alors que le taux moyen était de 36,6% pour l'ensemble des importations (hors produits pétroliers), ce taux s'élevait à 57,8% pour les produits non exonérés. Les importations exonérées correspondent donc à des positions douanières dont les taux d'imposition sont relativement faibles. Autrement dit ceux qui paient, paient beaucoup. Les exonérations accentuent le dualisme entre payeurs et exonérés.

En 1995, a été adopté un nouveau Code des Investissements, extrêmement libéral. L'objectif est de tenir le pari d'une consolidation durable de la croissance suscitée par la dévaluation du FCFA et la remontée des cours internationaux des matières premières. Dans le contexte de désengagement de l'Etat, cette consolidation passe par une reprise massive des investissements privés. Dans cette perspective, l'octroi d'exonérations est considéré comme une priorité. La multiplication récente des agréments prioritaires, accordés par le conseil des ministres, confirme le caractère stratégique des exonérations dans la politique économique de la Côte-d'Ivoire. Leur persistance et leur apparente indépendance à l'égard des variations des droits de porte, soulèvent des réserves à la fois de la Banque mondiale, foncièrement hostile à toute politique discriminatoire qui risquerait de devenir discrétionnaire, et du FMI inquiet du manque à gagner fiscal.

### **2.2. Les multiples chemins de la fraude**

La première source de fraude est le *non paiement des droits théoriquement dus*, en l'absence d'exonérations officielles. Les rapprochements effectués par la DCGTx (1994) pour les importations de droit commun, sur la période 1983-1990, concluent à l'existence d'écarts modérés entre les taux théoriques de perception et les taux constatés à partir des recettes douanières effectives. Dès lors que les importations sont déclarées, l'administration des douanes effectuerait les recouvrements prévus par les textes de façon satisfaisante dans l'ensemble. Mais encore faut-il que les déclarations soient exactes !

Les fausses déclarations correspondent à une deuxième modalité de fraude qualifiée de *documentaire* : les inexactitudes peuvent porter, en particulier, sur les quantités (minoration), l'espèce (de façon à bénéficier des taux réduits de

certaines positions douanières), les origines et surtout la valeur unitaire (sous-évaluation<sup>3</sup>).

Pour certains produits dits sensibles, la comparaison, pour l'année 1987, des valeurs déclarées des exportations des pays de la CEE à destination de la Côte-d'Ivoire et de celles enregistrées à l'importation en Côte-d'Ivoire a permis d'estimer à 34% l'importance de la sous-déclaration, ce qui est considérable.

Il semble que ce taux ait eu tendance à augmenter au cours des années 80. La suppression des valeurs mercuriales (valeurs d'importation fixées réglementairement) par la réforme de 1985 et les vicissitudes du Bureau de la Valeur ont certainement favorisé cette augmentation. En confiant, en 1989, à une société privée (la Société Générale de Surveillance) la mission de vérifier la valeur des importations et de délivrer un certificat obligatoire pour le dédouanement d'un grand nombre de produits, le gouvernement ivoirien a opté pour une solution théoriquement satisfaisante. Ce système de contrôle, qui n'est pas à l'abri de pratiques corruptives (dont le secteur public n'a pas le monopole !), se heurte en particulier à la difficulté d'estimer le juste prix. En privilégiant la méthode de la moyenne des prix observés sur les marchés, il y a un risque non négligeable de s'ajuster sur des prix de dumping, l'initiative de la sous-évaluation étant alors du ressort des exportateurs, en accord éventuel avec les importateurs.

En tout état de cause, l'abaissement des droits de porte n'a pas d'effet direct sur ce type de fraude. Il est en effet toujours intéressant d'essayer de diminuer la base d'imposition en douane, dans la mesure où le prélèvement comprend la TVA et où le risque se réduit généralement à une simple possibilité de rejet du dossier.

La sous-évaluation des quantités correspond en fait à une troisième source de fraude constituée par *les non-déclarations* : les biens entrent sur le territoire national sans être enregistrés par les services des douanes. Le poids relatif de ces importations « non enregistrées » peut être très élevé : il était estimé en 1994-95 à 11% du marché intérieur pour les cigarettes, 40% pour le pagne fancy, 45% pour les téléviseurs, 100% pour les ventilateurs. Il peut varier fortement d'une année sur l'autre, pour des raisons extrêmement diverses. Dans ce contexte, les effets d'une baisse des droits de porte sur l'ampleur de la fraude ne sont ni automatiques, ni nécessairement durables.

Le secteur textile est une bonne illustration de cette complexité. A la fin des années 80, les entreprises ivoiriennes productrices de pagne, soumises à une forte concurrence d'importations frauduleuses sur un marché intérieur

---

3. Les surévaluations sont également possibles. C'est le cas depuis 1995, en raison de certaines dispositions du nouveau Code des Investissements. L'octroi automatique d'exonérations douanières à partir d'un certain niveau d'investissement conduit certains importateurs de biens d'équipement à majorer la valeur de leurs achats.

## *La libéralisation douanière de la Côte-d'Ivoire*

dépressif, demandaient avec insistance une baisse des droits de porte de façon à supprimer l'attrait des circuits illégaux d'importation (principalement via Lomé). Il était proposé de ramener le taux de prélèvement de 60% à 38%, ce qui fut fait effectivement début 1992. Les effets positifs furent immédiats : diminution importante des importations frauduleuses et accroissement substantiel à la fois des importations légales et de la production nationale (doublement de la production de pagne wax ivoirien).

Cette spectaculaire reprise soulevait néanmoins une interrogation : était-elle dû à la baisse de la fiscalité de porte ou/et à la désorganisation des circuits parallèles à la suite des « événements » de Lomé ? Certains travaux (notamment ceux de P.Labazée, 1993) ont mis en valeur la segmentation des marchés légaux et illégaux, tant du côté de l'offre que de la demande. D'une part beaucoup d'opérateurs informels, de par leur mode de fonctionnement, ne sont pas prêts à rentrer dans les circuits légaux : l'entrée légale dans la branche est beaucoup trop difficile pour eux, en termes financiers, mais aussi en termes d'organisation. D'autre part, la baisse du pouvoir d'achat des populations accroît la demande pour les produits à bas prix : même si le taux de profit n'est pas plus élevé, voire même plus faible, dans le circuit informel que dans le circuit légal, l'existence d'une demande spécifique justifie la persistance d'une offre qui échappe à la fiscalité.

L'évolution récente du marché du textile confirme ces analyses. Malgré la dévaluation et le gain de compétitivité-prix dont ont bénéficié les industries ivoiriennes, de nouveaux circuits d'importations non déclarées se sont mis en place (wax du Nigéria, fancy du Pakistan) conduisant les entreprises, tant commerciales que de production, à privilégier les segments de marché sur lesquels la compétitivité-qualité est suffisamment discriminante. C'est donc à une réorientation stratégique que les entreprises sont acculées, ramenant la baisse des droits de porte au rang d'un instrument de politique économique parmi bien d'autres.

### **3. Le besoin de protection en question**

Tout en rappelant que la suppression totale des barrières douanières est l'objectif final, les programmes de libéralisation douanière de la Banque mondiale prévoient le maintien d'un niveau non nul de protection douanière. Dans le cas de la Côte-d'Ivoire, l'objectif de la réforme de 1985, repris par celle de 1994, était de ramener le taux moyen de protection effective (TPE) à 40%, sans que ce niveau ait une justification claire. Pour la Banque mondiale, il constitue simplement un objectif provisoire destiné à organiser une première phase de libéralisation. Par ailleurs, la dispersion des taux doit être réduite au maximum, de façon à éviter toutes distorsions dans l'allocation des facteurs. La protection n'a donc pas de légitimité : il est inutile, voire dangereux, de chercher à fonder un besoin de protection.

A l'inverse, le rapport Thill sur la fiscalité ivoirienne (Ministère de la Coopération 1991) proposait de fonder la protection sur l'existence de surcoûts (fiscalité, énergie, transport, crédit...), dont il s'agissait d'assurer une compensation fiscale dans la perspective de rendre compétitives les unités de productions ivoiriennes. Cette démarche a été reprise par la DCGTx dans son rapport qui a servi de base à la réforme de 1994. Les calculs conduisent à estimer le besoin moyen de protection effective des entreprises ivoiriennes à... 40% de la valeur ajoutée.

Ce résultat, qui semble concilier des points de vue très contradictoires, n'est à bien des égards qu'une fiction technocratique. Les hypothèses de calcul sont en effet tellement fragiles, que l'on peut émettre de sérieuses réserves sur la réalité de ce chiffre (B.Hibou 1995). Par exemple la prise en compte des sous-déclarations, telles qu'elles avaient été évaluées en 1987, a conduit la DCGTx à estimer que le taux réel de protection effective pour 1988 était de 33% et non pas de... 72%.

C'est le statut de ce type de calcul qui est en cause, et à travers lui celui d'une politique fiscale qui a l'ambition de renforcer la compétitivité des entreprises. Pris comme une norme autour de laquelle est construit un dispositif fiscal ayant sa propre logique, le TPE a peu de chance d'être un outil pertinent. Indicateur parmi d'autres, fiscaux et non fiscaux, d'un tableau de bord de la compétitivité appréhendée comme un processus dynamique, le besoin de protection peut constituer une référence utile dans le cadre d'une politique concertée de soutien de la compétitivité.

Mais encore faut-il que la notion de protection effective soit comprise par les différents partenaires. Or sous sa forme habituelle, le TPE nous paraît un indicateur à la fois surréaliste et fallacieux.

Surréaliste parce que, pourcentage de la valeur ajoutée, le TPE n'est pas directement comparable avec les taux d'imposition calculés sur les prix des produits, ce qui suscite un profond scepticisme de la part des « non experts ». Il est en effet pour le moins curieux pour un chef d'entreprise, d'entendre dire que le droit de douane de 10% sur ses intrants constitue une déprotection de son activité, puis d'apprendre que son produit fini, protégé par un droit de douane de 40%, a une protection effective de 110% (hypothèse d'un taux de valeur ajoutée de 30%). Curieuse déprotection qui fait passer la protection de 40% à 110% !

Le changement de base des taux, qui explique cet apparent paradoxe, est parfaitement légitime du point de vue de l'analyse économique. En calculant un taux sur la valeur ajoutée, les consommations intermédiaires sont prises en compte uniquement au niveau des entreprises qui produisent et non de celles qui consomment, ce qui se justifie au niveau macroéconomique.

Par contre, pour une entreprise, ce procédé de calcul est fallacieux, dans la mesure où il conduit à exclure les intrants à la fois comme source de surcoût et comme levier de diminution du besoin de protection. Si le taux de protec-

## *La libéralisation douanière de la Côte-d'Ivoire*

tion mesure le supplément de coût que l'entreprise peut supporter tout en restant compétitive, une baisse de cette protection va nécessiter des compressions de charges par des améliorations de productivité ou par des baisses de prix des facteurs de production. Dans ce contexte les consommations intermédiaires sont des postes sur lesquels l'entreprise peut jouer au même titre que les diverses composantes de sa valeur ajoutée. Il serait beaucoup plus judicieux de calculer la protection effective comme un pourcentage du prix de vente, comme le sont les taux du Tarif douanier<sup>4</sup>.

Certes on peut objecter que ce ne sont là que détails de calcul, qui détournent l'attention de la vraie question : les handicaps de compétitivité par rapport à la concurrence internationale ne sont-ils pas trop importants et trop enracinés, pour que l'on puisse envisager une déprotection significative ?

L'expérience ivoirienne nous apprend que la compétitivité ne se résume pas à une question de coûts et de prix : elle est aussi recherche de qualité (le bon produit pour la bonne demande) et capacité à mobiliser de nouveaux facteurs de production. Ce jeu concurrentiel complexe nécessite le développement, entre l'Etat et le secteur privé, de « formes de coopération stratégique [de nature] à générer à long terme des avantages comparatifs construits dans le cadre des mécanismes du marché » (B. Bellon et J. Nioso 1995). Dans cette perspective, le TPE fait figure de symbole d'une démarche technocratique qui a fait la preuve de sa stérilité.

---

4. Le souci d'utiliser des concepts compréhensibles par les opérateurs économiques et notamment les entreprises, conduit certains auteurs à ne plus utiliser la notion de protection effective pour ne raisonner qu'en terme de protection nominale (par exemple Dean A. De Rosa 1990). Une telle attitude nous paraît regrettable mais compréhensible.

## BIBLIOGRAPHIE

- ◆ BANQUE MONDIALE, 1986, La Côte-d'Ivoire en transition : de l'ajustement structurel à la croissance autonome. Rapport principal. Washington, 225 p.
- ◆ BELLON (B.), Niosi (J.), Une interprétation évolutionniste des politiques industrielles, Revue d'Economie Industrielle, n° 71, 1<sup>er</sup> trimestre 1995, p. 213
- ◆ DEAN A. DE ROSA, 1990, Protection and export performance in sub-saharian Africa, Working Paper, International Monetary Fund, Washington, 41 p.
- ◆ DEN TUINDER (B.A.), 1977, Ivory Coast. The challenge of success. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 445 p.
- ◆ DIRECTION ET CONTRÔLE DES GRANDS TRAVAUX (DCGTx), 1994, Réforme du tarif douanier. Rapport final. Abidjan, 166 p.
- ◆ DURUFLE (G.), 1988, L'Ajustement structurel en Afrique. Karthala, Paris, 205 p.
- ◆ HIBOU (B.), 1996, L'Afrique est-elle protectionniste ? Karthala, Paris, 334 p.
- ◆ LABAZE (P.), 1993, in Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest, sous la dir. de Emmanuel Grégoire et Pascal Labazée, Karthala, Paris, 125-174.
- ◆ MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION, 1991, Côte-d'Ivoire. Vers une fiscalité adaptée, Rapport Thill-Pilloux, Paris, 146 p. + Annexes.

**TRANSITION FISCALO-DOUANIÈRE ET RÉPARTITION DANS  
UN PAYS EN DÉVELOPPEMENT  
ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION ET APPLICATION AUX CAS DU  
CAMEROUN ET DU MAROC**

**Denis Cogneau**

**Introduction**

Le principal changement que les pays en développement sont appelés à apporter à leur système fiscal consiste à diminuer le prélèvement sur le commerce extérieur et à réorienter les prélèvements en direction des revenus intérieurs. Cette réforme implique tout d'abord une modification de la structure des taux, éventuellement une augmentation de l'assiette des prélèvements intérieurs, et enfin une amélioration du rendement du système fiscal dans son entier (lutte contre la fraude). On en attend une plus grande efficacité économique, à travers notamment l'amélioration de l'allocation des ressources et de la spécialisation internationale, et en cas de réussite l'accroissement des dépenses publiques productives permis par l'accroissement des recettes budgétaires. L'objectif n'est pas la répartition, contrairement à de nombreuses réformes fiscales menées dans les pays industrialisés et portant sur la structure même de la fiscalité intérieure (impôt sur le revenu, TVA)<sup>1</sup>. Dans la plupart des cas, la baisse des prélèvements sur le commerce extérieur est compensée par une augmentation des prélèvements indirects sur la production et la consommation intérieures : taxes sur le chiffre d'affaire ou taxe sur la

---

1. Les impôts directs ou les cotisations sociales portant sur les revenus ou le patrimoine, qui sont les instruments de redistribution fiscale par excellence, sont difficiles à mettre en place parce qu'ils supposent une administration fiscale très performante, et un niveau de formalité des revenus plus élevé (société salariale urbaine), outre le fait qu'ils risquent de décourager le développement de facteurs rares (travail qualifié ou capital).

valeur ajoutée. Cette « transition fiscalo-douanière » a néanmoins des conséquences distributives importantes, et variables selon la forme qu'elle revêt et les types d'économies et de sociétés auxquelles elle s'applique.

La première partie effectue une discussion mi-théorique mi-empirique des conséquences distributives de la transition fiscalo-douanière dans un petit pays en développement. La seconde partie tente d'illustrer les éléments dégagés par l'analyse théorique sur deux cas concrets, à partir de la simulation de deux modèles micro-macro appliqués : le cas de la réforme fiscalo-douanière de 1994 de l'Union économique et monétaire d'Afrique Centrale (UDEAC, actuelle CEMAC) et le cas de la libéralisation du commerce extérieur du Maroc à la suite de la signature par ce pays des accords du cycle de l'Uruguay et d'un nouvel accord commercial avec l'Union Européenne.

## 1. Discussion théorique

### 1.1. La transition fiscalo-douanière et son impact budgétaire et financier

#### *Conséquences budgétaires*

On définira la transition fiscalo-douanière par une baisse des tarifs douaniers compensée totalement ou partiellement, au niveau du budget de l'Etat, par une augmentation des taxes indirectes (TVA ou autres) portant sur les produits (y compris, bien sûr, les produits importés). Cette compensation totale ou partielle se justifie particulièrement dans des pays qui ont déjà connu un ajustement drastique des dépenses publiques et où l'on peut considérer qu'elles ont atteint un niveau plancher.

La masse budgétaire affectée s'écrit donc :

$$t_m p_m M + t(1+t_m)p_m M + t p_f Q_f$$

où  $t_m$  est le taux de tarif douanier,  $t$  le taux de taxe sur les produits,  $p_m$  le prix des importations à la frontière,  $p$  le prix de la production domestique,  $M$  les importations et  $Q_f$  la production domestique formelle (ou l'assiette des taxes indirectes intérieures).

Si l'on fait (temporairement) abstraction des variations des volumes d'importations (supposées pour l'instant complémentaires), de l'assiette des prélèvements intérieurs, et des termes de l'échange provoquées par la réforme, l'équilibre budgétaire « *ex ante* » implique :

$$\Delta t. [p_f Q_f + (1+t_m)p_m M] \approx -\Delta t_m \cdot (1+t)p_m M$$

Comme on le voit, toutes choses égales d'ailleurs, la variation compensatoire requise des taux de taxe indirecte est évidemment d'autant plus faible que l'assiette de ces taux est grande relativement aux importations. Dès lors,

## *Transition fiscal-douanière et répartition dans un pays en développement*

une économie « très informelle » fera peser le poids de la transition fiscal-douanière sur un petit nombre de produits et d'entreprises formelles. Cette transition sera confrontée, dans ce cas, à un risque d'échec important : les entreprises formelles, soumises à des taxes exorbitantes et à une concurrence sévère vis-à-vis des importations et des produits informels, préfèrent s'immerger dans l'informalité. Il s'ensuit une augmentation de la fraude, une baisse de recettes fiscales et une impasse budgétaire : le taux de pression fiscale baisse et les taxes sur le commerce extérieur conservent leur position prééminente (cas de Madagascar<sup>2</sup>, et dans une moindre mesure, du Cameroun lors de la réforme de la zone UDEAC en 1994). Le rétablissement de l'équilibre budgétaire rend alors inévitable un ajustement des dépenses publiques, dont les conséquences distributives (et productives) doivent être examinées séparément ; tout dépendra alors de la distribution fonctionnelle de ces dépenses, et du poste sur lequel on fera peser l'ajustement : salaires, investissements d'infrastructure, éducation, santé, etc. Si l'ajustement des salaires réels, à travers une baisse nominale ou une dévaluation, peut sembler préférable parce que touchant les catégories moyennes et supérieures, en revanche l'ajustement des autres dépenses peut se révéler défavorable aux plus pauvres<sup>3</sup>, de même qu'une extension de l'assiette de l'impôt aux activités informelles.

### *Modification du taux de change réel*

Si l'on écrit maintenant les prix payés par les consommateurs pour un produit importé, un produit formel, et un produit informel :

$$p_m^c = (1+t) (1+t_m) p_m$$

$$p_f^c = (1+t) p_f$$

$$p_i^c = p_i$$

On voit que, toujours *ex ante* :

---

2. Pour un calcul des pertes de recettes fiscales dues à la fraude à Madagascar, cf. de Melo et alii (1993)

3. Par exemple, dans le cas des dépenses d'éducation en Afrique sub-saharienne, F.Orivel (1995) montre que les ajustements ont plus porté sur l'éducation primaire que sur les autres cycles. Voir aussi S.Mesplé-Somps (1995).

$$\frac{\Delta p_m^c}{p_m^c} - \frac{\Delta p_f^c}{p_f^c} = \frac{\Delta t_m}{1+t_m} \leq 0$$

$$\frac{\Delta p_m^c}{p_m^c} - \frac{\Delta p_i^c}{p_i^c} = \frac{\Delta t_m}{1+t_m} + \frac{\Delta t}{1+t} = \frac{\Delta t_m}{1+t_m} \left( \frac{p_f Q_f}{p_f Q_f + (1+t_m)p_m M} \right) \leq 0$$

Si la baisse des tarifs douaniers est suffisamment forte, et si les produits locaux ne sont qu'imparfaitement substituables à ces importations, la transition fiscal-douanière s'accompagne donc d'une baisse, au niveau du consommateur, du prix des importations par rapport aux prix des produits formels et informels domestiques<sup>4</sup>.

*Ex ante*, la transition fiscal-douanière a ainsi un effet équivalent à une appréciation du taux de change réel. C'est pourquoi elle est souvent accompagnée d'une dévaluation compensatoire de la monnaie (réformes commerciales de la zone Franc par exemple, entreprises en 1994) afin de rétablir l'équilibre extérieur de long terme. La pénétration des importations s'avère la plupart du temps supérieure au surcroît d'exportations, tout d'abord parce que la libéralisation commerciale est asymétrique, les tarifs douaniers étant beaucoup plus élevés dans les pays du Sud que dans ceux du Nord<sup>5</sup>. Un objectif central de la transition fiscal-douanière est toutefois d'attirer des capitaux extérieurs privés (investissements directs) ; la réussite de la transition doit donc permettre, à terme, une stabilisation du taux de change réel. Un afflux de capitaux extérieurs publics (aide ou prêts) peut également accompagner la réforme et servir à rééquilibrer temporairement les comptes extérieurs<sup>6</sup>.

### *Le risque de déstabilisation macro-économique et l'économie politique de la transition*

Il convient donc de ne pas minimiser l'impact potentiellement déstabilisateur des réformes de la fiscalité extérieure, lorsque les capacités de gestion macro-économique des Etats sont déficientes, et en l'absence de gains de productivité majeurs dans les secteurs de biens échangeables (condition d'un

4. Les raisonnements effectués font abstraction des importations parallèles et supposent que les importations non-frauduleuses sont commercialisées par le secteur commercial formel. Autrement dit, on suppose que les importations frauduleuses ne sont taxées ni au frontières ni à l'intérieur du pays, tandis que les importations entrées légalement sont également entièrement soumises aux taxes intérieures.

5. De surcroît, l'accord signé entre l'Union Européenne et ses partenaires du Maghreb ne concerne pratiquement pas les produits agricoles.

6. Ces flux financiers sont néanmoins compensés, à long terme, par des flux en sens contraire, de rapatriement de bénéfices (capitaux privés des multinationales) ou de remboursements de la dette contractée.

## *Transition fiscal-douanière et répartition dans un pays en développement*

accroissement de la compétitivité du pays et de l'attraction des investissements directs). Ce risque de déstabilisation est d'autant plus fort que les gains d'efficacité micro-économique et de croissance provenant de la libéralisation commerciale seront faibles (voir ci-dessous, pour une reprise de ce point).

L'exemple récent du Mexique est assez éloquent en la matière, où les difficultés persistantes de balance des paiements (antérieures à la signature de l'ALENA) et la perte de confiance des agents extérieurs dans la capacité de gestion du gouvernement ont conduit à un ajustement drastique. Cet exemple rappelle également les conséquences distributives défavorables que peut avoir une libéralisation commerciale de cette ampleur pour certaines catégories éloignées du marché mondial (paysans vivriers notamment). Le cas du Mexique, pays de grande taille, n'est pourtant pas le plus défavorable en matière de paiements extérieurs et de budget, puisque son ouverture sur l'extérieur est moins importante et sa fiscalité intérieure est plus développée qu'au Maghreb ou en Afrique sub-saharienne (tableau 1). Les simulations effectuées pour le Maroc (Rütherford et alii, 1994; Cogneau, Tapinos, 1995) fournissent des estimations très élevées de l'augmentation compensatoire de la TVA (jusqu'à +75% sur les taux pour un libre-échange total). Cogneau et Tapinos (1995) débouchent sur un effet nul, voire négatif du libre-échange sur le niveau du PIB, une fois prises en compte les exigences de stabilisation (dévaluation contractionniste, hausse de la TVA).

Rodrik (1996) rappelle à quel point la libéralisation commerciale des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est a été progressive et graduelle, ayant pour préalables le renforcement des capacités de gestion macro-économique des États, et un rythme d'accumulation rapide des facteurs (capital physique et humain). En comparaison, certains pays d'Amérique Latine ont dû accomplir en cinq ans des réformes que les pays asiatiques ont mis plus de vingt ans à réaliser. Il est particulièrement intéressant que Rodrik fasse reposer les meilleures « gouvernance » et capacité de gestion asiatiques sur une distribution initialement plus égalitaire (qui est par ailleurs favorable à une accumulation rapide de capital humain).

### **1.2. Les effets attendus sur les prix et les revenus**

#### *Redistribution des revenus dans le cadre standard*

Les effets micro-économiques attendus de la libéralisation commerciale ont été relativement bien cernés par l'économie internationale traditionnelle. Le théorème d'Heckscher-Ohlin prévoit une spécialisation dans les secteurs intensifs en facteurs relativement abondants (travail non-qualifié) et le théorème de Stolper-Samuelson une augmentation de la rémunération de ces facteurs abondants ; l'effet dit d'amplification de Jones prévoit que cette augmentation sera plus élevée que la hausse du prix des secteurs correspondants. Ces théorèmes supposent une immobilité internationale des facteurs et une mobilité

nationale parfaite. Ils ont été étendus au cas de facteurs spécifiques à certains secteurs (terre notamment), prévoyant aussi un avantage comparatif dans les secteurs intensifs en facteurs spécifiques relativement abondants. Le théorème d'Haberler prévoit alors la baisse de la rémunération du facteur spécifique dans le cas où le prix du secteur correspondant baisse.

En cas de mobilité des facteurs, et notamment du capital (investissements directs), les effets de réallocation et de redistribution sont plus difficiles à circonscrire. Les hypothèses classiques débouchent plutôt sur une substitution entre flux de biens et flux de facteurs (Mundell), et donc une baisse des flux de facteurs (migrations ou investissements) à la suite de la libéralisation commerciale. Cependant, d'autres hypothèses plus proches du comportement des firmes multinationales conduisent à une complémentarité (modèles de Markusen et Venables par exemple).

La théorie économique traditionnelle prévoit donc que la libéralisation commerciale provoque une spécialisation des pays en développement dans les secteurs intensifs en ressources naturelles très spécifiques et/ou en travail non-qualifié. La rémunération de ces facteurs a tendance à s'accroître, relativement à celles du capital et du travail qualifié. On aurait donc tendance à penser que les conséquences distributives de la libéralisation commerciale sont plutôt positives. Cependant le cas de la terre est particulier. Dans le cas où les exportations agricoles du Nord (ou d'autres pays en développement) concurrencent les produits locaux, la baisse de la protection entraîne une baisse de la rémunération des propriétaires terriens. L'effet sur les petits paysans vivriers, offreurs de main-d'œuvre non-qualifiée mais propriétaires de leur terre, est indéterminé ; il peut donc être négatif. Dans ce cadre standard, l'évolution du revenu des petits paysans pauvres éloignés du marché semble donc constituer le noeud de la question distributive. Si elle se pose de manière aiguë au Mexique (paysans du Chiapas, producteurs de maïs), il est prévisible qu'elle soit plus aiguë encore au Maghreb ou en Afrique sub-saharienne.

Lorsqu'ils sont appliqués à des cas concrets, les modèles d'équilibre général standard fournissent dans la plupart des cas des estimations assez décevantes des gains d'efficacité micro-économique de long terme générés par une libéralisation commerciale, de l'ordre de 2 à 3% du PIB en moyenne (Brown et *alii*, 1994<sup>7</sup> ; Goldin et *alii*, 1993 ; Robinson, 1991 ; Rutherford et *alii*, 1995)<sup>8</sup>. Concernant le Maghreb ou l'Afrique sub-saharienne, certaines évaluations sont même inférieures voire négatives (cf. Goldin et *alii*, 1993 par

---

7. Ce modèle multilatéral intègre de surcroît des éléments de concurrence imparfaite (voir plus loin). Les flux d'investissement direct y demeurent néanmoins exogènes.

8. Rappelons que ces modèles ne sont globalement concernés que par le gain d'efficacité microéconomique engendré par une spécialisation internationale plus conforme aux avantages comparatifs (rapprochement en niveau de la frontière de production) et ne disent rien en termes de croissance (voir plus loin dans ce texte).

## *Transition fiscal-douanière et répartition dans un pays en développement*

exemple pour les conséquences du cycle de l'Uruguay sur les deux régions). D'autre part, les études empiriques effectuées depuis la fin des années 1970 sur la distribution fonctionnelle du revenu aboutissent à des résultats mitigés. Dans de nombreux cas, notamment en Amérique Latine, la distribution des revenus semble évoluer dans un sens opposé à celui qui est prédit par la théorie traditionnelle<sup>9</sup>. Davis (1996) propose une explication par les « cônes de diversification » : les pays ne produisant qu'un cône limité de produits, l'égalisation du prix des facteurs ne joue qu'entre les pays produisant dans le même cône (Asie et Amérique Latine par exemple).

### *Redistribution par les prix dans le cadre standard*

Les effets sur les revenus relatifs peuvent être par ailleurs compensés par les effets sur les prix, les catégories correspondantes de consommateurs (capitalistes, qualifiés, non-qualifiés, ruraux...) n'ayant pas les mêmes paniers de consommation et donc des indices de coût de la vie différents (voir encadré 1). Les catégories les plus riches, dont les paniers contiennent le plus d'importations, ont des chances d'être avantagées par ce canal. Néanmoins, l'augmentation compensatoire des taxes indirectes, pesant sur le prix des produits formels, touche probablement les mêmes catégories. Par ailleurs, la baisse du prix des importations alimentaires peut bénéficier aux plus pauvres (voir cas du Cameroun). Tout dépend donc d'une part de la diffusion relative des produits importés concernés par la réforme et des produits formels constituant l'assiette des impôts indirects, c'est-à-dire *grosso modo* de leurs élasticité-revenu respectives, et d'autre part de l'élasticité de substitution entre ces deux types de produit. A la limite, si les produits formels sont des importables très substituables aux produits importés, leur prix baisse d'un montant équivalent à celui des importations et les paniers des consommateurs « importateurs » sont favorisés (mais il est alors difficile de réaliser la compensation budgétaire prévue). A l'autre extrême, si les importations de biens de consommation sont plutôt complémentaires des produits formels (cas envisagé au §1.1), l'augmentation du prix des produits formels contrecarre la baisse du prix des importations dans le panier du consommateur ; pour peu que l'assiette des taxes intérieures soit réduite et les augmentations de taux assez fortes, l'impact final de la réforme sur la redistribution des coûts de la vie peut s'avérer équitable (voir cas du Maroc). En définitive, la redistribution entraînée par les mouvements de prix relatifs et de coût de la vie devrait s'avérer limitée dans la plupart des cas de figure. Ce point mérite sans doute d'être approfondi, mais les estimations effectuées dans la seconde partie confirment plutôt la prééminence des effets revenu par rapport aux effets prix.

---

9. Cf. Les études citées par D. Davis (1996).

## Effet de la variation des prix relatifs sur le consommateur

Convenons de représenter le bien-être d'un ménage  $h$  comme une fonction d'utilité dépendant de trois arguments, la consommation de produits importés, de produits formels et de produits informels :

$$U^h(C_m^h, C_f^h, C_i^h)$$

$$p_m^c C_m^h + p_f^c C_f^h + p_i^c C_i^h = p^c \cdot C^h$$

$C^h$  étant la dépense totale de consommation.

Sous les hypothèses habituelles de la théorie du consommateur, on peut écrire le bien-être comme une utilité indirecte fonction de la dépense totale en volume et du vecteur (triplet ici) des prix relatifs  $\pi$  :

$$V^h = V^h(C^h, \pi_m^c, \pi_f^c, \pi_i^c)$$

On a, par l'identité de Roy :

$$\frac{\partial V^h}{\partial \pi} = - \frac{\partial V^h}{\partial C^h} (C_m^h \Delta \pi_m^c + C_f^h \Delta \pi_f^c + C_i^h \Delta \pi_i^c)$$

Pour des mouvements marginaux des prix relatifs, la variation de bien-être du ménage est équivalente à une variation du revenu correspondant à la variation du coût de son panier de consommation.

**Coûts politico-économiques de la réallocation et de la redistribution**

Le schéma esquissé jusqu'à présent associe une forte redistribution des revenus à un gain d'efficacité globale somme toute modeste. Rodrik (1996) emploie le terme de « *political cost-benefit ratio* » pour qualifier cette association<sup>10</sup>. Cette forte redistribution des revenus est également corrélée avec une intense réallocation sectorielle des facteurs (mouvement de spécialisation), comme le modèle très désagrégé de Rutherford et *alii* le montre pour le cas du Maroc. Il faut à ce propos se rappeler que les résultats des modèles théoriques et appliqués ne portent que sur les flux nets de facteurs. Les flux

10. Dans un exemple ultra-simplifié, sans compensation budgétaire, il montre qu'une annulation des droits de douane peut impliquer une redistribution de 5 \$ pour un gain d'efficacité de 1\$.

## *Transition fiscal-douanière et répartition dans un pays en développement*

bruts correspondants sont sans doute très supérieurs, comme les travaux sur les marchés du travail aux Etats-Unis puis en Europe l'ont montré pour les mouvements d'emploi entre entreprises ou secteurs.

Cette réallocation se réalise d'un côté par des ouvertures et fermetures d'établissements et d'entreprises et d'un autre côté par des déplacements concrets des facteurs et des « requalifications » de ces facteurs (formation professionnelle par exemple). Les modèles standards font habituellement abstraction de ces coûts de réallocation qui sont d'autant plus forts que les marchés des facteurs sont plus segmentés et que la mobilité d'un secteur à l'autre est difficile ; ces coûts « frictionnels » s'exprimeront en termes de chômage ou de dépenses supplémentaires et peuvent venir atténuer le bénéfice à attendre de la réforme, notamment pour les catégories les moins aptes à effectuer une mobilité.

On fait également abstraction des coûts politiques de la redistribution. Or, lorsque cette dernière s'exerce au détriment de catégories influentes (les salariés du secteur formel par exemple, ou les détenteurs du capital des secteurs abrités par les tarifs douaniers), on peut s'attendre à ce que ces catégories s'opposent à tout ou partie de la transition : soit à l'abaissement des tarifs, soit à l'augmentation des taxes dans le cas des capitalistes du secteur formel par exemple. Les capitalistes et les travailleurs du secteur formel peuvent exiger des compensations sous formes de transferts, qui seront à retrancher des bénéfices globaux, et qui devront être prélevés sur d'autres agents (intérieurs, ou extérieurs : donneurs d'aide appuyant la transition par exemple), modifiant, du moins à moyen terme, les effets de redistribution attendus. L'économie politique de la transition fiscal-douanière doit être étudiée de près ; plusieurs recherches récentes s'y attachent.

### *Autres effets potentiels et conséquences distributives*

Bien entendu, il existe d'autres arguments favorables au libre-échange et qui renforcent le caractère vertueux de ses conséquences distributives, au-delà des modèles standards.

– Les secteurs à avantage comparatif peuvent présenter des rendements d'échelle croissants tels que l'ouverture internationale sur des marchés de grande taille apportera des gains beaucoup plus élevés, renforçant la rémunération des facteurs abondants.

– L'ouverture à la concurrence peut diminuer le pouvoir de monopole ou d'oligopole de certaines entreprises jusqu'alors abritées et entamer les revenus correspondants des capitalistes.

– La production industrielle exportable peut bénéficier d'externalités diverses provenant de l'accès plus important à des intrants importés ou de l'augmentation de ses exportations (cf. le modèle de croissance tirée par l'exportation de Melo et Robinson (1992)). Si ces externalités permettent

d'économiser du capital et diminuent sa rémunération relative, on peut avoir un effet distributif favorable, à côté d'un gain d'efficacité accru ;

– La libéralisation des échanges peut engendrer une baisse de la prime de risque correspondant aux flux de capitaux extérieurs à cause des anticipations favorables qu'elle induit chez les investisseurs étrangers<sup>11</sup> ; l'afflux de capitaux a tendance à abaisser les taux de profit et les rémunérations des capitalistes, en revanche il peut avantager le travail qualifié, plutôt complémentaire du capital, et donc les catégories favorisées plutôt que les pauvres.

Cependant, même si la libéralisation commerciale a l'avantage de la simplicité et de la prudence, son optimalité n'en demeure pas moins débattue, l'argument le plus fort provenant sans doute des modèles de croissance endogène. Rien ne garantit en effet que les secteurs d'avantage comparatif soient aussi des secteurs de croissance<sup>12</sup>, bénéficiant par exemple d'externalités technologiques ou d'effets d'apprentissage. S'il n'y a pas coïncidence entre les deux types de secteurs, il existe un système optimal de tarification douanière positive, comme l'a montré la « nouvelle économie internationale ». Dans le cas où la libéralisation commerciale détourne les ressources (capital, travail, autres facteurs) des secteurs de croissance, le gain d'efficacité obtenu et la redistribution engrangée se payent alors d'un sentier de croissance ralenti. Les tendances actuelles des investissements directs étrangers du Nord vers le Sud semblent plutôt favoriser les secteurs technologiques ou les secteurs à marchés domestiques dynamiques (élasticité revenu élevée par exemple), et se concentrer dans les pays du Sud disposant d'un stock important de capital humain et de marchés en expansion (Asie principalement). Il peut être ainsi dangereux pour les pays en développement de favoriser outrageusement une spécialisation plus traditionnelle<sup>13</sup>. D'un point de vue distributif néanmoins, ces secteurs de croissance sont probablement moins intensifs en travail ou plus généralement en ressources également distribuées que certains secteurs d'avantage comparatif. Dès lors, on peut aussi trouver peu souhaitable car injuste de maintenir indéfiniment un système dualiste profitant à quelques entreprises et salariés abrités, si l'accumulation et la croissance ne sont pas au rendez-vous.

---

11. C'est un effet fortement espéré par les pays du Bassin Méditerranéen, les accords de libre-échange asymétrique entre l'UE et ces pays n'étant pas fondamentalement avantageux, mais contribuant à leur « ancrage » institutionnel à l'Europe. L'exemple du Mexique signale néanmoins que cette prime de risque dépend aussi de la stabilité macro-économique des pays.

12. Rappelons que les modèles standards ne parlent pas de croissance mais d'efficacité dans l'allocation des ressources. On fait implicitement l'hypothèse que les gains d'efficacité engrangés ne changent pas le sentier de croissance de l'économie.

13. Pour une approche de la problématique liant investissements directs et transition fiscalodouanière dans le cas de la zone euro-méditerranéenne, voir Cogneau, Dumont, Izzo (1996).

## **2. Analyses empiriques en équilibre général à l'aide de modèles micro-macro**

Les économies concrètes présentent des configurations sur lesquelles la théorie ne sait pas toujours conclure directement. Il existe de nombreux résultats analytiques sur la structure des systèmes fiscaux, l'impact des dépenses publiques et des externalités associées, les conséquences de l'incomplétude des marchés financiers, des imperfections de la concurrence, ou des asymétries d'information entre les agents. Cependant, dans de nombreux cas, la résultante de ces phénomènes est mal connue, parce que théoriquement ambiguë. En particulier, on sait que les équilibres concrets peuvent être assez éloignés d'une allocation Pareto-optimale des ressources. On sait aussi que l'augmentation de l'utilité de l'agent représentatif moyen (synonyme de l'efficacité parétienne en cas d'agrégation parfaite) peut se faire au détriment d'une distribution équitable des revenus. Le plus souvent, les conséquences distributives des politiques économiques ne sont pas faciles à prévoir, et il s'avère donc nécessaire de recourir à des simulations numériques. La construction de modèles d'équilibre général appliqués se consacre à ces configurations complexes (*optima* de second rang, déséquilibres...) que seule une qualification et une quantification empiriques peut permettre d'étudier. Les modèles d'équilibre général calculables sont donc particulièrement adaptés à l'étude du dilemme efficacité / équité. Shoven et Whalley (1984), pour des modèles très proches de la tradition walrasienne, sont des pionniers du genre. Taylor (1992) développe des modèles d'équilibre général « structuralistes » particulièrement centrés sur les questions de répartition. Les développements récents se consacrent notamment aux situations de concurrence imparfaite, à l'introduction d'une sphère monétaire et financière, et de dynamiques temporelles (Mercenier J., T.N. Srinivasan, 1994). Les deux modèles utilisés ici sont fondés sur une maquette commune due à Bourguignon, Branson et de Melo (1991) et spécialement conçue pour l'étude des phénomènes distributifs dans les pays en développement appliquant des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel. Cette maquette dynamique rend compte à la fois des questions de stabilisation macro-économique de court terme grâce à l'inclusion d'une sphère monétaire et financière, et des phénomènes structurels de plus long terme de réallocation et de croissance. Les applications de cette maquette au Cameroun et au Maroc sont respectivement présentées dans Cogneau, Herrera, Roubaud (1996) et Cogneau, Tapinos (1995)<sup>14</sup>. On ne revient pas ici sur les caractéristiques de ces modèles, sinon pour rappeler qu'ils prennent en compte un certain nombre de rigidités des économies concernées : rigidités des techniques de production, imparfaites substitutions entre produits locaux

---

14. Dans le cas du Maroc, le modèle utilisé est une version actualisée et modifiée du modèle construit par C.Morrisson (1991).

et produits importés, rigidité du marché du travail salarié formel, chômage urbain et existence de marchés segmentés reliés par des migrations et des mobilités socio-professionnelles peu fluides, caractère oligopolistique des entreprises formelles (industrie et services).

## **2.1. Le cas de la réforme fiscalo-douanière de la zone UDEAC au Cameroun**

Les caractéristiques de la simulation étudiée sont rappelés dans les tableaux 2 et 2 bis. Elle correspond à la réforme fiscalo-douanière effectivement réalisée pendant les années 1994 et 1995, sur la base des informations disponibles au milieu de l'année 1995. Concernant la réforme tarifaire, il convient de signaler que les baisses de taux considérées sont des baisses de taux apparents constatées qui incluent à la fois et les conséquences de la réforme proprement dite et la baisse des taux de recouvrement qui semble avoir été forte pendant cette période. Ces deux éléments d'évolution (baisse des taux effectifs et baisse du recouvrement) n'ont malheureusement pas pu être différenciés<sup>15</sup>. Les hausses des taux apparents de taxes sur les produits ont été ajustées en fonction du degré de formalité des secteurs (plus fort pour l'industrie, moins élevé dans le cas des services et du commerce). Par ailleurs, en 1994, pour profiter de la dévaluation et de la hausse des cours, le Cameroun, comme la Côte d'Ivoire et contre l'avis de la Banque Mondiale, a rétabli un prélèvement sur les exportations agricoles sous la forme d'un « Droit Unique de Sortie » (DUS) portant sur les volumes déclarés ; cet élément fondamental des changements apportés à la fiscalité n'est pas considéré dans la simulation présentée puisqu'il se situe en contradiction avec une transition vers la fiscalité intérieure<sup>16</sup>.

Dans les branches non-agricoles, la réforme étudiée a des effets contrastés. Dans l'industrie, les entreprises formelles supportent le plus gros de la compensation fiscale et subissent une concurrence accrue des importations. On a supposé qu'elles ne modifiaient pas leur comportement de marge (prix de mark-up oligopolistiques) malgré cette concurrence, et qu'elles s'ajustaient à leur perte de débouchés par une flexion du taux d'utilisation des capacités de production et de l'emploi (tableau 5). Les entreprises formelles des services et du commerce ont le même comportement. En conséquence, les revenus du capital formel et les salaires formels sont relativement préservés, tandis que le chômage urbain augmente. Ceci explique la différence entre l'évolution des

---

15. Pour plus de détails cf. Leenhardt B., in CERED, DIAL (1995), Etude macro-économique sur le Cameroun après la dévaluation, pp.150-163

16. Grâce à la mise en place de ce DUS et à la faveur de la dévaluation qui augmente les recettes provenant du commerce extérieur, la Côte d'Ivoire a de surcroît mené une politique de baisse conjointe des droits de douane et des taux de TVA, contre l'avis du Fonds monétaire international. On voit là encore que l'économie politique de la fiscalité joue un rôle central.

## *Transition fiscalo-douanière et répartition dans un pays en développement*

revenus réels des ménages urbains selon qu'on les rapporte au nombre d'actifs (y compris les chômeurs) ou au nombre d'actifs ayant un emploi. La réussite de la transition fiscalo-douanière produit une légère réduction du déficit budgétaire qui diminue l'éviction de l'investissement privé et augmente la demande adressée au BTP. L'augmentation de l'emploi dans le BTP profite particulièrement aux ménages ruraux non agricoles, habitant dans les petites villes moyennes ou migrants potentiels vers le secteur informel des deux grandes villes. Enfin, la concurrence des importations alimentaires pèse sur les prix des produits vivriers et les revenus paysans. Cette baisse des prix des produits vivriers a deux conséquences : une baisse du coût de la vie des catégories les plus pauvres, mais également une baisse des revenus des paysans. La croissance des exportations agricoles permise par la réallocation du travail agricole ne suffit pas à compenser la baisse des revenus vivriers, et les revenus réels par actif des paysans baissent. En revanche, la baisse des prix des produits vivriers profite aux travailleurs informels des petites villes (ruraux non agricoles).

A l'instar des gains d'efficacité, les conséquences distributives de la réforme apparaissent donc légèrement négatives dans cette simulation. Cependant, ce résultat repose fortement sur les réactions des paysans qui doivent être examinées en détail. D'autre part, il serait possible de modifier la réaction des entreprises formelles en supposant que leur pouvoir de marché est entamé par la concurrence des importations (« *pro-competitive effect* » des modèles de commerce international en concurrence imparfaite). Enfin, il conviendrait de vérifier si la compensation budgétaire prévue, c'est-à-dire l'augmentation de la Taxe sur le Chiffre d'Affaire (TCA) transformée par ailleurs en TVA, n'a pas généré plus de fraudes et de contournements.

### **2.2. Le cas de la libéralisation des échanges au Maroc**

Dans le cas du Maroc, on examine l'hypothèse extrême d'annulation totale des tarifs douaniers<sup>17</sup> (libre-échange complet). Les deux simulations « LIBEX1 » et « LIBEX2 » ne diffèrent que par le caractère plus ou moins asymétrique du libre-échange. Dans la première, seules les exportations agricoles (agrumes, tomates, huile d'olive) bénéficient d'un surcroît d'ouverture des marchés extérieurs (abaissement des quotas de l'Union Européenne par exemple, traduit en gains de compétitivité des produits marocains). Dans la seconde, les exportations industrielles intensives en travail (textile, confection, cuir et chaussure) sont également concernées. La seconde simulation,

---

17. Quels que soient les produits et quelle que soit leur origine géographique. La simulation ne correspond donc pas à l'accord commercial récemment signé avec l'Union Européenne qui ne concerne ni l'agriculture ni les échanges avec le reste du monde. D'une certaine manière, elle combine les conséquences de cet accord précis, de son éventuelle extension à l'agriculture, et d'une ouverture aux autres partenaires commerciaux non-européens (qui représentent un tiers du commerce marocain par destination), et les conséquences de l'adhésion du Maroc à l'OMC.

moins asymétrique, est donc plus favorable au Maroc. Ces deux simulations sont déjà exposées et commentées dans Cogneau, Tapinos (1995). On se concentre ici sur les conséquences distributives du libre-échange. En comparaison du modèle camerounais, une désagrégation plus fine des ménages autorise des conclusions plus précises. Cependant, il conviendrait encore de distinguer, au sein de l'agriculture, les petites exploitations vivrières, les exploitations consacrées aux produits d'exportation et les exploitations plus capitalistiques menacées par l'ouverture commerciale (viande et lait notamment).

Dans le cas du Maroc, les résultats distributifs de la libéralisation commerciale apparaissent nettement plus positifs que dans le cas du Cameroun. La flexibilité plus élevée de l'économie permet aux réallocations sectorielles d'exercer leur rôle redistributif. On observe une baisse significative des inégalités, mais une baisse plus réduite de l'indicateur de pauvreté (tableau 7). Les catégories dont les revenus dépendent de l'agriculture sont particulièrement favorisées. Cependant ce sont les gros exploitants dont les revenus réels augmentent le plus, la demande accrue des produits d'exportations agricoles augmentant fortement la rémunération de la terre. En ce qui concerne les salaires agricoles, les migrations de retour des villes vers les campagnes ont un effet modérateur. Les salariés modernes, plus qualifiés et mieux rémunérés initialement, pâtissent de la régression des branches industrielles qui n'ont pas d'avantage comparatif. Les capitalistes, propriétaires principaux du capital formel de ces branches, subissent une perte de revenu encore plus forte. Enfin les migrations de retour et une demande plus soutenue adressée au secteur du BTP aux fins d'investissement permettent une augmentation des revenus des informels urbains. Les variations de coûts de la vie des différentes catégories contribuent encore une fois à la redistribution du bien-être, les importations étant plus largement diffusées dans les différents paniers et la hausse de la TVA atteignant essentiellement les catégories urbaines (tableau 10).

Au total, la transition fiscalo-douanière apparaît, au niveau agrégé, plutôt positive en termes d'équité. Dans les deux simulations considérées, le bien-être social augmente, sous le seul effet de la baisse des inégalités dans le premier cas (« LIBEX1 »), sous l'effet combiné de l'augmentation du niveau du PIB (+2,1%) et de la baisse des inégalités dans le second (« LIBEX2 »). Néanmoins, il n'est pas certain que les conséquences de la réforme soient véritablement favorables en termes de réduction de la pauvreté. Si on choisit plutôt, pour juger de la réforme, la maximisation du revenu des plus pauvres, les résultats apparaissent moins favorables. Parmi les deux catégories les plus pauvres de la population, les informels urbains et les salariés agricoles, seuls les premiers connaissent une amélioration sensible de leurs conditions de vie. On n'obtient pas, au bout du compte, de réduction significative de la pauvreté.

## Conclusion

La plupart des estimations obtenues par des modèles d'équilibre général calculable montrent que les gains d'efficacité micro-économique à attendre de la libéralisation des échanges sont d'ampleur modeste. Le risque existe donc qu'à court ou à moyen terme, les coûts soient plus élevés que les gains. Aussi, pour que les transitions fiscalo-douanières engagées dans de nombreux pays en développement réussissent et qu'elles n'entraînent pas une déstabilisation macro-économique trop forte, il est nécessaire non seulement que l'assiette de la fiscalité intérieure soit élargie, que les Etats aient une bonne capacité de gestion macro-économique mais aussi que ces réformes s'accompagnent de gains de productivité et d'un rythme d'accumulation de facteurs soutenu. Les investissements directs extérieurs, qui ne sont pas endogénéisés par les modèles, apparaissent d'ailleurs comme un élément crucial du processus, par leurs effets sur la spécialisation et sur la croissance des pays (Baldwin, Seghezza, 1996).

Dans tous les cas, les libéralisations commerciales devraient s'accompagner d'une forte redistribution des revenus, la redistribution provenant des variations différentielles de coût de la vie semblant plus limitée. En dehors de l'ampleur qu'elles revêtent, les redistributions observées sont assez complexes, et ne correspondent pas toujours aux prédictions de l'économie internationale traditionnelle (Davis, 1996). En Afrique, le noeud de la question distributive paraît se situer au niveau des petits paysans vivriers pour lesquels les effets de la transition fiscalo-douanière peuvent se révéler négatifs. Or, la petite propriété paysanne est nettement plus répandue en Afrique qu'en Amérique Latine. Comme le souligne Rodrik (1995, 1996), et comme l'illustre le caractère fréquemment non-linéaire des réformes (à-coups, retours en arrière), l'économie politique des réformes commerciales et fiscales constitue encore un défi à relever.

## BIBLIOGRAPHIE

- ♦ ATKINSON A.B. (1975), *The Economics of Inequality*, Clarendon Press
- ♦ ATKINSON A.B., J.E. STIGLITZ (1980), *Lectures on Public Economics*, Mc Graw-Hill International Editions
- ♦ BALDWIN R.E., SEGHEZZA E. (1996), *Trade-Induced Investment-Led Growth*, CEPR Discussion Paper N°1420
- ♦ BOURGUIGNON F., J. DE MELO, W.B. BRANSON (1989), *Macroeconomic Adjustment and Income Distribution : a Macro-micro Simulation Model*, Centre de Développement de l'OCDE, Technical Paper n°1, Paris
- ♦ BOURGUIGNON F., J. DE MELO, C. MORRISSON (eds) (1991), *Adjustment with Growth and Equity*, *World Development, Special Issue*, vol.19, 11, 1483-1651
- ♦ BOURGUIGNON F., MORRISSON C. (1991), *External Trade and Income Distribution*, Paris, OCDE
- ♦ BROWN, D. K. et alii (1994), *An Assessment of Extending NAFTA to Other Major Trading Countries in South America*, mimeo, Research Consortium on North American Trade and Investment (3rd annual meeting), Toronto, 21 pp.
- ♦ COGNEAU D., J.-C. DUMONT, P. IZZO (1996), *Intégration régionale, investissements directs et migration dans l'espace euro-méditerranéen : résultats d'un modèle d'équilibre général calculable*, Paris, OCDE, DEELSA/ELSA/MI(96)30, 32 p.
- ♦ COGNEAU D., J. HERRERA, F. ROUBAUD (1996), *La dévaluation du F CFA au Cameroun, bilan et perspectives*, *Economies et Sociétés*, coll. « Relations Economiques internationales », 1, 169-205
- ♦ COGNEAU D., TAPINOS G.(1995), *Libre-échange, répartition du revenu, et migrations au Maroc*, *Revue d'Economie du Développement*, 1
- ♦ COGNEAU D., M. RAZAFINDRAKOTO, F. ROUBAUD (1996), *Le secteur informel urbain et l'ajustement budgétaire au Cameroun*. A paraître en 1996 dans la *Revue d'Economie du Développement*
- ♦ DAVIS D. (1996), *Trade Liberalization and Income Distribution*, NBER Working Paper n°5693, 15 pp.
- ♦ GOLDIN I. et alii (1993), *Trade Liberalization : Global Economic Implications*, OCDE-World Bank, 217 pp.
- ♦ de MELO J., D. ROLAND-HOLST, M. HADDAD (1993), *Fraude et réforme de la fiscalité dans une économie à faible revenu : analyse à travers un modèle CGE appliqué à Madagascar*, *Revue d'économie du développement*, 1, 63-89
- ♦ de MELO J., S. ROBINSON (1992), *Productivity and externalities : models of export-led growth*, *The Journal of international Trade and Economic Development*, vol.1, 1, 41-68
- ♦ MERCENIER J., SRINIVASAN T.N. (Eds) (1994), *Applied General Equilibrium and Economic Development, Present Achievement and Future Trends*, The University of Michigan Press
- ♦ MESPLÉ-SOMPS S. (1995), *Biens publics de production et équilibre général - Une analyse de chocs de dépenses publiques en économie ouverte sous ajustement*, Thèse de l'Université de Paris-I Panthéon-Sorbonne
- ♦ MORRISSON, CHRISTIAN (1991), *Ajustement et équité au Maroc*, Etudes du Centre de Développement de l'OCDE, Paris, 152 p.

## *Transition fiscal-douanière et répartition dans un pays en développement*

- ◆ ORIVEL F. (1995), Problèmes et perspectives des systèmes éducatifs, in Vernières M. (ed.), *Ajustement, Education, Emploi, Economica*
- ◆ ROBINSON Sh. et alii (1991), *Agricultural Policies and Migration in a US-Mexico Free Trade Area : A Computable General Equilibrium Analysis*, California Agricultural Experiment Station, Gianinni Fondation of agricultural economics, Working Paper n°617
- ◆ RODRIK D. (1995), Political Economy of Trade Policy, Chap.28 de Grossman G.M., Rogoff K. (eds), *Handbook of International Economics*, vol.3
- ◆ RODRIK D. (1996), Understanding Economic Policy Reform, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, 9-41
- ◆ RUTHERFORD, Th.F., E.E. Rutström, D. Tarr (1994), L'accord de libre-échange entre le Maroc et la CEE : une évaluation quantitative, *Revue d'Economie du Développement*, 2, 97-133
- ◆ SHOVEN J., J. WHALLEY (1984), Applied General Equilibrium Models of Taxation and International Trade : Introduction and Survey, *Journal of Economic Literature*, vol. 22, pp. 281-322
- ◆ TAYLOR L. (ed) (1992), *Socially Relevant Policy Analysis, Structuralist Computable General Equilibrium Models for the Developing World*, The MIT Press, 379 pp.

Tableau 1

**Structure des recettes fiscales  
Cameroun, Maroc, Madagascar**

	Cameroun 1992/93	Maroc 1991	Madagascar 1994
Taxes sur les exportations	1	0	3
Tarifs douaniers+taxes indirectes sur importations	28	34	45
Taxes Indirectes sur produits locaux	42	37	28
Impôts directs et autres	17	29	21
Total	100	100	100

*Sources : Cameroun : CFD et calculs propres ; Maroc : Direction de la Statistique ; Madagascar : Institut de la Statistique et MADIO*

Note : au Cameroun, le total du tableau correspond aux recettes fiscales non-pétrolières qui représentaient 75% des recettes fiscales totales.

Tableau 2

**Définition de la simulation pour le Cameroun**

	Avec UDEAC
1. Droits de douane à l'importation	Baisse des droits de douanes
2. Effet sur les exportations	néant
3. Mesures de compensation fiscale	Augmentation des taxes indirectes sur la production
4. Dévaluation	néant (50% en 1994 comme dans la référence)

Tableau 2 bis

**Conséquence de la réforme fiscal-douanière de l'UDEAC  
sur la structure des taux au Cameroun**

Produits	Baisse des taux apparents sur importations	Augmentation des taux de taxe sur les produits
Agricoles vivriers	- 35%	néant
Agricoles d'exportation	- 35%	néant
Bois	néant	+ 50%
Industriels	- 35%	+ 50%
BTP	néant	+ 33%
Services	néant	+ 20%
Importations complémentaires	- 35%	néant

Tableau 3

**Définition des variantes pour le Maroc**

	<b>LIBEX1</b>	<b>LIBEX2</b>
1. Droits de douane à l'importation	Suppression totale étalée sur 5 ans	idem
2. Effet sur les exportations		
Agricoles	gain immédiat de compétitivité-prix de 8%	idem
Industrielles intensives en main-d'oeuvre	néant	gain immédiat de compétitivité-prix de 8%
3. Mesures de compensation fiscale	+75% sur les taux de taxes indirectes, étalé sur 5 ans	idem
4. Dévaluation	5%, étalée sur 5 ans	néant

**REFORME FISCALO-DOUANIERE DE L'UDEAC AU CAMEROUN**

Tableau 4

**Résultats macro-économiques généraux**

	<b>avec UDEAC</b>
<b>PIB</b>	-0,9%
<b>Chômeurs</b>	4,0%
<b>Investissement</b>	3,6%
<b>Exportations</b>	0,4%
<b>Importations</b>	0,1%
<b>Tx chge réel (*)</b>	0,8%
<b>Déf.Budg./PIB (a)</b>	0,5
<b>Bal.Cour./PIB (a)</b>	0,1
<b>S.Dette Pub./PIB (a)</b>	0,1
<b>Inégalité (Indice de Theil)</b>	0,9%
<b>Profondeur de Pauvreté (b)</b>	0,3

*Ecarts à la simulation de référence en pourcentage (%) ou en points de pourcentage*

*(\*) : une croissance indique une dépréciation*

*(a) : écarts en points de pourcentage du PIB*

*(b) : % du PIB nécessaire pour faire passer l'ensemble des ménages au-dessus de la ligne de pauvreté*

*Lecture : En 1997/1998, la réforme de l'UDEAC implique un niveau de PIB inférieur de 0,9% au niveau qui aurait été atteint sans réforme*

Tableau 5

**Emploi par secteur**

	avec UDEAC
Agriculture vivrière	-0,8%
Agriculture d'exportation	1,7%
Sylviculture	0,3%
Industrie (+ Pétrole)	-2,5%
BTP	2,8%
Services	-1,6%
Administration	0,0%

*Ecarts à la simulation de référence en pourcentage (%)*

Tableau 6

**Répartition du niveau de vie**

	avec UDEAC	avec UDEAC
Catégorie d'actifs	Coût de la vie	Revenu réel par actif
Ruraux agricoles	-1,2%	-2,2%
Ruraux non agricoles	-1,2%	0,4%
Urbains (Douala et Yaoundé)		
y.c. chômeurs	0,0%	-2,1%
n.c. chômeurs	0,0%	-0,6%
<b>Ensemble</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-1,6%</b>

*Ecarts à la simulation de référence en pourcentage (%)*

LIBRE-ECHANGE AU MAROC

Tableau 7

**Résultats macro-économiques généraux**

Variantes	LIBEX1	LIBEX2
<b>PIB</b>	-0,1%	2,1%
<b>Chômeurs</b>	-0,4%	3,4%
<b>Investissement</b>	5,1%	20,6%
<b>Exportations</b>	9,5%	8,7%
<b>Importations</b>	7,9%	13,8%
<b>Tx chge réel (*)</b>	3,6%	1,8%
<b>Déf.Budg./PIB (a)</b>	0,5	0,5
<b>Bal.Cour./PIB (a)</b>	-0,7	-0,7
<b>S.Dette Pub./PIB (a)</b>	0,4	0,4
<b>Inégalité (Indice de Theil)</b>	-8,0%	-4,2%
<b>Pauvreté (b)</b>	-0,2	-2,2

*Ecarts à la simulation de référence en pourcentage (%) ou en points de pourcentage*

*(\*) : une croissance indique une dépréciation*

*(a) : écarts en points de pourcentage du PIB*

*(b) : % de ménages sous la ligne de pauvreté - écarts en points de pourcentage*

*Ex : Cinq années après la fin du processus de libre-échange, dans la variante LIBEX2 le PIB serait supérieur de 2,1% à ce qu'il aurait été sans libre-échange*

Tableau 8

**Commerce extérieur**

Variantes	LIBEX1	LIBEX2
<b>Exportations en volume</b>		
Primaires	-1,4%	-5,0%
Agricoles	42,7%	25,5%
Industrielles intenses en travail	-2,8%	12,3%
Autres	3,2%	-2,2%
<b>Importations en volume</b>		
Agricoles	35,2%	44,9%
Industrielles intenses en travail	16,8%	24,6%
Industrielles intenses en travail	5,9%	11,4%
Autres	7,6%	17,8%
Complémentaires	1,2%	-7,5%

*Ecarts à la simulation de référence en pourcentage (%)*

Tableau 9

**Emploi par secteur**

Variantes	LIBEX1	LIBEX2
Exp. Primaire	-9,5%	-9,5%
Agriculture	4,8%	0,0%
Industrie intense en travail	-8,2%	-3,6%
Industrie intense en capital	-5,6%	-5,6%
Non-échangeables formels	-6,7%	-3,3%
Non-échangeables informels	-3,2%	-1,8%
Administrations	0,0%	0,0%

*Ecart à la simulation de référence en pourcentage (%)*

Tableau 10

**Répartition de la population active et du revenu**

Variantes	LIBEX1			LIBEX2	
	Nbre d'actifs (migrations)	Coût de la vie	Rev.réel par actif	Nbre d'actifs (migrations)	Rev.réel par actif
Gros exploitants agricoles	1,8%	1,6%	5,4%	-1,6%	8,2%
Petits exploitants agricoles	1,8%	0,0%	3,7%	-1,6%	7,4%
Salariés agricoles	18,1%	0,5%	0,4%	6,7%	5,0%
Capitalistes	-3,0%	1,1%	-3,8%	-1,7%	-2,3%
Salariés modernes					
y.c. chômeurs	-2,3%	1,6%	-3,1%	0,8%	-2,8%
n.c. chômeurs	-4,8%		-0,6%	-2,5%	0,4%
Informels urbains	-3,2%	1,6%	3,2%	-1,8%	6,8%
Chômeurs	-0,4%			3,4%	
<b>Ensemble</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,5%</b>

*Ecart à la simulation de référence en pourcentage (%)*

## TABLE DES MATIÈRES

### Présentation

J.-M. Gastellu, J.-Y. Moisseron, G. Pourcet ..... 7

**Fiscalité, accumulation et marché** ..... 17

1. Protection sociale fiscalisée et accumulation :

la « loi des pauvres » en Angleterre aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles

Anne Vinokur (CERED-FORUM) ..... 19

2. Les difficultés de la fiscalisation chez les éleveurs Sakalave  
de l'Ouest malgache

Emmanuel Fauroux (ORSTOM) ..... 37

3. Fiscalité coloniale et construction du marché :

l'exemple de Madagascar

Guy Pourcet (CERED-FORUM) ..... 49

4. Fiscalité, monétarisation et marché en AOF :

quelques questions

Jean-Marc Gastellu (ORSTOM) ..... 73

**Systèmes fiscaux dans les pays en voie de développement** ..... 83

5. Pression, structure fiscale et niveau de développement

Jean-Yves Moisseron (ORSTOM/DIAL) ..... 85

6. La fiscalité implicite dans les pays en développement

Javier Herrera (ORSTOM/DIAL) ..... 107

7. La taxation des exportations agricoles en Côte-d'Ivoire  
après la dévaluation

Catherine Araujo Bonjean (CNRS/CERDI)

Gérard Chambas (CNRS/CERDI) ..... 159

**Mondialisation et transition fiscalo-douanière** ..... 181

8. La réforme fiscalo-douanière dans le contexte de l'ajustement de  
change au Cameroun et au sein de la CEMAC

Philippe Hugon (CERED-FORUM) ..... 183

9. La libéralisation douanière de la Côte-d'Ivoire :

une politique sous condition

Bernard Contamin (U. de PAU/ORSTOM) ..... 207

10. Transition fiscalo-douanière et répartition dans un pays en  
développement. Eléments de réflexion et application aux cas du

Cameroun et du Maroc

Denis Cogneau (ORSTOM/DIAL) ..... 217

Achévé d'imprimer sur les presses de  
PUBLIGRAPHIC  
138, av. des Français Libres – 53000 Laval  
Dépôt légal : 1er semestre 1999

# FISCALITÉ, DÉVELOPPEMENT et MONDIALISATION

---

La fiscalité est au cœur des processus de développement. L'impôt permet aux États de disposer des ressources nécessaires à leur action et de modifier, de façon indirecte, les structures économiques.

Dans de nombreux pays en développement, la pression fiscale est faible et l'essentiel des moyens provient des taxes sur les échanges internationaux. Or, la mondialisation contraint ces pays à réduire ce type de taxes de façon à contribuer à la libération des échanges et provoque un manque à gagner qu'il faut compenser par l'augmentation des ressources prélevées sur les revenus internes. Cette transition fiscalodouanière est complexe. Elle suppose une lutte contre les maux dont souffrent tout particulièrement les pays en développement : fraude, évasion fiscale, contrebande. Elle se heurte à la difficulté de fiscaliser l'agriculture ou les activités informelles et plus généralement à mettre en place des impôts modernes. Elle se présente donc comme un défi qui repose le problème de la fiscalité dans le développement en le situant dans une dynamique de mondialisation. C'est cette perspective qu'aborde les études rassemblées dans ce volume. Un diagnostic des systèmes fiscaux des pays en développement est dressé grâce à une comparaison internationale, à une exploration du champ de la fiscalité, à des études de cas. Des exemples fouillés concernent le Cameroun, la Côte-d'Ivoire et Madagascar. Enfin, une réflexion sur les relations entre fiscalité, type de marché et accumulation du capital, s'appuie sur des exemples tirés du passé et de l'époque précoloniale en Afrique.



960986.6

ISBN : 2-7068-1327-X

Prix : 98 F



9 782706 813276