



UNIVERSITÉ DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE

ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIÉTÉ (555)

THÈSE EN CO-TUTELLE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR

Discipline : SCIENCES DE GESTION

Et

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE

Discipline : **SCIENCES DE GESTION**

Présentée et soutenue publiquement par

Youssoupha Sakrya DIAGNE

Le 22 novembre 2017

LA REFORME DU CODE GENERAL DES IMPOTS AU SENEGAL : PRINCIPALES MESURES ET IMPLICATIONS

Thèse dirigée par M. **Mohamed El Bachir WADE** Professeur, Université de Reims Champagne -
Ardenne

Et par M. Thierry COME, Université de Reims Champagne-Ardenne

JURY

M. Eric LAMARQUE,	Professeur,	Université Paris I Panthéon Sorbonne,	Président
M. Thierry COME,	Maître de Conférences HDR,	Université Reims Champagne-Ardenne,	Directeur de thèse
M. Mohamed El Bachir WADE,	Professeur,	Université Cheikh Anta Diop de Dakar,	Co-Directeur de thèse
M. Eric PAGET-BLANC,	Professeur,	Université d'Evry Val d'Essone,	Rapporteur
Mme Catherine KARYOTIS,	Enseignante Chercheuse,	NEOMA Business School, Reims,	Rapporteur



La réforme du code général des impôts Sénégal : principales mesures et implications

Résumé

Cette thèse est une contribution à la littérature consacrée aux réformes fiscales. Le prétexte a été la réforme du code général des impôts du Sénégal, intervenue en 2013. La démarche s'appuie sur l'étude de trois thématiques (impact de l'environnement des affaires, impact de la réduction de l'impôt sur le revenu et évaluation de la capacité financière de l'administration fiscale) qui couvrent les principales préoccupations de la nouvelle législation fiscale. Au préalable, une approche expérimentale permet d'avoir un aperçu des difficultés du nouveau code.

Les résultats montrent que des retards persistent dans l'exécution effective de certaines dispositions du code.

Par ailleurs, les vérifications empiriques permettent de confirmer la pertinence d'inscrire l'amélioration de l'environnement des affaires parmi les priorités de la nouvelle législation fiscale. En outre, les pertes de recettes fiscales suite à la décision de réduire l'impôt sur le revenu auraient pu être atténuées en procédant à un allègement progressif combiné avec un relèvement graduel du taux de l'impôt sur les sociétés, sur un horizon de 5 ans.

Enfin, la thèse propose une approche alternative de fixation des objectifs de recettes fiscales, plus rigoureuse se basant sur la capacité financière de l'administration fiscale plutôt que sur le niveau de dépenses à exécuter. Une telle démarche améliore sensiblement la programmation budgétaire.

Mots clés : réforme fiscale, Sénégal, administration publique, recettes fiscales

The tax system reform in Senegal : main issues and their implications.

Abstract

This thesis contributes to the literature dedicated to tax reforms. The recent changes initiated in the Senegalese tax system motivated this research. Three main measures of this new tax legislation were investigated. Those decisions include changes introduced to improve business environment, the income tax reduction and corporate tax increase. An experimental survey completes this analysis providing an overview of difficulties faced in implementing the new system. As a matter of fact, results show that some of the decisions made as part of the reform suffer from delays in their effective entry into force.

Furthermore, empirical investigations confirm business environment improvement as being a top priority issue to be addressed by the reform. Regarding the income tax reduction, findings suggest that a progressive approach is preferred both in lowering the income tax and increasing the corporate tax.

To finish, an innovative approach is proposed to set tax revenue targets. The method rather focuses on the tax administration ability to collect funds than spending needs. Such approach significantly improves budget programming.

Keywords : tax reform, Senegal, public sector, tax revenue



REMERCIEMENTS

Il m'est toujours difficile de formuler des remerciements car je suis animé de la crainte d'oublier d'inclure tout le monde. Aussi, je vais commencer par exprimer ma profonde gratitude à l'ensemble des personnes ayant contribué à la réalisation de cet important projet. Tout d'abord, je tiens particulièrement à remercier mon Directeur de thèse Monsieur Thierry COME pour sa disponibilité, ses conseils et orientations précieux. Sa rigueur, sa pédagogie, ses encouragements et surtout son exigence ont été des facteurs déterminants dans l'atteinte des objectifs de ce travail de recherche.

Je suis également infiniment reconnaissant envers le Professeur Mohamed El Bachir WADE qui a accepté de bien vouloir codiriger ce travail et dont l'appui et l'accompagnement ont été significatifs durant ce parcours.

Un travail de recherche ne saurait aboutir sans la disponibilité d'informations. Je remercie donc mes collègues de la Direction Générale des Impôts et Domaines pour leur disponibilité et leur aimable et franche collaboration.

Mes parents Professeur Massar DIAGNE et madame Amsatou Fall DIAGNE ont été eux-mêmes des doctorants durant ces trois années. Papa, ton parcours impressionnant ayant mené à l'agrégation dans un domaine aussi pointu que la Neurologie a été pour moi source d'inspiration et de motivation. Je contribue en effet à la science dans un domaine différent. Vos prières et encouragements, maman et toi, m'ont énormément touché et accompagné durant cette expérience. J'entends encore



vos voix, très chers parents doctorants à chacune de mes apparitions : «jeune homme, où en es-tu de ta thèse ?».

Je tiens également à remercier ma famille, mes proches, mes amis et surtout à présenter mes excuses pour avoir été à la fois irritable par moment et souvent absent.

Je dédie cette thèse de doctorat à ma très regrettée petite sœur Adja Aminata DIAGNE partie beaucoup trop tôt. Le bon Dieu a voulu que je boucle ce travail 10 ans exactement après ta disparition. Je sais que tu as toujours eu beaucoup d'admiration pour moi et que tu as toujours cru en moi et en mes capacités intellectuelles. Ton courage et ta détermination m'ont longtemps inspiré et ont été pour moi sources de motivation. Je sais que tu aurais aimé être là pour vivre ces moments avec nous. Puisse, le Tout Puissant t'accueillir au paradis. Repose en paix petite sœur. Nous t'aimons tous Amy et tu nous manque énormément.



Table des matières

LISTE DES FIGURES.....	8
LISTE DES TABLEAUX	9
INTRODUCTION GENERALE	10
I. CONTEXTE DE LA RECHERCHE	11
II. PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE.....	18
III. PERTINENCE DU THEME DE RECHERCHE.....	20
IV. ORGANISATION DU DOCUMENT.....	27
PARTIE I : CONTEXTE ET CADRE THEORIQUE.....	28
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE	28
CHAPITRE I HISTORIQUE DES REFORMES FISCALES AU SENEGAL.....	31
INTRODUCTION	32
I.1. LES REFORMES FISCALES SOUS L’AJUSTEMENT STRUCTUREL	34
I.2. LES REFORMES DU LENDEMAIN DE LA DEVALUATION DU FRANC CFA	40
I.3. LES REFORMES DECIDEES AU SEIN DE L’UNION ECONOMIQUE MONETAIRE OUEST AFRICAINE	42
I.4. LES MESURES INCITATIVES EN FAVEUR DE L’INVESTISSEMENT	44
I.5. LA REFORME DU CODE GENERAL DES IMPOT DE 2013.....	48
CONCLUSION	50
CHAPITRE 2 CONTEXTE DE LA REFORME DU CODE GENERAL DES IMPOTS DE 2013.....	52
INTRODUCTION	53
II.1. SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DE LA PERIODE DE LA REFORME	53
II.2. MOTIFS GENERAUX DE LA REFORME	60
II.3. CHANGEMENTS MAJEURS DU NOUVEAU CODE GENERAL DES IMPOTS	61
II.3.1. REFORME DE L’IMPOT SUR LE REVENU	62



II.3.2. HAUSSE DU TAUX DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES	66
II.3.2. MESURES VISANT L'AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES	67
CONCLUSION	71
CHAPITRE 3 CADRE THEORIQUE.....	72
INTRODUCTION	72
III.1. THEORIES DE L'IMPOT	72
III.1.1. LE CONSENTEMENT A L'IMPOT	73
III.1.2. LA COURBE DE LAFFER	84
III.1.3. COMPORTEMENTS DES CONTRIBUABLES A L'EGARD DE L'ADMINISTRATION FISCALE	113
III.1.4. THEORIE DE LA FISCALITE OPTIMALE	129
III.1.5. THEORIES DU SECTEUR INFORMEL	135
III.1.6. DESCRIPTION DU SECTEUR INFORMEL AU SENEGAL ET SES RAPPORTS AVEC	
	L'ADMINISTRATION FISCALE
 140
III.2. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE L'ADMINISTRATION FISCALE SENEGALAISE AU REGARD DES DEVELOPPEMENTS THEORIQUES.....	151
CONCLUSION	178
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	180
PARTIE II : VERIFICATIONS EMPIRIQUES.....	182
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	182
CHAPITRE 4 APPROCHE EXPERIMENTALE	185
INTRODUCTION	185
IV.1. DEMARCHE	186
IV.2. DIFFICULTES IDENTIFIEES ET SOLUTIONS PRECONISEES.....	188
CONCLUSION	197



CHAPITRE 5 IMPACT DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES SUR L'INVESTISSEMENT ET LA PRODUCTION AU SENEGAL	198
INTRODUCTION	198
V.1. ANALYSE DESCRIPTIVE	201
V.2. REVUE DE LA LITTERATURE	209
V.3. METHODOLOGIE	213
V.4. CALIBRAGE	220
V.5. RESULTATS	223
CONCLUSION	228
CHAPITRE 6 IMPACT DE LA REDUCTION DE L'IMPOT SUR LE REVENU	229
INTRODUCTION	229
VI.1 REVUE DE LA LITTERATURE	233
VI.2. MODALITES DE PRELEVEMENT DE L'IMPOT SUR LE REVENU SELON LE NOUVEAU CODE GENERAL DES IMPOTS.....	239
VI.3. METHODOLOGIE	240
VI.4. RESULTATS EMPIRIQUES.....	247
VI.4.1. ESTIMATIONS DES EQUATIONS DU MODELE	247
VI.4.2 SIMULATIONS DU MODELE	252
CONCLUSION	260
CHAPITRE 7 CAPACITE FINANCIERE DE L'ADMINISTRATION FISCALE SENEGALAISE	262
INTRODUCTION	262
VII.1. DE LITTERATURE	REVUE 266
VII.2. ANALYSE DESCRIPTIVE	274
VII.2.1. EVOLUTION COMPARATIVE DES RECETTES FISCALES AU SEIN DE L'UEMOA	274
VII.2.2. PERCEPTION DE LA CORRUPTION ET NIVEAU DE RECOUVREMENT FISCAL	276
VII.2.3. COUT DES DEPENSES FISCALES	278



VII.3. METHODOLOGIE	280
VII.4. RESULTATS	285
CONCLUSION	293
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	296
CONCLUSION GENERALE	299
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	304
ANNEXES.....	330



LISTE DES FIGURES

Figure 1 Composition des recettes fiscales entre 1986 et 1992	39
Figure 2 Recettes fiscales en pourcentage du PIB entre 1986 et 1992.....	40
Figure 3 Evolution de l'activité économique et de la valeur ajoutée agricole entre 1986 et 1992	40
Figure 4 Structure des recettes fiscales entre 1995 et 2000.....	44
Figure 5 Réduction de l'impôt sur le revenu	49
Figure 6 vulnérabilité de l'économie sénégalaise aux chocs exogènes	54
Figure 7 Evolution des transferts et subventions.....	56
Figure 8 Evolution de la balance commerciale et du solde du compte courant en pourcentage du PIB	57
Figure 9 Déficit budgétaire.....	58
Figure 10 Courbe de Laffer.....	85
Figure 11 Effets des réductions d'impôts sous le Gouvernement Reagan	90
Figure 12 Solde des finances publiques américaines	96
Figure 13 Statistiques des recettes fiscales et de l'activité économique du Sénégal post réforme du Code Général des Impôts	110
Figure 14 ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DOMAINES DU SENEGAL	154
Figure 15 STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DOMAINES	157
Figure 16 CONFIGURATION ORGANISATIONNELLE DE MINTZBERG	158
Figure 17 PARALLELE ENTRE LES CONFIGURATIONS ORGANISATIONNELLES DE MINTZBERG ET DE LA DGID	161
Figure 18 Classement Doing Business	202
Figure 19 Fonctions de réponses impulsionnelles	225
Figure 20 Tests de robustesse du modèle.....	253
Figure 21 Simulations des impacts d'une réduction de l'impôt sur le revenu et d'une hausse de l'impôt sur les sociétés.....	255
Figure 22 Simulations des impacts d'une réduction de l'impôt sur le revenu et d'une hausse de l'impôt sur les sociétés selon un schéma progressif	258
Figure 23 Evolution de la pression fiscale au sein de l'UEMOA	276
Figure 24 perception de la corruption et pression fiscale au sein de l'UEMOA.....	278
Figure 25 Evolution des dépenses fiscales (en milliards de FCFA) de 2008 à 2012.....	279
Figure 26 Inefficiency technique et allocative	281



LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 historique des politiques de réduction d'impôts aux Etats Unis	93
Tableau 2 Evaluation de l'impôt théoriquement dû par le sous-échantillon des entreprises non enregistrées	149
Tableau 3 Les configurations organisationnelles d'Henry Mintzberg.....	164
Tableau 4 Contingence structurelle	167
Tableau 5 Propositions de Thompson.....	171
Tableau 6 Analyse comparative des administrations de type webérienne et NMP	177
Tableau 7 Actions s'inscrivant dans le NMP	178
Tableau 8 BASE DE DONNEES COMPLETE	187
Tableau 9 ENTREPRISES VISITEES	188
Tableau 10 Principaux obstacles signalés par les PME et actions préconisées	191
Tableau 11 Satisfaction des contribuables	195
Tableau 12 Comparaisons de performances sur des indicateurs de Doing Business.....	204
Tableau 13 Données relatives au raccordement au réseau électrique	207
Tableau 14 Qualité des institutions	208
Tableau 15 Perception de la corruption	208
Tableau 16 Paramètres du modèle	223
Tableau 17 Corrélations par rapport à la production.....	224
Tableau 18 Impact de l'environnement des affaires.....	227
Tableau 19 Estimation de la fonction de consommation privée	248
Tableau 20 Estimation de la fonction d'investissement privé	250
Tableau 21 Estimation de la fonction de l'impôt sur le revenu	251
Tableau 22 Estimation de la fonction de l'impôt sur les sociétés.....	252
Tableau 23 Poids de l'échantillon de recettes fiscales sélectionné	286
Tableau 24 Estimation de la frontière stochastique d'efficience.....	286
Tableau 25 Termes d'inefficience technique	287
Tableau 26 Satisfaction des contribuables	291
Tableau 27 Capacité financière de l'administration fiscale par ligne de recettes	292



INTRODUCTION GENERALE



INTRODUCTION GENERALE

I. CONTEXTE DE LA RECHERCHE

Le Sénégal s'est doté, avec la loi n° 2012-31 du 31 décembre 2012, d'une nouvelle législation fiscale¹ qui consacre une réforme profonde de la politique fiscale. Les changements sont divers et concernent toutes les natures d'impôt.

La récente réforme du code général des impôts du Sénégal est intervenue à un moment où l'économie sortait d'une sérieuse crise du sous-secteur de l'électricité survenue en 2011. Les finances publiques se sont considérablement dégradées sous l'effet des mesures d'urgence déployées. Le déficit budgétaire a atteint le niveau record de 6,5% du PIB. Auparavant, les flambées des cours du baril de pétrole et des prix des produits alimentaires avaient conduit l'Etat à intervenir en mettant en place des appuis à la consommation afin de soulager les couches défavorisées de la population. Ces mesures ont cependant souffert d'un défaut de ciblage (Diagne et Diop, 2008) tout en restant très coûteuses pour les finances publiques (3,1% du PIB en 2006). Par ailleurs, le compte courant a été

¹ Consulter <http://www.servicepublic.gouv.sn/assets/textes/t-code-general-impots-2013.pdf> pour plus de détails.



lourdement affecté du fait de la forte dépendance du pays vis-à-vis de l'extérieur pour ses approvisionnements en produits pétroliers et alimentaires. Ces facteurs auxquels s'ajoutent une pluviosité assez instable ont conduit à des résultats économiques médiocres avec une croissance économique faible (1,8% en 2011). Un début de reprise est tout de même amorcé en 2012 avec une progression de 4,4% de l'activité économique². Au même moment, l'environnement des affaires s'est considérablement dégradé ; le Sénégal perdant un nombre important de places au classement Doing Business de la Banque Mondiale³. A ce titre, la fiscalité fait partie des contraintes majeures pesant sur l'activité selon les entreprises approchées dans le cadre de l'enquête du Doing Business⁴. Il n'est donc pas surprenant que la stimulation de l'économie et l'amélioration de l'environnement des affaires soient inscrits à l'agenda des priorités de la nouvelle révision du système fiscal sénégalais. Le Gouvernement a ainsi misé sur une réduction de l'impôt sur le revenu comme mesure forte destinée à booster le pouvoir d'achat des ménages et relancer la consommation. Les motifs classiques à savoir la simplification de la fiscalité, le renforcement de l'attractivité de l'économie, l'amélioration de la compétitivité des entreprises ainsi que la prise en

² Cf Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (www.dpee.sn)

³ Rapports Doing Business de 2010 à 2013 téléchargeables à l'adresse <http://www.doingbusiness.org/downloads>

⁴ Voir rapports Doing Business de 2010 à 2013 <http://www.doingbusiness.org/downloads>



compte du secteur informel figurent également parmi les objectifs visés par la réforme.

En outre, La mobilisation des ressources publiques constitue un besoin crucial et prioritaire du gouvernement du Sénégal compte tenu des retards importants notamment dans les domaines des infrastructures et de l'énergie qui requièrent des investissements très coûteux impactant lourdement sur les finances publiques. A cela s'ajoute, le défi majeur d'éradication de la pauvreté que le Sénégal partage avec les pays en développement et qui nécessite également des dépenses importantes. Dans un cadre plus global aujourd'hui, le Sénégal, comme bon nombre de pays dans le monde, s'est engagé à poursuivre les agendas déclinés par les Nations Unies pour l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD), lesquels exercent une pression considérable sur ses finances publiques.

Au Sénégal, les revenus fiscaux représentent environ 60% du total des recettes budgétaires. La structure de ces ressources est dominée par les impôts indirects qui comptent pour près de 70% des recettes contre environ 30% pour les impôts directs. En outre, cette répartition montre une certaine dépendance par rapport à la fiscalité intérieure sur biens et services qui représente plus de 50% alors que la part des prélèvements sur les revenus, bénéfices et salaires



reste relativement modeste (environ 27%)⁵. Le pays réalise toutefois la troisième meilleure performance en matière de pression fiscale de la zone de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en 2014 derrière le Niger et le Togo. Il réalise ainsi un taux situé aux alentours de 19% du PIB en 2014, qui reste inférieur au critère de 20% retenu dans le cadre de la surveillance multilatérale au sein des Etats membres de l'UEMOA.

Par ailleurs, la configuration de l'économie sénégalaise est à l'instar de nombreux pays en développement caractérisée par un secteur informel imposant. En effet, d'après les derniers chiffres disponibles auprès de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), ce secteur emploie plus de 2 millions de personnes soit 48,8% de la population active occupée et sa valeur ajoutée est estimée à 41,6% du PIB⁶. Le manque à gagner en matière de fiscalité imputable au secteur informel est ainsi considérable.

L'Etat du Sénégal accorde également d'importantes facilitées au secteur privé (exonérations fiscales, réduction d'impôts) pour stimuler l'investissement. A

⁵ Source : Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT) du Sénégal

⁶Source : Rapport de l'Enquête Nationale Sur le Secteur Informel au Sénégal (ENSIS) réalisée en 2011 (<http://www.ansd.sn/ressources/rapports/Rapport-final-ENSIS.pdf>)



ce titre, le rapport d'évaluation des dépenses fiscales estime ces faveurs à 280 milliards de FCFA en 2012 soit 20,7% des recettes fiscales et 3,9% du PIB⁷.

Par ailleurs, l'appartenance à une zone économique et monétaire, en l'occurrence l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), oblige à respecter un certain nombre de règles relatives à la fiscalité de porte. Ainsi, les droits de portes sont fixés suivant les produits selon des normes communautaires.

La nouvelle législation fiscale tient ainsi compte de l'ensemble de ces facteurs pour sa conception.

Au-delà de ces considérations, le mode de coordination adopté dans le cadre de cette réforme joue un rôle important. A cet égard, deux conceptions de la gouvernance se distinguent. La première qui est la vision traditionnelle et qui confère exclusivement aux pouvoirs politiques la possibilité et le rôle de définir et de formuler les politiques publiques. Ils jouissent pour cela d'une puissance coercitive et d'une légitimité gouvernementale qui leur permet d'imposer leurs décisions. Cette vision traditionnelle présente les caractéristiques suivantes, identifiées par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig (1989):

⁷ Source : Rapport d'évaluation des dépenses fiscales de 2010, 2011 et 2012, Ministère de l'Economie des Finances et du Plan (MEFP)



- un ensemble de mesures concrètes constituant la « substance » de l'action politique ;
- l'action publique traduit l'expression d'objectifs et de préférences;
- la politique publique s'inscrit dans un cadre global et ne se limite pas à des mesures isolées;
- les populations, dont la situation, les intérêts et le comportement sont affectés par la politique publique;
- l'autorité gouvernementale jouit d'un pouvoir de coercition et d'une légitimité qu'elle impose à la collectivité.

Ces propriétés permettent d'introduire la deuxième conception qui constitue une rupture par rapport à l'approche traditionnelle. En effet, les idées de pouvoir coercitif et de collectivité adoptant une conduite passive attendant que l'action publique affecte leur situation, ne sont plus d'actualité. Cette vision tend à disparaître laissant la place à une approche s'inspirant d'une logique plus démocratique des parties prenantes. Dans cette nouvelle conception, les populations participent à l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques. Des cadres interactifs élargis à l'ensemble des acteurs de la société regroupant notamment en plus des autorités politiques, des membres du secteur privé, d'associations et organisations patronales remplacent le cadre restreint traditionnel. Cette nouvelle vision est appuyée par l'Organisation des Nations



Unies (ONU) dans l'agenda 21 qui encourage l'implication et la participation des populations et collectivités locales aux différents projets s'inscrivant dans une perspective de développement durable. Ce nouveau modèle de gouvernance fonctionne ainsi tel un réseau au sein duquel les intervenants mettent à contribution leurs ressources, leurs savoirs et leurs capacités au service l'élaboration d'une politique publique commune (Le Galès, 1995). Ces cadres de concertation permettent à l'action publique de répondre au mieux aux préoccupations du plus grand nombre et de légitimer les décisions publiques. Les politiques publiques sont désormais le fruit de négociations et de réflexions et d'échanges entre acteurs représentatifs de l'ensemble de la société. Ce modèle est plus en phase avec le mode de gouvernance et de conduite des politiques publiques au Sénégal et celui qui a conduit à la décision de réviser le système fiscale. En effet, ce pays est caractérisé par une démocratie forte et expérimentée et comprend de nombreuses associations patronales et une société civile très représentatives, qui interviennent à tous les niveaux du processus de décision. L'avantage, l'objectif ainsi que la condition de viabilité d'un tel système, sont l'atteinte d'un consensus général. Des cadres de concertation réunissant divers membres de la société existent déjà au Sénégal. C'est le cas par exemple du Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI) dont le rôle est d'identifier les obstacles au climat des affaires pour y apporter des solutions ou encore de manière générale, le cadre d'élaboration des documents de stratégie de



développement dont le plus récent a été celui ayant conduit à l'adoption du Plan Sénégal Emergent en 2014.

II. PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE

Dans une optique de management public, la formulation de la réforme du code général des impôts du Sénégal devrait idéalement présenter la déclinaison claire d'objectifs auxquels sont associés des indicateurs de performance. En d'autres termes, vue sous cet angle, la question qui se pose est de savoir si le modèle de gestion de la réforme respecte la logique selon laquelle, à chaque décision ou mesure, est assignée un ou plusieurs objectifs le(s)quel(s) est/sont associé(s) à un ou plusieurs indicateur(s) de performance. En effet, le management public dans sa version nouvelle, introduit la culture de l'évaluation, d'efficacité et d'efficience, et de gestion axée sur les résultats. Les principes de gestion appliqués au secteur privé sont transposés au domaine public (modernisation de l'Etat, rationalité, minimisation des coûts etc.). Or une telle représentation n'est pas disponible dans le cas de la réforme fiscale sénégalaise ou du moins serait extrêmement complexe compte tenu de la multitude de mesures contenues dans ce nouveau code. Idéalement, il aurait fallu associer à chaque décision inscrite au programme de la réforme, des objectifs et mesurer les indicateurs de performance correspondants. En effet, certaines mesures du nouveau code général des impôts impliquent des coûts budgétaires importants.



C'est le cas de renoncements d'impôts et de taxes notamment les exonérations et réductions d'impôts. D'où, l'intérêt d'évaluer les implications de ces mesures avant de prendre la décision de les appliquer. A défaut de disposer d'un tel cadre de mesure axé sur la performance pour l'ensemble des décisions du code général des impôts, cette logique aurait pu s'appliquer aux principales mesures de la réforme. La thèse cherche à combler ce manque en vérifiant empiriquement les implications des mesures phares inscrites dans cette nouvelle législation fiscale afin d'améliorer sensiblement le dispositif de gestion en livrant un certain nombre de résultats essentiels, utiles en matière de management public. Les réalisations chiffrées de recouvrement de recettes fiscales font certes partie des indicateurs de succès de la réforme sous réserve bien entendu que la pression fiscale ne gêne pas l'épanouissement de l'activité économique. Il n'en demeure pas moins que la manière dont la réforme a été conduite, est également déterminante. En d'autres termes, l'option choisie en matière de management et plus spécifiquement la performance du système de gestion revêt une importance particulière. De ce point de vue, la thèse s'intéressera à la configuration organisationnelle de l'administration fiscale sénégalaise ainsi qu'aux préoccupations de management public à partir de l'exploitation de données expérimentales dans un premier temps. Il s'agira ensuite de vérifier à l'aide de techniques économétriques quelques hypothèses importantes du nouveau code général des impôts.



III. PERTINENCE DU THEME DE RECHERCHE

*Depuis qu'il existe des systèmes fiscaux, les contribuables en ont demandé la réforme. La réforme fiscale est devenue une sorte de mythe. Tels les alchimistes à la recherche de la pierre philosophale, les partis politiques, les groupes de pression, les chercheurs isolés, les illuminés sont en quête depuis des siècles du système d'impôt idéal: souple, juste, efficace, indolore et qui tout en permettant à l'État de verser davantage à chacun et de fournir une quantité accrue de biens et services gratuits, aboutirait à réduire le montant des impôts. (Jean Rivoli, *Vive l'Impôt, groupe de hauts fonctionnaires du ministère des finances 1965, p.45.*)*

Ce passage rend bien compte de la difficulté à trouver la bonne formule en matière d'imposition. Ce qui explique le besoin constamment renouvelé de retoucher le système fiscal. En tout état de cause, les changements discutés et adoptés cherchent à refléter autant que possible les préoccupations du plus grand nombre. Les motivations sont souvent multiples et la demande peut émaner de l'administration fiscale et/ ou du contribuable. Les objectifs couramment poursuivis à travers les révisions du système fiscal sont l'équité, la



simplicité, l'efficacité, la cohérence, la compétitivité et la fiabilité etc. Pechman (1986, p. 57) qualifie ces raisons de motifs classiques de réforme. Il s'agit des prétextes les plus souvent invoqués pour servir d'arguments justifiant une révision du système fiscal. L'atteinte simultanée de ces objectifs relève d'un exercice délicat au regard des défis et enjeux y afférents.

La recherche de l'équité en matière fiscale revient à trouver la bonne répartition du fardeau fiscal. Dès lors, des implications différentes sont à prévoir selon que la charge fiscale est fonction de la capacité financière du contribuable ou qu'elle tient compte des contraintes et obligations particulières auxquelles font face les contribuables. La notion d'équité dépend également de la logique suivie en matière de prélèvement. La question est de savoir si la formule de prélèvement est conçue de telle sorte qu'elle est de nature à encourager le contribuable dans sa participation à la création de la richesse collective ou à pénaliser la consommation (destruction) de la richesse accumulée.

La simplification et l'efficacité sont des objectifs étroitement liés. A ce titre, des mesures visant notamment l'assouplissement de certaines normes et procédures contribuent de toute évidence à améliorer l'efficacité. En effet, la meilleure compréhension de la législation fiscale par les contribuables ainsi que les gains de temps réalisés affectent positivement la qualité du système fiscal et le rendent plus attractif. La simplification permet en outre au système de



remporter généralement l'adhésion du plus grand nombre et par conséquent d'éviter les phénomènes de résistance. Ces facteurs sont d'autant plus importants qu'ils comptent parmi les paramètres de l'environnement des affaires. Le contribuable a certes la possibilité de solliciter les services d'experts pour comprendre le système. Toutefois, une telle option peut impliquer des coûts parfois onéreux. Dès lors, une discrimination pourrait s'opérer entre contribuables ; la capacité financière conditionnant l'accès à l'information. Les populations les plus aisées devraient ainsi davantage profiter d'une telle situation et devraient davantage bénéficier des avantages du système. Cette maîtrise de la législation fiscale pourrait parfois favoriser les phénomènes d'évasion fiscale ; certains contribuables pouvant utiliser leur connaissance du système fiscal pour le contourner légalement. L'efficacité est associée à une multitude de paramètres tels que les délais de traitement des dossiers, la qualité de service, la modernisation des infrastructures fiscales etc.

La cohérence est également un enjeu majeur en matière de conception d'une politique fiscale. Par exemple, il est difficilement concevable d'appliquer une taxation sensiblement pénalisante à un segment performant de l'économie et attendre des revenus fiscaux croissants de ce secteur.

Dans le contexte de la mondialisation, la tarification fiscale est une importante donnée influençant significativement le choix des investisseurs. Le



taux d'imposition constitue ainsi une variable déterminante de la compétitivité tandis que la fiabilité est garantie par un environnement économique sain.

Au-delà de ces facteurs, chaque gouvernement définit ses priorités qui vont exercer une influence sur les orientations de la politique fiscale. Ainsi, un Etat dont la préoccupation majeure se trouve dans la promotion de l'investissement prendra des mesures différentes d'un gouvernement qui cherche en priorité à réduire la fraude et l'évasion fiscale.

En outre, idéalement, le niveau de prélèvement doit être défini de manière à pouvoir couvrir les besoins de fonctionnement de l'Etat et financer ses interventions dans les domaines d'intérêt public (santé, éducation, infrastructures routières etc.) tout en évitant de détériorer le bien être des contribuables par une trop forte pression fiscale. Ce constat témoigne de la délicatesse de la mise en place/ révision d'une législation fiscale. De ce point de vue, la formulation d'un système fiscal doit pouvoir traduire le(s) projet(s) reflétant l'ambition/la stratégie du Gouvernement tout en cherchant à poursuivre les objectifs classiques de la politique fiscale. Ainsi, plus la stratégie du Gouvernement est ambitieuse et plus, elle requerra un financement onéreux. En d'autres termes le coût des programmes de développement économique et social progressera en fonction de l'ambition. Du point de vue de l'action publique, les dépenses d'investissement sont généralement mieux accueillies et acceptées par le contribuable que les



charges de fonctionnement. Les dépenses de fonctionnement sont généralement perçues comme du gaspillage surtout au-delà de certaines proportions. Elles doivent ainsi être contenues dans des limites raisonnables et assorties d'une politique fiscale transparente. En effet, même si l'impôt est par définition sans contrepartie, il n'en demeure pas moins que les contribuables ont des attentes en matière de service public. De ce point de vue, des comportements de révolte fiscale ainsi que des phénomènes de déviance fiscale peuvent être observés lorsque les contribuables ont l'impression que l'action publique n'est pas à la hauteur des prélèvements dont leurs revenus font l'objet.

Par ailleurs, des dépenses importantes imputables à un programme ambitieux d'investissements publics, peuvent à court terme se traduire par un effet négatif sur l'activité économique du fait du comportement anticipateur des agents économiques. En effet, ces derniers peuvent s'attendre à une hausse future des impôts pour financer les dépenses publiques et par conséquent adopter une conduite attentiste consistant à retarder leurs investissements et leurs consommations (équivalence ricardienne). La même réaction est à attendre en cas de financement des dépenses publiques par recours à l'endettement ; les agents économiques anticipant également un accroissement futur des impôts pour rembourser les échéances de l'emprunt public. De tels comportements devraient conduire à comprimer la demande globale qui à son tour se traduirait



par une contraction l'activité économique. Ces types de réactions ainsi que leurs conséquences sont à prendre en compte dans l'élaboration/ la révision d'un système fiscal.

Un autre paramètre essentiel à la politique fiscale comptant même parmi les plus importants est la conjoncture économique. Il constitue d'ailleurs souvent le principal prétexte de réforme. C'est le cas notamment lorsqu'une économie est en difficulté au point d'affecter sérieusement les finances publiques, ou une économie en perte de compétitivité ou bien dans un contexte plus favorable, de découvertes importantes de ressources naturelles. A cet, égard, quel que soit l'état de santé de l'économie, le défi est de pouvoir justifier l'impôt. Toutefois, une conjoncture défavorable rend une telle tâche beaucoup plus délicate à accomplir. Certains évènements affectant l'économie comme une dépréciation importante de la monnaie ou de fortes perturbations des cours des matières premières sont également l'occasion de réviser la législation fiscale.

Dans le cas spécifique de la présente recherche, le choix a été porté sur trois thématiques correspondant à des objectifs visés par la réforme du code général des impôts. La réforme recouvre un champ vaste de mesures concernant toutes les catégories d'impôts et de taxes. C'est pourquoi l'option a été prise dans le cadre de cette recherche, de sélectionner parmi ces changements, les mesures les plus importantes. Il s'agit en l'occurrence de l'amélioration de



l'environnement des affaires et de la réduction de l'impôt sur le revenu. Au-delà de l'enjeu important et de la place centrale qu'occupent ces deux mesures dans le nouveau dispositif, la motivation tient à la fois à l'originalité et au défi lié à l'évaluation de l'impact de l'environnement des affaires (peu d'estimations empiriques de ce phénomène existent dans la littérature) et à l'absence d'évaluation ex ante dont a souffert la décision de réduire l'impôt sur le revenu.

Enfin, le troisième axe choisi complète les deux premiers et constitue une contribution essentielle et utile à l'ensemble du code général des impôts. En effet, cette thématique est une contribution majeure qui devrait permettre de rompre avec une définition arbitraire des objectifs de recettes fiscales basée sur les programmes de dépenses à exécuter. Une telle démarche fausse souvent les orientations de la politique budgétaire et compromet la réalisation des programmes de développement et de lutte contre la pauvreté en fixant des objectifs trop ambitieux. Ainsi, une approche plutôt basée sur la capacité financière de l'administration fiscale serait préférable car plus réaliste et plus rigoureuse et devrait permettre de prélever sans gêner considérablement l'activité économique et améliorer la qualité du travail des agents de recouvrement (Leroy, 2002).



IV. ORGANISATION DU DOCUMENT

La thèse est articulée autour de deux parties. La première dresse le cadre théorique et décrit le contexte de la réforme du code général des impôts. Elle est structurée en trois chapitres dont le premier aborde le parcours historique des réformes fiscales au Sénégal, le second dresse le contexte du nouveau code général des impôts tandis que le troisième traite du cadre théorique de la fiscalité et des aspects organisationnels de l'administration fiscale.

La seconde partie est composée de quatre chapitres et fournit des arguments empiriques aux propositions majeures inscrites à l'agenda de la révision du code général des impôts. Ainsi, le choix a été porté sur trois études quantitatives permettant de tester quelques hypothèses centrales du nouveau dispositif fiscal, complétées par une approche expérimentale. Il s'agit en l'occurrence d'apprécier l'impact de la qualité de l'environnement des affaires, ainsi que celui de la réduction de l'impôt sur le revenu avant d'évaluer la capacité financière de l'administration fiscale sénégalaise.



PARTIE I : CONTEXTE ET CADRE THEORIQUE

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE

Cette étape de la recherche consiste à décrire le contexte dans lequel la réforme du code général des impôts du Sénégal a été décidée. A cet égard, la révision du système fiscal sénégalais est intervenue au lendemain d'une



conjoncture économique morose marquée par une succession de crises (flambée des cours du baril de pétrole et des produits alimentaires, crise financière internationale et crise du sous-secteur de l'électricité). Ces événements témoignent de la vulnérabilité de l'économie sénégalaise aux chocs exogènes liée notamment à sa forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour ses approvisionnements en produits énergétiques et alimentaires. L'activité économique a ainsi été lourdement affectée ainsi que les finances publiques. De telles conditions auxquelles s'ajoute la demande sociale incessante pour un allègement du coût de la vie, constituent les équations auxquelles le Gouvernement sénégalais doit tenter d'apporter des réponses. Dès lors, la question qui se pose est de savoir comment libérer le pouvoir d'achat des consommateurs sans risquer davantage de dégrader la situation des finances publiques dont le niveau du déficit est déjà préoccupant. La solution envisagée par le Gouvernement a été d'opter pour un allègement de l'impôt sur le revenu combinée avec un relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés. Cette dernière mesure est destinée à compenser le coût de la réduction de l'impôt sur le revenu. Ces deux décisions sont des changements majeurs intervenus dans le cadre de la révision du code général des impôts en 2013. Bien entendu, ces mesures tiennent compte des préoccupations traditionnelles en matière de fiscalité qui peuvent se résumer par les principes établis par Adam Smith dans son Essai sur la richesse des nations (1776):



- égalité : chaque sujet contribue en proportion de ses facultés, c'est-à-dire en proportion de son revenu ;
- certitude : la portion d'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être certaine, et non arbitraire (quand et comment s'effectue le paiement, pour quelle quantité) ;
- commodité : tout impôt doit être perçu à l'époque et selon le mode qui convient le mieux au contribuable ;
- économie : tout impôt doit être conçu de manière à faire sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au-delà de ce qui entre dans le Trésor d'État.

Par ailleurs, l'analyse de l'évolution du système fiscal sénégalais permet de faire ressortir les étapes clés des mutations intervenues à travers le temps. Ces informations rendent également compte du processus de transformation et de modernisation de l'administration fiscale.

Enfin, le cadre théorique de la fiscalité et des aspects organisationnels, est destiné à confronter la législation fiscale sénégalaise et le mode de fonctionnement de l'administration fiscale sénégalaise, à la littérature. Ce travail permettra de renforcer la compréhension du fonctionnement de la législation



fiscale et de l'administration fiscale sénégalaise et de soulever des questions importantes relatives à la réforme du code général des impôts.

CHAPITRE I HISTORIQUE DES REFORMES FISCALES AU SENEGAL



INTRODUCTION

L'évolution des recettes fiscales a été marquée par plusieurs phases importantes qui reflètent les changements majeurs intervenus au niveau du système fiscal. Par ailleurs, les performances en matière de collecte d'impôts sont étroitement liées aux résultats de l'activité économique. En effet, la production d'une économie constitue la principale source de prélèvement des revenus fiscaux. A cet égard, un trop fort niveau de prélèvement peut à terme gêner considérablement l'épanouissement de l'activité économique rappelant ainsi le fameux slogan « trop d'impôt tue l'impôt » issu de la théorie de la courbe de Laffer dans les années 1970. Pour rappel, Arthur Laffer avait suggéré qu'il existait une relation inverse entre le taux de prélèvement et les recettes fiscales, à partir d'un certain seuil. L'auteur explique ce phénomène par les effets désincitatifs de l'augmentation des impôts sur l'offre de travail et l'épargne qui conduisent à un repli de la production. En outre, Laffer indique également qu'une trop forte pression fiscale a tendance à encourager des comportements de fraude et d'évasion fiscale. A l'inverse, une réduction de l'impôt selon la courbe de Laffer, se traduirait par une stimulation de l'activité économique et le regain d'activité augmenterait les revenus taxables. Ainsi, la dynamique du recouvrement des recettes fiscales ne peut être examinée en marge de l'évolution de l'activité économique. La compréhension des performances



fiscales passe nécessairement par un parcours historique du comportement et du profil des recettes fiscales. Cette analyse se fera bien entendu à l'aune des différentes politiques fiscales menées par les autorités sénégalaises.

En remontant aux années 1970, les revenus fiscaux au Sénégal présentaient une structure dominée par les impôts indirects prélevés sur le commerce extérieur alors que l'activité économique était affectée par l'instabilité de la production agricole et des prix des produits d'exportation notamment le phosphate et l'arachide. Le premier choc pétrolier intervenu en 1973, a considérablement entamé la stabilité macroéconomique et le PIB réel a enregistré un repli de 5,6% contre une progression de 6,4% un an auparavant. La balance commerciale s'était considérablement dégradée sous l'effet du renchérissement des importations de pétrole ayant occasionné un déficit d'environ 20% du PIB. Au même moment, la santé des finances publiques s'était fortement détériorée avec des déficits budgétaires dépassant 10% du PIB et des dépenses de fonctionnement notamment de salaire importantes de l'ordre de 50% des recettes fiscales. L'inflation était également élevée avoisinant 9%. Ces résultats macroéconomiques médiocres ont conduit le Gouvernement à entreprendre, à partir de 1979, une série de réformes visant à rétablir les équilibres macroéconomiques. Ces mesures sont contenues dans des programmes d'ajustement signés avec les institutions de Bretton Woods que sont le FMI et la Banque Mondiale.



I.1. LES REFORMES FISCALES SOUS L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Après le programme de stabilisation à court terme sur la période 1979-80 qui fut davantage un plan d'urgence de rattrapage des agrégats macroéconomiques, le Gouvernement a signé le Programme d'Ajustement à Moyen et Long Terme (PAMLT) entre 1985 et 1992 qui consacre les premières véritables réformes fiscales. Entre temps, en 1979, la TVA a été introduite. Les objectifs recherchés à travers les mesures inscrites à l'agenda du PAMLT étaient d'accroître les recettes budgétaires et de réduire le fardeau fiscal supporté par le secteur formel. Pour cela, les systèmes de taxation directe et indirecte ont fait l'objet de révisions. A l'époque, le fameux « *consensus de Washington* » marque le début d'un renouveau de la théorie du développement et notamment des économies en développement. C'est ainsi que les plans d'ajustement structurel d'inspiration néoclassique se sont imposés comme cadre de référence de l'intervention des institutions de Bretton Woods. L'assistance apportée par les experts de la Banque Mondiale et du FMI est influencée par les théories suivantes:

- La théorie quantitative de la monnaie ;
- La théorie des parités de pouvoir d'achat et ;
- La théorie des coûts comparatifs.



La référence à la théorie quantitative de la monnaie sert d'argument pour expliquer et légitimer le fait que toute pression inflationniste serait nuisible et source de distorsions affectant négativement la balance des paiements et la croissance. Selon les libéraux, la demande excessive de monnaie est principalement responsable de l'inflation et des difficultés de paiements. Ainsi, il suffit de contrôler les déterminants de cette demande de liquidités pour maîtriser l'inflation. Les experts du FMI vont ainsi surveiller le volume du crédit intérieur, de la dette extérieure et du déficit budgétaire et chercher à les maintenir à des niveaux suffisamment bas pour éviter les risques de tensions inflationnistes. La limitation du crédit aura une influence sur les décisions des secteurs public et privé. Il est attendu qu'elle puisse agir comme une contrainte pour pousser le secteur public à résorber ses déséquilibres. La restriction de l'endettement devrait se traduire par une contraction du crédit et devrait permettre de maîtriser ses effets sur l'accumulation interne. En effet, il faut éviter qu'un endettement excessif ne vienne compromettre l'opportunité de réaliser des investissements productifs. Quant au déficit budgétaire, le FMI le lie à la taille de l'administration publique et aux subventions aux secteurs public et parapublic et le considère comme nuisible.

Le recours à la théorie de la parité des pouvoirs d'achat a pour but de montrer que l'évolution du taux de change doit traduire le différentiel d'inflation existant entre deux pays. Selon le FMI, le maintien des taux d'intérêt à des



niveaux bas serait à l'origine d'une érosion et d'une mauvaise affectation de l'épargne intérieure.

Enfin, la théorie des avantages comparatifs est introduite par Ricardo en 1817 qui démontre que les pays ont intérêt à se spécialiser dans les productions pour lesquelles ils disposent d'un avantage comparatif plus fort (autrement dit coûts de production plus faibles ou productivité plus forte) ou un faible désavantage, et à importer les biens qu'ils ne produisent pas. Cette théorie est utilisée par le FMI pour recommander la promotion des échanges internationaux qui permettent de réaliser le bien-être mondial.

Ce modèle constitue le cadre de référence des prescriptions du FMI dans les économies en développement. Le FMI considère cette approche comme la formule universelle applicable à tout pays confronté à des déséquilibres macroéconomiques. En effet, selon le FMI, le diagnostic de ces pays permet de montrer qu'ils partagent la même difficulté qui est un problème de balance des paiements. Les économies en développement sont supposées ainsi se comporter de la même manière face aux variations de prix, de taux de change et de taux d'intérêt.

Les plans d'ajustements structurels sont censés rétablir les équilibres dans un délai raisonnable. Pour ce faire, des réformes structurelles renforçant le



rôle du marché dans la régulation économique sont nécessaires. L'interventionnisme étatique est abandonné au profit des lois du marché.

Le rôle de la Banque Mondiale dans ce processus était d'assurer la mise en place d'un cadre institutionnel incitatif et des mesures d'accompagnement des réformes structurelles et de la bonne gouvernance. Cette dernière renvoie à la capacité institutionnelle de gérer des affaires de l'Etat suivant une logique entrepreneuriale et s'appuie essentiellement sur des principes de démarche participative, de transparence, de responsabilité, d'équité et de probité. Elle doit réconcilier l'efficacité économique et l'équité, l'Etat et les citoyens et opter pour la démocratie comme mode de coordination des politiques publiques.

Au moment où l'Etat adoptait la Nouvelle Politique Industrielle (NPI) en 1986, il l'accompagna de mesures fiscales destinées notamment à améliorer la compétitivité de l'économie et à rationaliser les dépenses fiscales. C'est ainsi que la fiscalité de porte a été allégée, certaines exonérations fiscales ont fait l'objet de révisions voire de retrait et/ou de limitations. La réforme a également été l'occasion de mettre en œuvre des mesures de modernisation et d'informatisation de l'administration fiscale et d'introduire des innovations dans le domaine de la lutte contre la fraude. En même temps, la couverture de la TVA a été étendue avec l'introduction de la taxe d'égalisation pour inclure de nouveaux secteurs ainsi que le secteur informel.



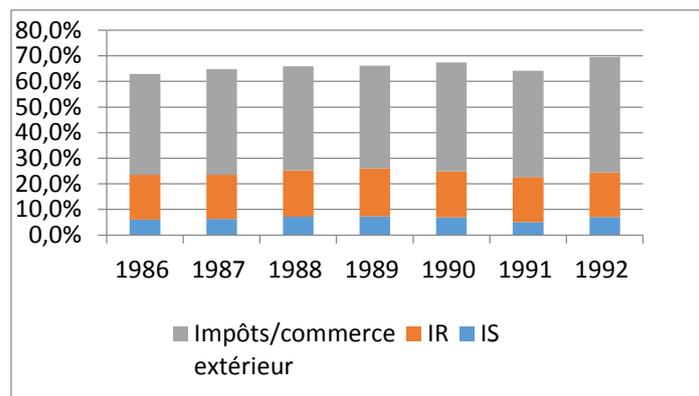
Par ailleurs, à l'occasion des réformes du code général des impôts intervenues en 1990 et 1992, certaines dispositions de la fiscalité directe ont fait l'objet de révisions. Les motivations à l'origine de ces changements furent la simplification et la rationalisation du système de prélèvement. Ainsi, parmi les innovations majeures, les entreprises se sont vues soumises à un taux unique d'imposition sur les sociétés en lieu et place d'une série de taxes distinctes. Un ensemble d'impôts cédulaires et l'impôt général sur le revenu ont laissé la place à l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP) qui est plafonné à 50%. Ces réformes ont également consacré la réorganisation des services d'assiettes et de recouvrement.

Dans l'ensemble, les mesures mises en œuvre dans le cadre du PAMLT ont livré des résultats plutôt décevants. En effet, elles n'ont pas réussi à relever sensiblement la pression fiscale et à modifier la configuration des recettes fiscales qui reste dominée par les prélèvements indirects sur le commerce extérieur. Sur la période de mise en œuvre du PAMLT, les recettes fiscales ont représenté en moyenne 14% du PIB. En termes de composition, les taxes indirectes collectées à partir du commerce extérieur ont contribué en moyenne à hauteur de 41,5% aux recettes fiscales alors que l'impôt sur le revenu (IR) comptait pour 17,8% et l'impôt sur les sociétés (IS) ne représentait que 6,6%. En termes de progression, le recouvrement de l'IS a été plus performant avec une croissance moyenne de 9,2% sur la période contre 5% pour l'IR et 7,7% pour les



taxes prélevées sur le commerce extérieur. Au même moment, l'activité économique a été faible et erratique et marquée par des résultats décevants de l'agriculture (voir figures 2 et 3). Le graphique de la figure 1 montre la contribution des principales lignes d'impôts et de taxes aux recettes fiscales :

Figure 1 Composition des recettes fiscales entre 1986 et 1992



Source : Direction Général de la Comptabilité Publique et du Trésor

Ces politiques se sont poursuivies jusqu'à la dévaluation du Franc CFA intervenue en 1994 sans pour autant livrer de résultats satisfaisants, souffrant d'un manque de réalisme et d'une absence de mesures d'accompagnement. En outre, le tissu industriel est resté fragile malgré les efforts consentis conduisant ainsi le Gouvernement à prendre des mesures correctives consistant notamment à revenir sur certaines décisions d'allègements d'impôts (droits de porte par exemple).



Figure 2 Recettes fiscales en pourcentage du PIB entre 1986 et 1992

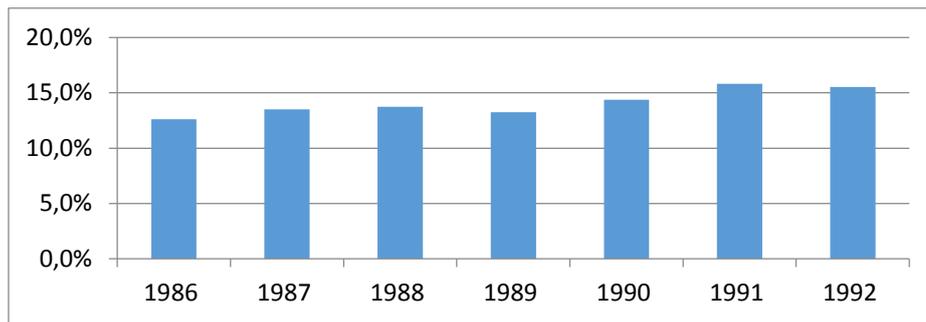
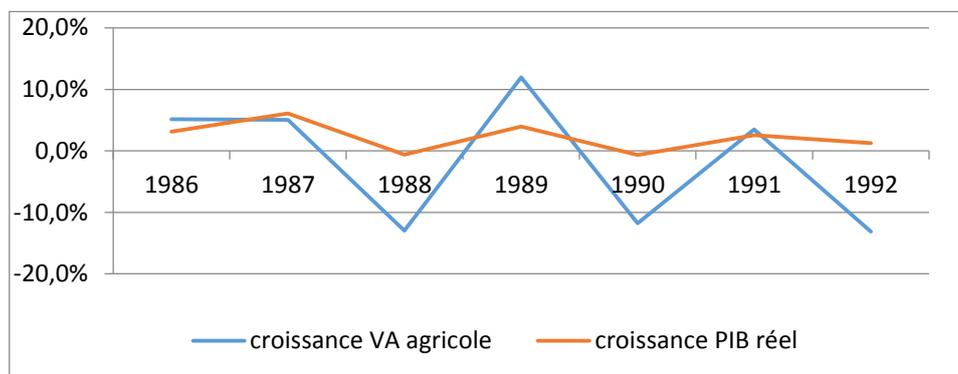


Figure 3 Evolution de l'activité économique et de la valeur ajoutée agricole entre 1986 et 1992



Sources : Direction Général de la Comptabilité Publique et du Trésor, DPEE

I.2. LES REFORMES DU LENDEMAIN DE LA DEVALUATION DU FRANC CFA

Le nouveau contexte imposé par la dévaluation a servi de prétexte pour revisiter la législation fiscale. Entre temps, la situation des finances publiques s'était fortement dégradée sous l'effet notamment d'une hausse de la masse salariale dans un contexte de repli des recettes fiscales. La simplification, l'élargissement de l'assiette fiscale et la compétitivité de l'économie sénégalaise



figurent toujours parmi les priorités inscrites au programme des réformes. Par ailleurs, une refonte totale de la fiscalité indirecte a été opérée pour mieux répondre au contexte de la dévaluation. Parmi les actions prises, la charge ainsi que les procédures de la fiscalité de porte ont été allégées. En outre, des mesures fiscales additionnelles de protection des industries locales ont été introduites en favorisant les importations d'intrants au détriment des importations de produits finis, en concurrence avec la production des industries locales.

Par ailleurs, un réaménagement a été opéré au niveau de la fiscalité intérieure en apportant davantage de souplesse avec la réduction du nombre de TVA porté désormais à 2 contre 5 auparavant. Et pour finir, certaines faveurs accordées à des entreprises ont fait l'objet de rationalisation voire de suppression dans une quête d'élargissement de l'assiette fiscale. La période ayant suivi la dévaluation a été marquée par une forte reprise de l'activité économique à la faveur des gains de compétitivité dont ont bénéficié les produits d'exportations du pays. Au total, les mesures fiscales n'ont pas modifié sensiblement la composition des recettes fiscales qui reste toujours dominée par les taxes prélevées sur le commerce extérieur. En revanche, leur contribution s'inscrit dans une tendance baissière. La part de l'IR diminue également considérablement sous l'effet du gel de recrutements et de non renouvellement systématique des effectifs de la fonction publique à la retraite. En outre, le recouvrement des



ressources au titre de l'IR a été affecté notamment par les fermetures et restructurations d'entreprises publiques ainsi que les suppressions d'emplois.

I.3. LES REFORMES DECIDEES AU SEIN DE L'UNION ECONOMIQUE MONETAIRE OUEST AFRICAINE

Au niveau communautaire, des réformes ont été entreprises dès 1995 dans le but d'harmoniser la fiscalité indirecte dans une démarche d'intégration régionale des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Parmi les décisions majeures, les Gouvernements des pays membres se sont entendus sur un démantèlement progressif des barrières tarifaires et non tarifaires dans le cadre des échanges intercommunautaires ainsi que la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC). Le Sénégal s'inscrit dans cette dynamique en introduisant dès 1998 une tarification simplifiée par catégorie des produits importés réduisant le nombre de taux de 7 à 4 ainsi qu'une révision progressive à la baisse du niveau maximum des droits de douane de 65% en 1997 à 20% en 2000. Une autre mesure de simplification dans la législation fiscale du Sénégal fut celle consacrant l'instauration par la loi du 18 septembre 2001, d'un taux unique de TVA fixé à 18%.

Des mesures additionnelles de protection temporaire ont également été introduites pour compléter ce dispositif (la taxe conjoncturelle à l'importation (PCI) et la taxe dégressive de protection (TDP)). En matière d'administration



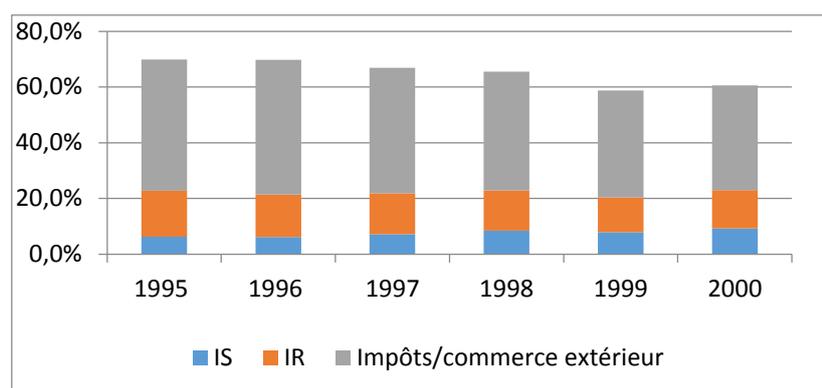
fiscale, des mesures innovantes ont été prises dont la plus remarquable a été la création, en 2001, d'un centre des grandes entreprises visant à sécuriser les intérêts du Trésor public sur les opérations menées par cette catégorie de contribuables qui génèrent près de 80 % des recettes fiscales.

Ces réformes notamment celles inscrites dans le cadre du désarmement tarifaire, se sont traduites par une réduction de la dépendance aux recettes tirées du commerce extérieur. Ces dernières dominent toutefois toujours la configuration des recettes fiscales. La dépréciation du Franc CFA aurait également contribué au fléchissement des droits de douane sous l'effet du renchérissement des importations à l'origine de la baisse des volumes achetés.

En définitive, sous le double effet du désarmement douanier consacré par le tarif extérieur commun et de la redynamisation du dispositif de mobilisation des ressources intérieures, la part de recettes de fiscalité intérieure abondant le budget de l'Etat a augmenté de 55 %, entre 1989 et 1997, à 62 % sur la période 1998-2000, en moyenne. Par la suite, la contribution des recettes en douane est quelque peu remontée pour atteindre 39,5 %.



Figure 4 Structure des recettes fiscales entre 1995 et 2000



Source : Direction Général de la Comptabilité Publique et du Trésor

I.4. LES MESURES INCITATIVES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT

A partir du début des années 2000, la politique fiscale au Sénégal s'est inscrite dans une dynamique de promotion des investissements et d'amélioration de l'environnement des affaires. Au titre des innovations introduites à cet effet, une large gamme d'incitations dont la plus importante a été sans doute celle consistant à réduire le taux d'imposition sur les sociétés qui est passé successivement de 35 à 33% puis enfin à 25%. Ces mesures incitatives ne se sont pas reflétées sur l'évolution du taux d'investissement privé qui n'a enregistré qu'une progression timide de 0,4% entre 2005 et 2010. L'Etat du Sénégal a également consenti des faveurs aux entreprises sous certaines conditions à travers le code des investissements et le régime de l'entreprise franche d'exportations. Par ailleurs, le paiement de la patente a été considérablement simplifié avec désormais un seul régime de patente applicable aux contribuables



soumis au mode de taxation réel. Cette réforme consacre ainsi la suppression du tableau C réservé aux patentes forfaitaires. En même temps, le Gouvernement a introduit une innovation majeure pour une meilleure fiscalisation du secteur informel à travers l'instauration de la Contribution Globale Unique (CGU). La CGU constitue une simplification de l'impôt appliqué aux petites entreprises en regroupant un ensemble de taxes sous forme d'un paiement unique et synthétique. Le détail des impôts ayant fait l'objet de cette fusion figure dans la loi n° 2004-12 du 6 février 2004. Au cordon douanier également et dans le but d'améliorer l'attractivité du pays, des mesures ont été prises sous formes de régimes économiques destinés à faciliter les activités de production, de stockage et de transport des produits.

A la faveur des mesures déployées depuis le début des années 2000, la pression fiscale a augmenté pour dépasser 19% en 2007 et s'approcher ainsi du repère de 20% retenu par l'UEMOA dans le cadre de la surveillance multilatérale. En outre, la Direction Générale des Impôts et Domaines, qui assure la majorité du recouvrement des recettes budgétaires (environ 60%), s'est engagée à partir de 2008 dans une nouvelle stratégie à travers le Plan de Développement Stratégique de l'Administration Fiscale (PDSAF) inspiré des meilleures pratiques internationales dans le cadre d'un contrat de performance avec le Ministère de l'Economie et des Finances. Sous cette impulsion, les recettes de taxes indirectes ont progressé de plus de 30 milliards tous les ans, excepté en 2008 en



raison notamment des difficultés liées aux arriérés de paiement des marchés publics et de leur corollaire sur le précompte de TVA ainsi que leurs effets sur l'activité économique. Au même moment, l'économie s'est nettement améliorée jusqu'en 2005 à la faveur des gains de compétitivité issus de la dévaluation contribuant ainsi aux performances en matière de recouvrements de recettes fiscales. Cette période a été suivie par une série de chocs ayant négativement affecté l'économie (flambée des prix des produits pétroliers et alimentaires, crise financière internationale et crise du sous-secteur de l'électricité). Le taux de croissance moyen entre 2006 et 2011 a été de 3,2% contre 4,5% sur la période post-dévaluation.

L'examen de la composition des recettes fiscales a montré une relative faiblesse de la contribution des impôts directs. L'analyse des recettes qu'ils procurent révèle une forte concentration autour des recettes d'impôt sur le revenu (IR) des personnes physiques. Les recettes d'IR représentent plus de 53% des impôts directs perçus par l'Etat entre 2009 et 2014. Elles sont en quasi-totalité recouvrées par voie de retenue à la source sur les salaires (plus de 92 % de l'IR) et sur les rémunérations de prestations payées à des tiers (2 % de l'IR). Le portrait de l'IR est assez révélateur de la répartition déséquilibrée des contributions aux finances de l'Etat.



L'impôt sur les sociétés, autre grande composante des impôts directs, représente environ 24 % du total des recettes d'impôts assis sur le revenu, soit la moitié de l'IR acquitté par les personnes physiques. Les contributions au titre de l'IS sont essentiellement le fait de quelques secteurs d'activités dynamiques comme les télécommunications et le secteur financier, ce qui reflète une certaine vulnérabilité.

Ces traits caractéristiques indiquent à la fois la difficulté à assoir une fiscalité de masse en matière d'impôts directs et le poids de l'économie informelle reflétant l'étroitesse de l'assiette fiscale et corollaire de la pauvreté d'une large part de la population.

Face à ces obstacles, la stratégie de la politique fiscale semble être axée autour d'une fiscalité indirecte sur les biens et services de grande consommation. C'est particulièrement le cas de la TVA. Sa contribution compte pour 40 % des recettes fiscales de la période 1989-2014. Sa part a fortement crû : elle est passée d'environ 20 %, au début des années 90, à plus de 45 % au milieu de la décennie 2000, avant de se stabiliser à près de 41 % dans la première moitié de la décennie 2010. Son recouvrement reste cependant fortement affecté par des exonérations et crédits de TVA importants. A cet égard, en 2008, les dépenses fiscales accordées au titre de la TVA ont représenté près de la moitié des recettes totales de TVA et plus de 3% du PIB. En outre, près d'un tiers des recettes de



TVA douanière, soit environ un sixième de la TVA globale, est tirée de la commercialisation des produits pétroliers. La fiscalité des produits pétroliers a fourni, sur les 25 dernières années, plus de 13,3 % des ressources fiscales inscrites au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE). Les prélèvements fiscaux et parafiscaux pèsent pour près de la moitié du prix à la pompe des hydrocarbures.

I.5. LA REFORME DU CODE GENERAL DES IMPOT DE 2013

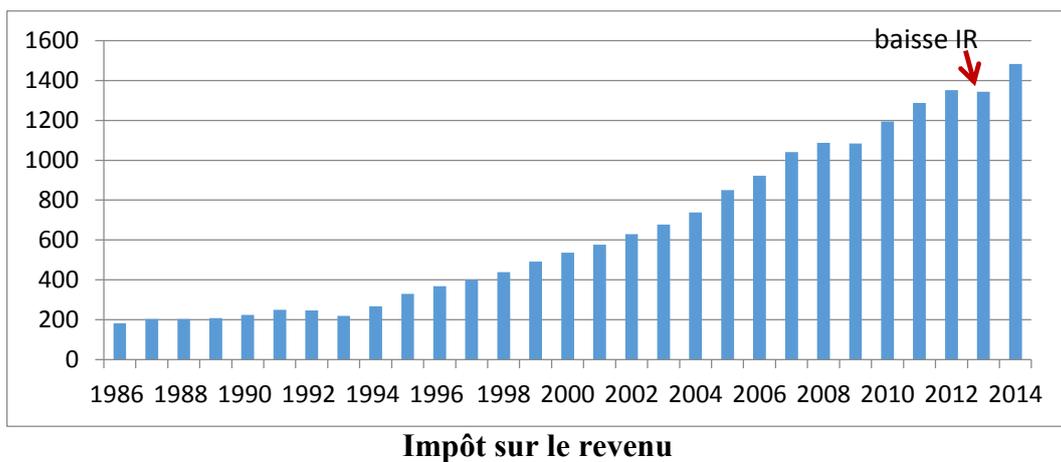
Plus récemment, avec la dernière réforme du Code Général des Impôts intervenue en 2013, les autorités procèdent à une refonte de la législation fiscale pour la rendre plus lisible. A l'agenda des préoccupations du Gouvernement, figurent comme auparavant les objectifs de simplification de la fiscalité, le renforcement de l'attractivité de l'économie ainsi que l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Les principales modifications ont notamment porté sur la réduction de l'impôt sur le revenu (IR), et la révision à la hausse du taux d'impôt sur les sociétés (IS) qui passe de 25 à 30%. Un repli important des recettes au titre de l'IR a été enregistré la première année d'entrée en vigueur de la baisse. Par contre, à partir de l'année suivante, une reprise a été constatée tant du côté du recouvrement des recettes fiscales que de l'activité économique. Les données du Sénégal suite à la réduction de l'IR sont cohérentes avec un effet Laffer même s'il est difficile d'isoler avec précision la réelle contribution de

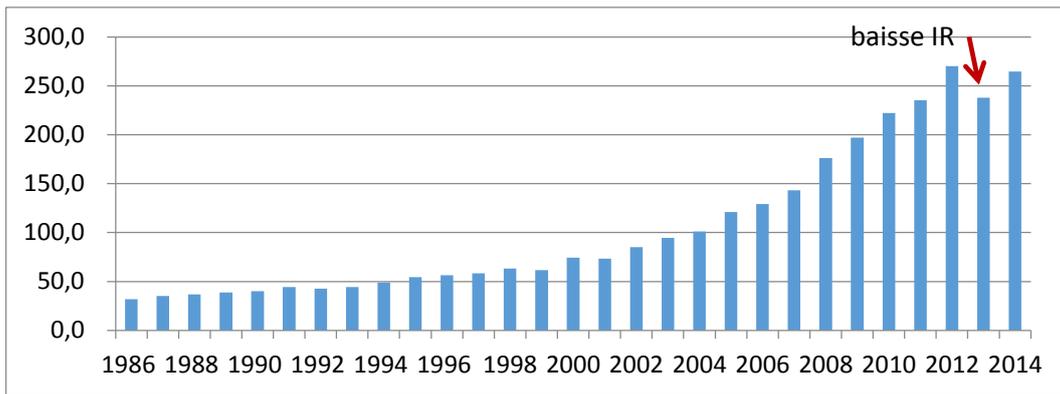


la baisse de la fiscalité au regain d'activité et à l'élargissement de l'assiette fiscale tel que le suggère la théorie. Il s'agit là d'ailleurs d'une limite de la courbe de Laffer.

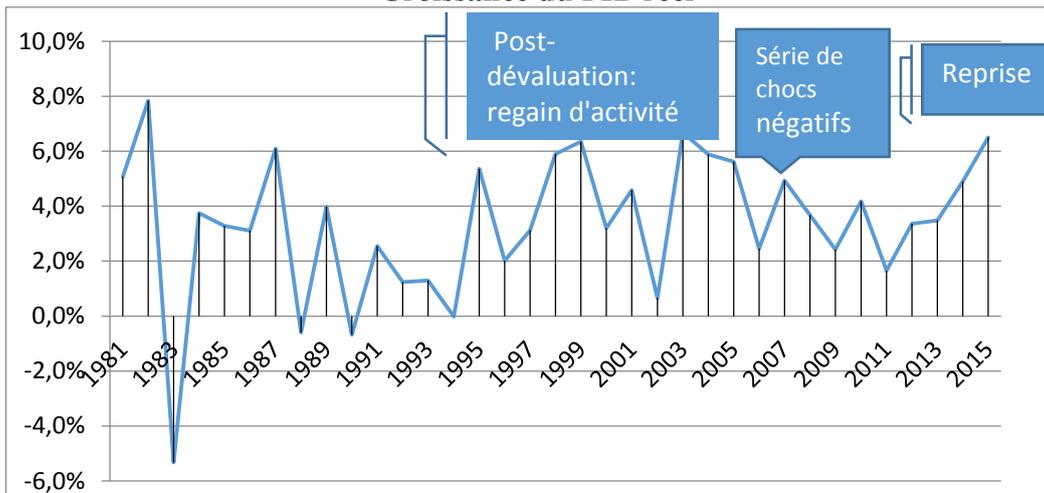
Enfin, l'Etat du Sénégal s'est engagé dans une réforme majeure qui devrait sensiblement contribuer à réduire la fraude fiscale. Il s'agit de l'introduction d'un identifiant fiscal unique commun aux impôts, douanes et au Trésor permettant une meilleure visibilité des activités. En effet, les déclarations aux impôts pourront ainsi être confrontées aux transactions de liquidations de marchandises à la douane ainsi qu'aux informations de marché public.

Figure 5 Réduction de l'impôt sur le revenu





Croissance du PIB réel



CONCLUSION

Ce chapitre a permis de faire un survol de l'expérience du Sénégal en matière de réformes fiscales depuis la fin des années 1970. A cet égard, cinq phases ont été identifiées :



- La période d'ajustement structurel avec des mesures influencées par les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale) avec pour objectifs d'accroître les recettes budgétaires et de réduire le fardeau fiscal supporté par le secteur formel. Dans l'ensemble, les résultats ont été décevants ; la pression fiscale peinait à décoller.
- La période post-dévaluation du franc CFA : une autre occasion de réviser la législation fiscale pour l'adapter au nouveau contexte. L'accent a été mis sur la simplification, l'élargissement de l'assiette fiscale et la compétitivité de l'économie sénégalaise. Les impôts indirects tirés du commerce extérieur dominant toujours la composition des recettes fiscales, ce qui représente une source de vulnérabilité.
- La transition fiscale amorcée au niveau communautaire (UEMOA) dès le lendemain de la dévaluation du franc CFA : une série de mesures de désarmement tarifaire ont été prises en accord avec les Etats membres de l'UEMOA. Ces décisions ont conduit à une réduction de la dépendance des recettes fiscales aux taxes indirectes tirées du commerce extérieur
- Le début des années 2000 avec les mesures incitatives à l'investissement : l'Etat a opté pour une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés passant successivement de 35 à 33% puis enfin à 25% mais dont les répercussions ont été plutôt timides sur l'investissement privé. L'Etat simplifie en même



temps l'imposition du secteur informel en introduisant la contribution globale unique qui est un impôt unique et synthétique.

- L'actuelle réforme du code général des impôts entrée en vigueur en 2013 dont les principales mesures ont été la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et un relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés qui passe à 30%.

A la faveur de ces mesures et des efforts de modernisation de l'administration fiscale, le Sénégal a pu améliorer sensiblement sa performance au recouvrement avec une pression fiscale moyenne de 17,5% sur la période 1998-2010 qui lui permet de se positionner à la première place au sein de l'UEMOA. Sur la période récente, les recettes fiscales du Sénégal rapportées au PIB avoisinent 20% et s'approchent du repère fixé par l'UEMOA dans le cadre de la surveillance multilatérale.

CHAPITRE 2 CONTEXTE DE LA REFORME DU CODE GENERAL DES IMPOTS DE 2013



INTRODUCTION

Ce chapitre situe la réforme dans le contexte économique et social du Sénégal. Cette description du climat économique est particulièrement importante dans la mesure où il s'agit d'un des facteurs ayant conduit à réviser le code général des impôts. En effet, le levier fiscal est souvent le moyen utilisé par l'Etat pour stimuler l'activité économique par des incitations à consommer ou investir. Bien entendu, il peut également être utilisé autrement, en augmentant des taxes ou en introduisant de nouvelles taxes pour financer des dépenses dans des secteurs stratégiques à fort potentiel de croissance et d'emploi. Il importe toutefois dans ce cas d'éviter un niveau de prélèvement excessif au risque de gêner l'activité économique (courbe de Laffer). Le climat économique figure parmi les baromètres permettant de choisir entre les différentes options de politique fiscale. Ce qui permet d'introduire les principales décisions inscrites à l'agenda de la réforme du code général des impôts ainsi que leurs caractéristiques.

II.1. SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DE LA PERIODE DE LA REFORME

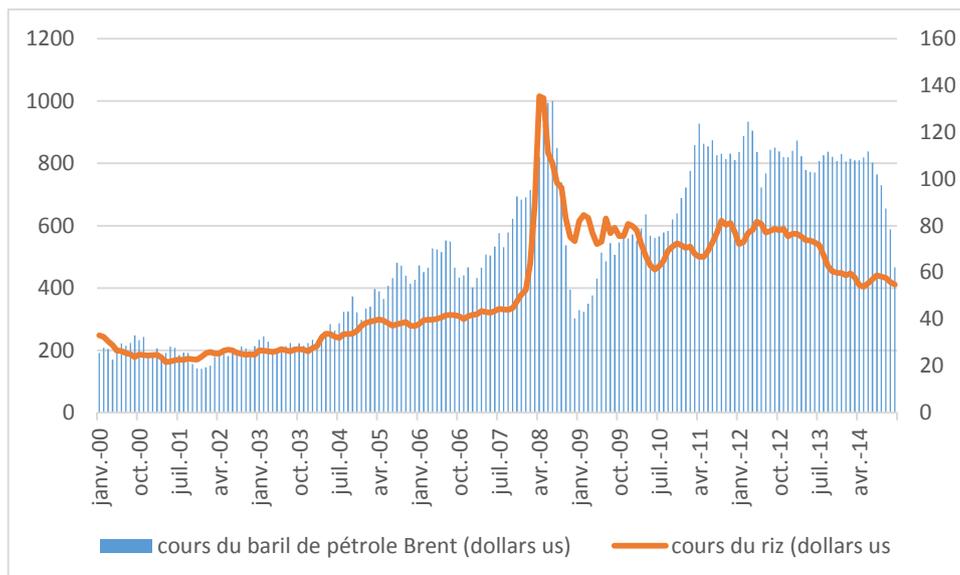


La réforme du code général des impôts intervient dans un contexte de lendemain de tensions importantes sur les finances publiques et de faiblesse de l'activité économique. En effet, l'économie nationale a été lourdement affectée entre 2006 et 2009 par les chocs pétroliers et alimentaires ainsi que la crise financière internationale. Ces événements ont mis en évidence la vulnérabilité de l'économie sénégalaise vis-à-vis de l'extérieur et ont fortement compromis les objectifs de développement et de réduction de la pauvreté. La figure 6 illustre bien l'exposition de l'économie sénégalaise liée à sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour ses approvisionnements en produits alimentaires et pétroliers.

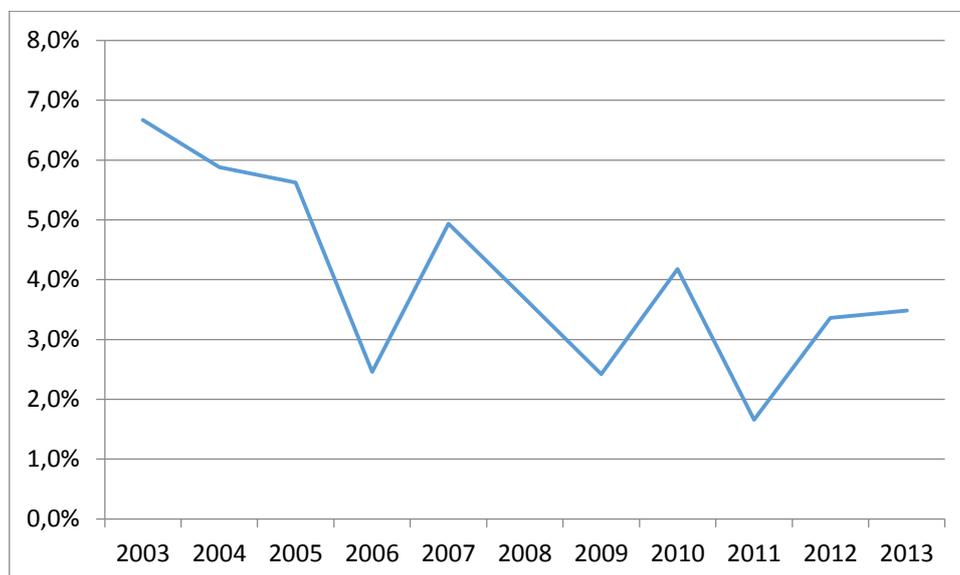
Figure 6 vulnérabilité de l'économie sénégalaise aux chocs exogènes

Evolution des cours du pétrole et du riz





Croissance du PIB réel du Sénégal



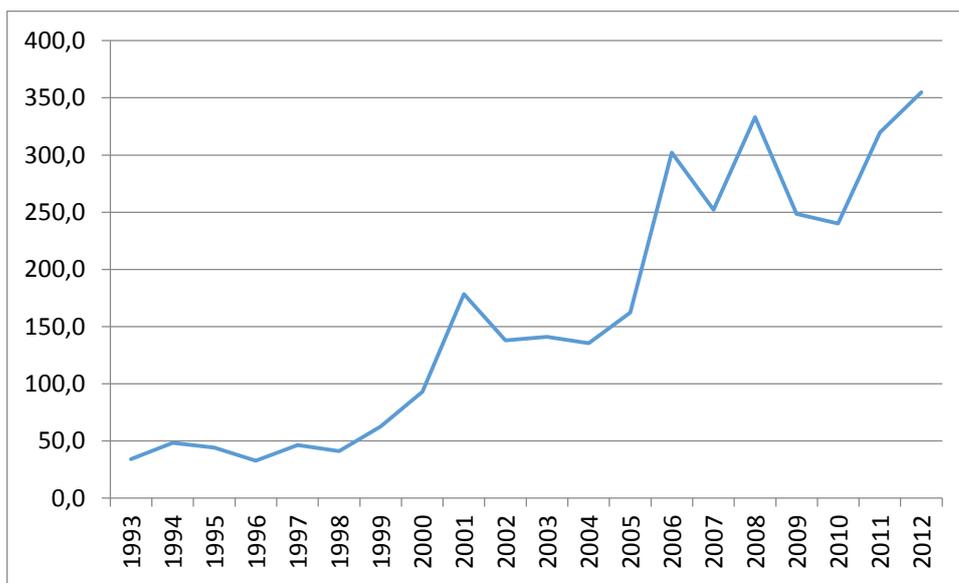
Sources : INSEE et Direction de la Prévision et des études Economiques (DPEE)

Le Gouvernement a dû en effet intervenir en mettant en place des appuis à la consommation dans le but de soulager les couches les plus défavorisées de la population. Ces mécanismes sont très coûteux pour les finances publiques et souffrent d'un défaut de ciblage. En effet, ils profitent davantage aux plus riches (Adenauer, FMI, 2008, Diagne et Diop, 2008). En guise d'illustration, le montant



débloqué par l'Etat pour soutenir le sous-secteur de l'électricité au titre de l'année 2007 s'élevait à 50,6 milliards de FCFA soit environ 1% du PIB.

Figure 7 Evolution des transferts et subventions

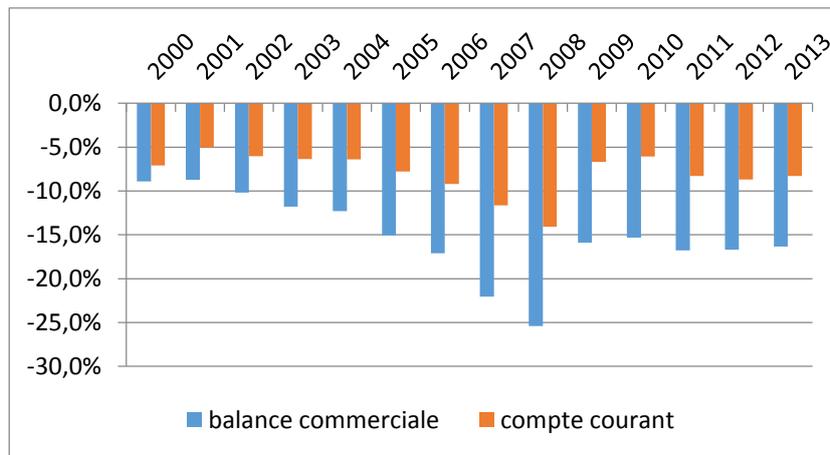


Source : Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor

Les pics de la figure 7 observés sur la série des transferts et subventions en 2007 et 2008 sont expliqués notamment par les chocs pétroliers et alimentaires. Le compte courant de la balance des paiements s'est également fortement détérioré avec un déficit avoisinant 15% du PIB tiré principalement par le solde de la balance commerciale dont la dégradation est principalement imputable aux importations de produits pétroliers et alimentaires.



Figure 8 Evolution de la balance commerciale et du solde du compte courant en pourcentage du PIB

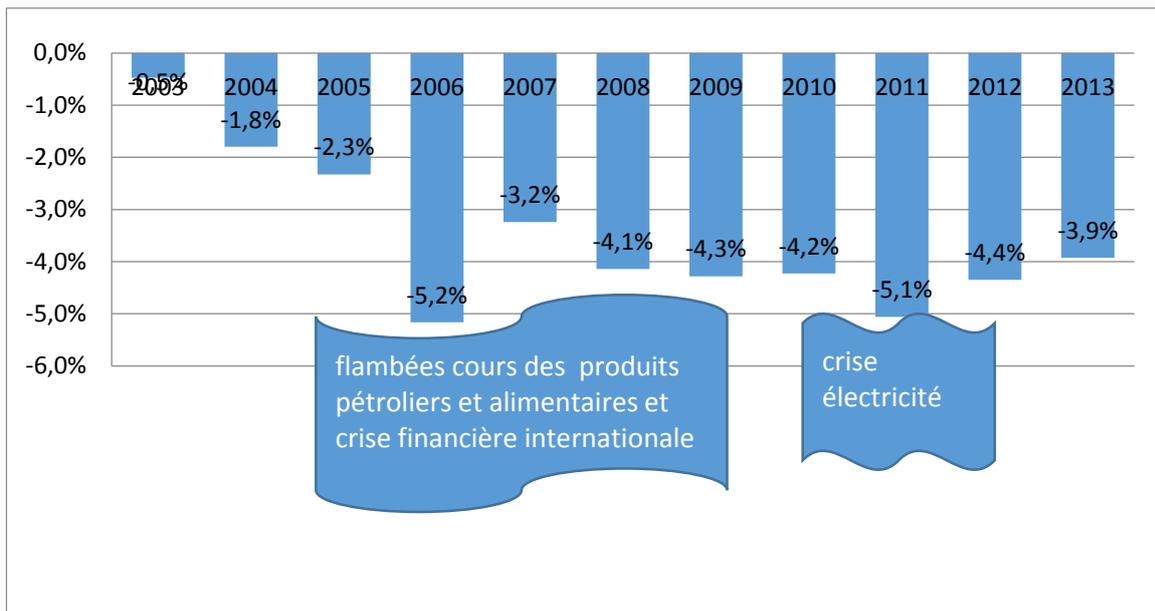


Source : BCEAO

Le renchérissement des cours du baril de pétrole a contribué à aggraver la crise du sous-secteur de l'électricité qui a nécessité le déploiement d'un plan de sauvetage coûteux qui n'a pas manqué de détériorer la situation des finances publiques qui ont enregistré un déficit record de plus de 6% du PIB en 2011.



Figure 9 Déficit budgétaire



Source : Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor

Selon les estimations de la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques, les délestages seraient responsables d'un recul de 1,4% de l'activité économique en 2011. Malgré tout, la pression fiscale s'est établie à un niveau plutôt satisfaisant à la faveur de la hausse des cours internationaux des produits pétroliers et alimentaires qui a ainsi pu contribuer à l'élargissement de leurs bases taxables. Les taxes prélevées sur le commerce extérieur enregistrent ainsi de bonnes performances et la pression fiscale a pu se maintenir aux alentours de 19% sur la période 2006-2011. Le Sénégal parvient ainsi à respecter le critère de convergence de la zone de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) rattaché à cet indicateur fixé à 17%. Néanmoins, des marges d'accroissement des recettes fiscales restent encore possibles compte tenu du



poids important du secteur informel (41,6% du PIB) et des exonérations fiscales (20,7% des recettes fiscales et 3,9% du PIB). Par ailleurs, la composition des recettes fiscales montre une domination des taxes prélevées sur le commerce extérieur. Or, une telle configuration est source de vulnérabilité raison pour laquelle un processus de transition fiscale est en cours au niveau communautaire avec pour objectif de modifier sensiblement le contenu des recettes fiscales pour parvenir à inverser la tendance en aboutissant à une plus forte teneur en fiscalité directe.

La révision du code général des impôts intervient dans un contexte de besoin d'assainissement des finances publiques et de relance de l'activité économique par la consommation et l'investissement. Ainsi, deux défis majeurs ont été inscrits au programme de la nouvelle législation fiscale. Il s'agit de :

- la réduction de l'impôt sur le revenu et ;
- l'amélioration de l'environnement des affaires.

En envisageant la réduction de l'impôt sur le revenu, le Gouvernement vise la stimulation de la consommation à travers le renforcement du pouvoir d'achat des ménages alors que le volet consacré au climat des affaires prévoit l'introduction d'un certain nombre de dispositifs fiscaux destinés à encourager l'investissement.



Les autorités ont ainsi estimé qu'une modification de la législation fiscale était nécessaire afin d'épouser les préoccupations et défis de politique économique et sociale.

II.2. MOTIFS GENERAUX DE LA REFORME

Le Sénégal s'est doté, avec la loi n° 2012-31 du 31 décembre 2012, d'une nouvelle législation fiscale⁸ qui consacre une réforme profonde de la politique fiscale. Les changements sont divers et concernent toutes les natures d'impôt.

D'une manière générale, les objectifs visés à travers cette réforme sont :

- améliorer la qualité du dispositif fiscal ;
- accroître le rendement budgétaire de l'impôt par l'élargissement de l'assiette ;
- promouvoir une meilleure justice fiscale et le consentement à l'impôt ;
- mettre en place un droit fiscal commun incitatif pour promouvoir la croissance économique et améliorer l'environnement des affaires.

Ces motifs présentent les contours des prétextes traditionnels de révision de systèmes fiscaux (Pechman, 1986).

⁸ Consulter <http://www.servicepublic.gouv.sn/assets/textes/t-code-general-impots-2013.pdf> pour plus de détails.



En engageant la réforme du code général des impôts, le Gouvernement avait pris l'initiative de refondre totalement le dispositif fiscal afin de le rendre plus lisible et mieux articulé aux objectifs poursuivis dans le cadre de la politique économique et sociale du Sénégal.

La volonté des autorités était d'arriver à un code qui définit, sur une base claire et consensuelle, un dispositif fiscal adapté basé sur un droit commun incitatif, susceptible de renforcer l'attractivité de l'économie nationale, le développement et l'amélioration de la compétitivité des entreprises sénégalaises.

II.3. CHANGEMENTS MAJEURS DU NOUVEAU CODE GENERAL DES IMPOTS

Dans un contexte de conjoncture morose, la priorité du Gouvernement à travers la réforme du code général des impôts, est la relance de l'activité économique. En d'autres termes, l'Etat a misé sur un recours à la fiscalité pour stimuler l'économie. Dès lors, des politiques incitatives favorables à la consommation et à l'investissement sont conçues et inscrites au programme de la nouvelle version du code général des impôts. Les modifications concernent toutes les lignes d'impôts. Toutefois, les principales innovations ont surtout porté sur la fiscalité directe avec une réduction de l'impôt sur le revenu et une série de



mesures destinées à améliorer le climat des affaires. En outre, pour atténuer le coût budgétaire occasionné par la baisse de l'IR, le choix a été porté sur une hausse du taux de l'impôt sur les sociétés.

II.3.1. REFORME DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Il s'agit sans doute d'une des décisions les plus importantes de la nouvelle version de la législation fiscale de par sa dimension sociale et des incidences attendues en termes de relance de l'économie. En effet, cette mesure a été envisagée comme réponse à une demande incessante formulée par les populations confrontées aux niveaux élevés des prix des denrées alimentaires et produits énergétiques. En outre, cette réduction d'impôt répond à une stratégie de stimulation de la croissance par la demande. Au plan budgétaire également, cette mesure a occasionné un coût que les autorités ont souhaité limiter à une enveloppe de 30 milliards de FCFA. En contrepartie, pour compenser cette perte de recettes fiscales, le Gouvernement a envisagé le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés qui devrait passer de 25 à 30%. Au-delà de la contrainte budgétaire, des principes traditionnels que sont l'égalité devant l'impôt, la justice par l'impôt et le rendement financier, auxquels s'ajoutent les objectifs économiques et sociaux, cette réforme constitue un effort considérable en matière de simplification et consacre une véritable rupture en la matière. Avant,



2012 en effet, la formule de prélèvement de l'impôt sur les revenus des personnes physiques au Sénégal était extrêmement complexe. Ce système d'imposition prévoyait deux prélèvements distincts à savoir un droit proportionnel et un droit progressif chacun avec un ou plusieurs abattements leur étant individuellement applicable(s).

Le droit proportionnel est calculé suivant les catégories de revenus (6 au total) avec un taux spécifique applicable à chaque catégorie.

Le calcul du droit progressif obéit à une tarification selon le quotient familial. Ainsi, il est prélevé à partir des revenus globaux rapportés au nombre de parts correspondant à la taille du ménage du contribuable. 10 tranches de revenu sont considérées dans la tarification du droit progressif sénégalais tandis que la moyenne internationale se situe aux alentours de 6 tranches. En outre, les taux étaient comparables à ceux pratiqués dans les pays industrialisés. A cet égard, le taux marginal d'imposition correspondant à la tranche supérieure de revenus a atteint le seuil critique de 50 %.

La prise en charge d'un tel système de prélèvement combinant à la fois le droit proportionnel et le droit progressif peut s'avérer une tâche assez complexe en plus de peser lourdement sur le revenu du contribuable. Ainsi pour répondre



à la demande sociale⁹ et corriger les faiblesses de la tarification de l'impôt sur le revenu, les autorités ont opté pour une baisse de l'impôt dans les limites d'une enveloppe budgétaire de 30 milliards.

Les objectifs assignés à la réforme sont :

- une simplification des règles d'assiette et de gestion avec un système d'imposition unique, global et simple qui, en d'autres termes, consacre sinon la suppression du droit proportionnel, du moins la fusion de celui-ci avec le droit progressif ;
- une répartition juste et équitable de l'imposition des titulaires de revenus suivant leurs facultés contributives qui prenne en compte la nécessité de soutenir les bas revenus en vue d'améliorer le pouvoir d'achat et de promouvoir la création d'emplois ;
- une baisse globale de la pression fiscale individuelle, notamment sur les titulaires des revenus catégoriels « traitements et salaires », en veillant à ce que soit fixée une limite maximale de cette pression psychologiquement et économiquement acceptable ;
- un rendement budgétaire optimal de l'impôt sur le revenu permettant d'assurer une redistribution conforme à la politique de l'Etat en la matière.

⁹ Contexte de lendemain de flambées des prix entre 2006 et 2008 ayant motivé des négociations avec les syndicats de travailleurs réclamant une hausse de salaires qui porterait préjudice à la compétitivité de l'économie nationale.



A la lumière des limites du dispositif de la fiscalité sur le revenu des personnes physiques, le système a été révisé pour intégrer les nouvelles décisions suivantes:

- la suppression du droit proportionnel ;
- la suppression de l'abattement retraite de 13,2 % et de l'abattement forfaitaire de 15% qui sont remplacés par un abattement de 30 % plafonné à 900.000 FCFA. Cet abattement constitue un important levier de discrimination en faveur des revenus salariaux et il permet également de moduler les pertes de recettes fiscales en fonction de la volonté exprimée par l'Etat ;
- la définition d'un nouveau barème d'imposition des revenus avec une réduction du nombre de tranches qui passe de 10 à 6 ; la première tranche exonérée est élargie et passe de [0 – 600 000] à [0 – 630 000] et enfin, le taux marginal d'imposition (taux d'imposition de la dernière tranche) passe de 50% à 40 % pour des revenus supérieurs à 13.500.000 F CFA (au lieu de 12.650.000) ;
- la suppression du quotient familial et la mise en place d'un crédit d'impôt qui est fonction de la situation familiale : la réduction d'impôt est de 10% pour le conjoint et chaque personne à charge supplémentaire donne droit à une réduction de 5% (qui est au minimum égal à 100.000) jusqu'à un maximum de 45% pour huit personnes à charge.



II.3.2. HAUSSE DU TAUX DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES

Pour compenser les pertes de recettes liées à la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'Etat a décidé de recourir à un relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés qui passe de 25 à 30%. Ce choix est justifié par les résultats négligeables obtenus suite aux politiques d'incitations à l'investissement mises en œuvre au début des années 2000 avec les baisses successives du taux d'IS de 35 à 33% et à 25%. En effet, les investissements ont augmenté très timidement durant la période d'application de ces allègements (progression de 0,4% entre 2005 et 2010). Le relèvement du taux de l'IS devrait se traduire bien entendu par un accroissement des recettes fiscales. Toutefois, cette décision devrait décourager l'investissement et pourrait également inciter à des comportements d'évasion fiscale tels que la réalisation volontairement retardée de bénéfices.

Par ailleurs, dans une optique de contrer les pratiques d'évitement d'impôt, l'Etat a décidé de redéfinir les conditions de calcul de l'impôt minimum forfaitaire (IMF) s'appliquant aux entreprises déclarant un déficit. L'IMF devient désormais proportionnel au chiffre d'affaire et plafonné à 5 000 000 FCFA.



II.3.2. MESURES VISANT L'AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

Même si la décision de relever le taux d'impôt sur les sociétés en compensation de la réduction de l'impôt sur le revenu est certes préjudiciable à l'investissement privé, elle est accompagnée d'une série de mesures visant à améliorer l'environnement des affaires¹⁰. Les innovations suivantes ont été apportées à la nouvelle version du code général des impôts pour libérer le potentiel d'investissement et attirer de nouveaux investissements :

Concernant la création d'entreprise au Sénégal, les droits d'enregistrement sont désormais acquittés selon un barème fixe de 25 000 FCFA pour des capitaux allant jusqu'à 100 millions de FCFA.

En outre, une exonération des droits d'apport ordinaire est accordée et un plafond à 3% des droits d'apport majoré est appliqué.

Dans le domaine du transfert de propriété, une baisse du taux des droits de mutation des transactions immobilières a été décidée ramenant le taux à 10%. Cette mesure est complétée par une mesure de simplification avec les formalités d'enregistrement et de publicité foncière qui sont désormais couplées.

Pour ce qui est du financement, la nouvelle législation fiscale prévoit des dispositions favorisant le développement de moyens alternatifs de financement

¹⁰ Voir Annexe 1 et consulter <http://www.servicepublic.gouv.sn/assets/textes/t-code-general-impots-2013.pdf> pour plus de détails.



tels que le crédit-bail, la finance islamique, le capital-risque et les systèmes financiers décentralisés. A cet égard, dans le cadre d'un contrat de crédit-bail ou de financement islamique, le crédit-bailleur peut être autorisé à acquérir au profit du preneur, en suspension de TVA, les biens nécessaires à la réalisation d'un programme d'investissement de ce dernier agréé par le Ministre chargé des Finances.

Dans le but de promouvoir et favoriser les exportations, les entreprises justifiant d'une activité d'exportation d'au moins 80% de leur chiffre d'affaires annuel et du rapatriement des devises, sont autorisées à déduire 50% de leur bénéfice pour le calcul de l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, les entreprises réalisant des investissements d'un montant d'au moins cent (100) millions de francs, peuvent bénéficier, dans les conditions d'éligibilité définies aux articles 250 à 252 du code général des impôts¹¹, d'une réduction du montant de l'impôt dont elles sont redevables. Pour prétendre à ces mesures incitatives, les investissements doivent porter sur des créations ou extensions d'établissements dans les secteurs d'activités suivants :

- agriculture, pêche, élevage et activités de stockage de produits d'origine végétale, animale ou halieutique ;

¹¹ <http://www.servicepublic.gouv.sn/assets/textes/t-code-general-impots-2013.pdf>.



- activités manufacturières de production ou de transformation, extraction ou transformation de substances minérales, pétrolières ;
- tourisme, aménagements et industries touristiques, hôtellerie, parcs industriels, éducation, santé, télé-services, montage et maintenance d'équipements industriels, transport, réalisations d'infrastructures portuaires, aéroportuaires, ferroviaires.

Dans une optique d'encourager la création d'emplois et le développement des régions, des exonérations sont accordées au titre de la contribution forfaitaire à la charge des employeurs, à une certaine catégorie d'entreprises nouvelles pour une période de 5 ans avec la possibilité de prolongation jusqu'à 8 ans, sous réserve que les créations d'emplois dépassent le nombre de 200 ou qu'au moins 90% de la main d'œuvre créée soit localisée en dehors de Dakar. La même facilitée est offerte aux entreprises engagées dans des programmes d'investissement d'extension à condition de créer plus de 100 emplois ou au moins 90% de la main d'œuvre créée hors de Dakar.

Dans le même sillage, le champ d'application des déductions a été étendu. Ainsi, L'assujetti a le droit de déduire du montant de la TVA dont il est redevable, la TVA ou la taxe sur les activités financières (TAF) supportée sur les biens et services utilisés pour les besoins de ses opérations ouvrant droit à déduction.



La nouvelle version du code général des impôts réserve également une place importante au traitement fiscal des Partenariats Publics Privés. Au regard du rôle déterminant de ces mécanismes dans le financement de la réalisation de projets d'investissements de grande envergure notamment dans les domaines des infrastructures de communication et d'énergie, la mise en place d'un cadre fiscal incitatif figure parmi les priorités de la réforme.

En plus des efforts consentis en termes d'allègement d'impôts, des innovations considérables sont introduites en matière de simplification de la fiscalité et de modernisation de l'administration fiscale. Ainsi, les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 100 millions de francs CFA sont désormais autorisées à effectuer leurs déclarations de TVA et taxes assimilées trimestriellement. Par ailleurs, le paiement de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières est assoupli avec le nombre de paiement qui est réduit passant de 5 à 2.

La création d'un centre des moyennes entreprises contribue à faciliter la gestion de la fiscalité des unités de production dont le chiffre d'affaires est compris entre deux cent millions (200 000 000) et un milliard (1 000 000 000) F CFA.

D'autres mesures de modernisation ont été introduites avec la possibilité de télécharger les fiches de déclaration et la transmission des déclarations par



courrier électronique. La plateforme électronique « e-taxe » lancée officiellement en partenariat avec les établissements financiers, modernise les opérations de déclaration et de paiement d'impôt pour les grandes entreprises avec la télé-déclaration et le télépaiement.

CONCLUSION

Ce chapitre a permis de décrire le contexte économique et social de la réforme du code général des impôts. Il s'agit d'un des facteurs importants ayant motivé la révision du système fiscal. En effet, en réponse à une conjoncture morose conjuguée à une demande sociale pressante d'allègement du coût de la vie, l'Etat a décidé de recourir au levier fiscal pour relancer la croissance en stimulant la demande. Ainsi, parmi les changements majeurs, il a été décidé de réduire et de simplifier l'impôt sur le revenu et de mettre en œuvre une série de mesures destinées à améliorer l'environnement des affaires. L'Etat a toutefois opté également pour un relèvement de l'impôt sur les sociétés pour compenser les pertes liées à la réduction de l'impôt sur le revenu.



CHAPITRE 3 CADRE THEORIQUE

INTRODUCTION

Le but de ce chapitre est d'exposer les différentes théories de la fiscalité et de l'organisation. Les enseignements tirés de la littérature permettront de mieux comprendre la démarche et la logique suivies dans le cadre de la réforme du code général des impôts au Sénégal. En d'autres termes, les différentes questions que suscite cette révision du système fiscal sénégalais tant du point de vue de la fiscalité que du mode de fonctionnement de l'administration fiscale pourront être examinées à la lumière des repères théoriques de la littérature. Bien entendu, les spécificités du Sénégal devront être abordées notamment la forte présence du secteur informel dans l'économie, ses implications et les solutions envisagées. La théorie de l'impôt est à la fois complexe, très riche et pluridisciplinaire. A cet égard, elle fait appel au droit, à la gestion, à l'économie, à la sociologie, à la politique, à la psychologie etc.

III.1. THEORIES DE L'IMPOT



« *Puisque l'impôt a une assiette, pourquoi mange-t-il toujours dans la nôtre* » Pierre Veron, écrivain poète français, (1831-1900)

III.1.1. LE CONSENTEMENT A L'IMPOT

La notion de consentement à l'impôt confère une légitimité à la fiscalité. Elle constitue la réponse à la préoccupation énoncée par le philosophe Rousseau dans son article « Economie » : « *comment forcer des hommes à défendre la liberté de l'un d'entre eux, sans porter atteinte à celle des autres ? Et comment pourvoir aux besoins publics sans altérer la propriété particulière de ceux qu'on force à y contribuer ?* ». L'auteur tente ainsi de trancher le dilemme adressé à l'économie politique et qui consiste à reconnaître d'une part que « *le droit de propriété est le plus sacré de tous les droits des citoyens, et plus important à certains égards que la liberté même* » et à devoir admettre d'autre part que : « *le maintien de l'Etat exige des frais et de la dépense* » et suggère qu'il faille prélever des ressources de la société pour couvrir les dépenses d'intérêt général. Il soutient par ailleurs qu'un gouvernement n'a de légitimité que s'il permet d'assurer la protection de la propriété. C'est d'ailleurs ce que l'auteur qualifie de contrat social. Dans le même ordre d'idées, il pose la question de la nécessité pour les finances publiques de remplir la fonction de redistribution dans un souci



d'assurer la justice sociale car même si l'impôt est par définition un prélèvement sans contrepartie, il n'en demeure pas moins que le citoyen s'attend à une incidence de la politique fiscale notamment en termes d'accès aux services de santé, d'éducation etc. Rousseau suggère que la solution passe par la loi qui pour lui est l'expression de la volonté générale. Il a recours à la notion de contribution obligatoire empruntée à Locke à la fin du 17^{ème} siècle dans « le Second traité du gouvernement civil ». Le contenu de la proposition de Locke est décrit dans le passage suivant extrait du Second traité du gouvernement civil :

« mais toujours faut-il avoir le consentement du plus grand nombre des membres de la société qui le donnent, ou bien par eux-mêmes immédiatement, ou bien par ceux qui les représentent et qui ont été choisis par eux. Car, si quelqu'un prétendait avoir le pouvoir d'imposer et de lever des taxes sur le peuple, de sa propre autorité, il violerait la loi fondamentale de la propriété des choses, et détruirait la fin du gouvernement ». Cette nouvelle conception de la fiscalité née de la Révolution française entend se démarquer de l'impôt traditionnel. L'impôt arbitraire et prélevé par l'exercice de la contrainte, laisse ainsi la place à la contribution volontaire. L'idée défendue par Locke et reprise par Rousseau, est que les contributions doivent remporter l'adhésion de la majorité des contribuables pour être légitimes. Le principe de consentement justifie ainsi l'impôt et le pouvoir fiscal. A cet égard, l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 qui consacre ce principe du consentement, est assez explicite :



« Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». En réalité, cette proposition remonte au moins au Moyen âge (*imperium* du prince et *dominium* des sujets) où déjà elle fut préconisée pour légitimer le pouvoir du roi d'imposer ses sujets à des fins de protection de la communauté. A l'époque, le recours à l'impôt n'est envisagé que dans des situations exceptionnelles ; les revenus collectés destinés uniquement à couvrir des besoins d'une guerre. La communauté¹² paie ainsi l'impôt au roi qui se charge d'assurer sa protection. Le montant ainsi versé peut être interprété comme le prix de la protection. La même idée est avancée par Montesquieu qui considère l'impôt comme le prix à payer pour la sécurité. Il faut noter que seuls les combattants¹³ étaient exemptés du paiement de l'impôt. Les Etats généraux français de 1484 repris en 1576 reconnaissaient les mêmes principes à l'impôt à savoir:

- l'impôt ne peut être prélevé qu'exceptionnellement sur les revenus des habitants du royaume ;

¹² L'appellation consacrée pour désigner au Moyen Age les contribuables était celui de *Laboratores* qui signifie simplement travailleurs

¹³ *Bellatores* était le terme réservé à l'époque pour désigner les combattants.



- il ne peut l'être sans le consentement des Etats Généraux réunissant périodiquement les trois ordres du royaume.

Par ailleurs, les auteurs se distinguent par leur conception de la souveraineté qui est déterminante dans la définition du consentement à l'impôt. Cette notion trouve ses origines dans le droit romain. Elle revêt un caractère juridique dans sa version moderne.

Jean Bodin, juriste, économiste, philosophe et théoricien politique participa à l'époque à la formulation des principes de souveraineté. Rousseau prolonge la réflexion de Bodin. Ce dernier définit la souveraineté dans son traité "Les Six livres de La République" comme un attribut essentiel de l'État. Selon lui, *« La souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République »*. Le champ d'application de cette définition est le domaine public uniquement ; le privé n'est pas concerné. Bodin attribue la souveraineté au droit positif. En outre, il accorde à la fonction législative le rôle central dans sa conception de la souveraineté. Bodin introduit ainsi une nouvelle compétence pour le souverain en plus de celle de juge, de chef de guerre, et de dernière instance terrestre. La responsabilité la plus importante du souverain est de dire la loi. A cet égard, Bodin propose une vision du droit qui doit respecter les propriétés suivantes :

- Le droit doit être juste ;



- Le droit correspond à un ensemble positif de règlements définis et modifiables par des experts.

A travers cette dernière propriété, l'auteur suggérait déjà à l'époque un cadre de réformes des systèmes fiscaux permettant de réaménager régulièrement la législation fiscale afin de l'adapter à de nouvelles réalités. Il s'agit du principe adopté dans le cas des systèmes fiscaux modernes à la différence près que les cadres de concertation sont plus élargis. En effet, les rubriques devant faire l'objet de changements sont généralement examinées par des acteurs de l'administration fiscale, du secteur privé et de la société civile. Un tel niveau de représentation permet de répondre au mieux aux préoccupations de l'ensemble des acteurs de la société et de concevoir ainsi une législation adaptée aux différentes situations.

Hobbes se démarque quelque peu de Bodin en introduisant une restriction dans sa conception du rôle du souverain. En effet, selon l'auteur, ce dernier peut disposer librement du contenu de la loi mais pas de sa forme. Dans la conception de Hobbes, les lois sont des interdictions. A cet égard, le champ de ce qui est permis est limité par la loi. En d'autres termes, l'auteur considère qu'il n'est permis que ce que la loi n'interdit pas. Hobbes reconnaît toutefois au citoyen, la liberté de pensée. Il s'agit du droit le plus fondamental selon l'auteur. Cette idée



contenue dans le Léviathan de Hobbes sera reprise plus tard par Habermas et Luhmann.

Jean Jacques Rousseau et Locke quant à eux, défendent la souveraineté populaire. C'est le peuple qui détient la souveraineté selon ces auteurs. Locke notamment place le peuple au plus haut de l'Etat. La législation devient ainsi l'expression des intérêts divers, des réflexions et des intentions de l'ensemble des individus. Un tel système aboutit à la définition de normes et procédures (textes de lois) modifiables régulant le comportement des individus. Les cadres de définition et de révision des législations fiscales obéissent généralement à ce mode de fonctionnement. Un cadre de concertation élargi et représentatif de la société est ainsi mis en place. L'objectif recherché est d'obtenir une large adhésion. Dans le même sillage, Hannah Arendt soutenait au 18^{ème} siècle dans son ouvrage sur le totalitarisme que la souveraineté du peuple et les droits de l'homme sont indissociables. Ils se conditionnent et se garantissent mutuellement selon l'auteur. Cependant, la garantie réciproque n'a de cesse été contestée au moins depuis les travaux de Benjamin Constant sur la liberté des Anciens et la liberté des Modernes.

La contribution doit être volontaire selon Rousseau et le résultat d'un large consensus. L'idée proposée consiste en une vision du prélèvement dont les modalités de définition et de versement résulteraient d'un vote démocratique. Le



concept de volonté générale implique que les contribuables se sont accordés majoritairement sur les contours de la loi. Par conséquent, ils ne peuvent pas être assujettis par celle-ci. L'auteur propose ainsi que la souveraineté revienne au peuple. Il préconise également que le montant de l'impôt soit proportionnel et non arbitraire. Toutefois, une tendance naturelle à la résistance des contribuables limite l'efficacité des contributions volontaires ; ces derniers n'acceptant pas de voir leur revenu ponctionné. En effet, si l'impôt a toujours existé et est généralement accepté dans le principe, il n'en demeure pas moins que son recouvrement peut être source de difficultés. Les contestations portent le plus souvent sur les montants et le poids des prélèvements qui dans une certaine mesure reflète la taille du gouvernement. A cet égard, les dépenses gagneraient à être contenues autant que possible dans des limites raisonnables. En d'autres termes, l'utilisation des revenus prélevés devrait idéalement respecter une logique basée sur une limitation de la progression de la dépense. Une telle approche serait donc préférable à une augmentation excessive et illimitée des prélèvements qui porterait atteinte à la propriété privée. Cet argument rejoint l'idée défendue par les tenants de la théorie de l'illusion fiscale notamment Buchanan et Tullock (1962) selon laquelle les contribuables seraient plutôt réticents aux impôts estimant que la contrepartie en matière de services publics n'est pas à la hauteur des prélèvements effectués. Dans le même sens, les



libéraux ont introduit le principe « pas de taxation sans représentation »¹⁴. Ils proposent en d'autres termes, que le contribuable puisse avoir le droit de prendre part aux affaires publiques (au moins indirectement, par la démocratie représentative). Dès lors, la proposition de Rousseau se heurte à deux obstacles que sont d'une part, l'inefficacité des contributions volontaires qui peuvent rencontrer une certaine résistance et d'autre part, l'illégitimité des prélèvements forcés.

La résistance à l'impôt se manifeste de diverses manières. La plus connue et la plus fréquemment observée est sans doute la fraude fiscale. D'autres formes de résistance consistent en des mouvements de révoltes collectives. Il s'agit d'ailleurs d'un des facteurs ayant contribué au déclenchement de la Révolution Française de 1789.

Le principe du consentement a été un objectif longtemps poursuivi par les pouvoirs publics pour légitimer l'impôt. Toutefois, il est souvent difficilement et rarement obtenu se heurtant parfois à une certaine résistance de la part des contribuables. Pour preuves, les nombreuses tentatives à travers le temps d'obtenir l'approbation des citoyens pour justifier l'impôt. On peut citer parmi ces exemples certains prélèvements éphémères comme la contribution nationale

¹⁴ La Révolution américaine a consacré ce principe suite à une vague de contestations des colons contre de nouvelles taxes lors de la partie de thé de Boston en 1773.



volontaire (1926), la taxe civique (1926-1927), la contribution nationale extraordinaire (1938) ou l'impôt de solidarité nationale (1945). Le prélèvement ne peut plus désormais se faire sous la contrainte ou par l'exercice de la force. Hobbes signale à cet effet que ce n'est pas la crainte qui incite les citoyens à se conformer à leurs obligations fiscales mais plutôt la raison.

Pour résumer, la notion de consentement à l'impôt selon la proposition de Rousseau est définie de sorte à respecter les règles/ propriétés ou caractéristiques suivantes :

- Elle sert à justifier ou légitimer l'impôt ;
- La contribution doit être volontaire. Elle doit représenter l'expression de la volonté populaire ;
- Le tarif de prélèvement doit être proportionnel pour éviter l'arbitraire.

La sociologie fiscale partage la même conception et soutient que l'impôt met en jeu la légitimité des institutions publiques (Leroy, 2002). Cette approche faiblement exploitée, fournit pourtant d'importantes orientations sur le comportement du contribuable par rapport à ses obligations fiscales. Cette conception née au lendemain de la seconde guerre mondiale, étudie la relation entre l'impôt, l'Etat et la société. De nombreux auteurs se sont illustrés dans ce domaine (Goldscheid, 1967 ; Mann, 1943 ; Raynaud, 1947 ; Schumpeter, 1984). La sociologie fiscale est pluridisciplinaire. En effet, elle fait intervenir plusieurs domaines tels que la science politique, la psychologie, la psychologie sociale et



l'histoire. La démarche proposée consiste à exploiter des données empiriques à partir de sources diverses notamment de documentations officielles (rapports de l'administration par exemples), des études économiques et juridiques, pour construire une théorie sociologique de l'impôt. Son champ d'application est très large. Cette approche est favorable comme Rousseau à l'impôt-contribution pour des raisons morales et politiques. En effet, ce mode de prélèvement recherche le principe du consentement à l'impôt qui est tel que le contribuable accepte la légitimité de financer l'action publique même s'il n'en bénéficie pas personnellement. Il est préférable aux autres principes de taxation. A cet égard, la sociologie fiscale dégage les limites des autres démarches. En effet comme l'indique la sociologie fiscale, l'impôt-obligation défendu par les juristes, n'est pas suffisant tandis que l'impôt-contrainte comme l'impôt-tribut favorisent la fraude et l'évasion fiscale ainsi que la révolte fiscale. L'approche sociologique de l'impôt considère la relation entre la ressource prélevée et la dépense comme fondamentale, car reflétant le type d'Etat fiscal dont il est question. Ainsi, un état gaspilleur et corrompu est caractérisé par un niveau de prélèvements trop élevé et les besoins de financement pour son fonctionnement et ses domaines d'intervention ne parviennent pas entièrement à expliquer la forte pression fiscale. Alm, Martinez-Vazquez, Torgler (2005) confirment ce constat dans le cas de la Russie en utilisant les données de l'enquête mondiale sur les valeurs. Ils montrent ainsi que la baisse de la moralité fiscale entre 1991 et 1995 serait



imputable au manque de confiance des contribuables au Gouvernement qu'ils jugent corrompu et incapable d'éradiquer la fraude et les pratiques mafieuses. Par la suite, en 1999, l'étude montre une reprise de la moralité avec le retour de la confiance en l'Etat. Les résultats de l'étude révèlent également que la moralité fiscale varie en fonction de la zone géographique.

L'Etat en crise financière en revanche, ne parvient à faire accepter des prélèvements additionnels pour financer les dépenses publiques.

La conception libérale de l'Etat qui préconise la limitation des recettes et des interventions est quant à elle dépassée.

En fin de compte, l'Etat légitime est de toute évidence interventionniste étant donné que les citoyens sont en général demandeurs de service public notamment de santé et d'éducation (Lewis et Jackson, 1985 ; Kemp, 2002). Dès lors, il convient d'adopter une démarche transparente dans la conduite de la politique budgétaire pour légitimer les prélèvements fiscaux. Dans cette optique, il faut privilégier les dépenses budgétaires car les dépenses fiscales privent l'Etat de recettes et favorisent les montages et l'arbitraire fiscal.

Enfin, les fonctions de la politique fiscale doivent faire l'objet de réflexion et de débats pour éviter son détournement et son instrumentalisation pour servir des motifs économiques pouvant déboucher sur des traitements injustes. La récente réforme du code générale des impôts du Sénégal a été conduite suivant



la même démarche participative en faisant appel à l'ensemble des acteurs du secteur public, secteur privé, informel, société civile, associations de consommateurs. Des cadres de concertation sous forme d'ateliers, réunions et séances de travail ont été régulièrement tenus. Des comités ont été mis en place en fonction des différentes questions à examiner.

III.1.2. LA COURBE DE LAFFER

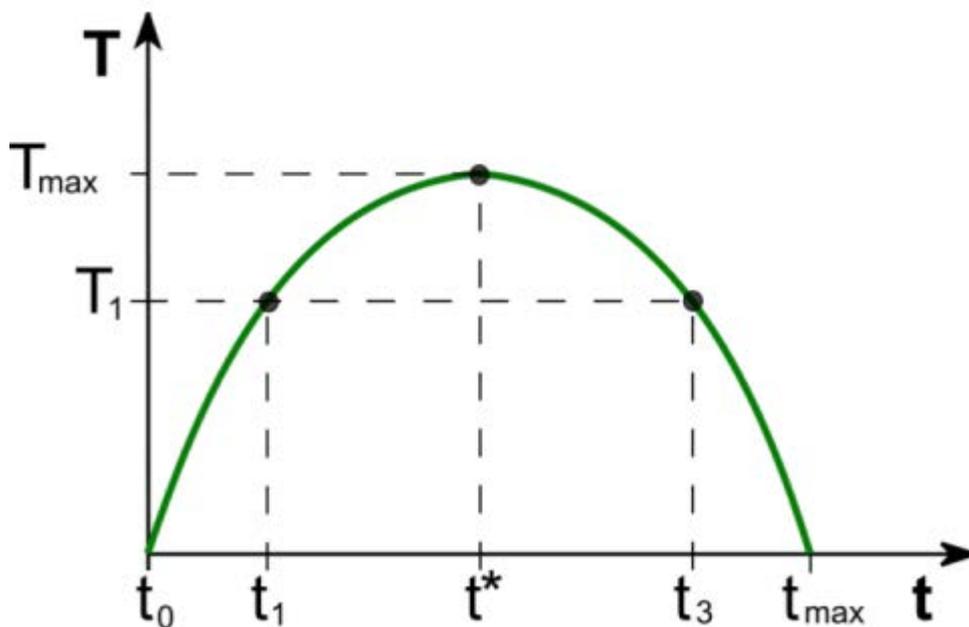
*« Si l'on augmente graduellement un impôt depuis 0 jusqu'au chiffre qui équivaut à une prohibition, son produit commence par être nul, puis croît insensiblement, atteint un maximum, décroît ensuite successivement puis devient nul. » **Extrait des annales des Ponts et Chaussées, n°116, Dupuit 1844***

La contribution sans doute la plus célèbre et la plus citée dans la littérature consacrée aux approches économiques de l'impôt est celle livrée par l'économiste libéral américain Arthur Laffer dans les années 1970, même si d'autres auteurs avant lui avaient déjà présenté des conceptions similaires de la théorie fiscale. Cette période marque en fait le retour de la pensée libérale. En effet, la crise économique des années 1970 a permis de révéler les limites du modèle Keynésien basé sur l'intervention de l'Etat. Les pensées libérales accusant le poids trop important de l'Etat, se développent alors. La vision de



Laffer va fortement influencer la littérature théorique et empirique de l'impôt ainsi que les politiques de l'Etat américain en matière de fiscalité dans les années 1980 et au passage celles de nombreux gouvernements à travers le monde. Le message qu'il véhicule à travers son fameux slogan « trop d'impôt tue l'impôt » permet déjà de comprendre l'idée générale de l'approche qu'il propose. En effet, il préconise une baisse des impôts qui selon lui serait bénéfique à l'économie. Il appuie son raisonnement sur sa fameuse courbe en forme de U renversé qui portera d'ailleurs son nom, illustrée dans le graphique de la figure 10.

Figure 10 Courbe de Laffer



Le graphique présente en abscisses les taux de taxation et en ordonnées, les revenus fiscaux totaux du Gouvernement.

Laffer suggère ainsi que la relation positive entre l'évolution du taux d'imposition et la progression des recettes fiscales de l'Etat s'inverse lorsque le taux de prélèvement atteint un niveau trop élevé (correspondant à t^* dans le graphique de la figure 10). En d'autres termes, à partir de ce point, continuer à pratiquer une hausse des taxes entraînerait une réduction des recettes fiscales de l'Etat d'où le fameux slogan «trop d'impôt tue l'impôt ». En outre, selon l'auteur un niveau trop élevé de prélèvement devrait obérer l'épanouissement de l'activité économique. L'idée centrale sur laquelle repose le raisonnement de Laffer est que la hausse des taux d'imposition provoque à terme des effets désincitatifs sur l'offre de travail et l'épargne dont les retombées sont plus fortes que l'augmentation arithmétique des recettes fiscales. Par ailleurs, des taux de prélèvement élevés ont tendance à favoriser des comportements de fraude et d'évasion fiscale. L'auteur convoque des fondements microéconomiques pour appuyer son analyse. Il fait notamment appel aux effets de substitution et revenu consécutifs à une hausse des prélèvements fiscaux. Le premier décrit la réaction du travailleur face à la baisse de son salaire net qui va le contraindre à procéder à un arbitrage entre travail et loisir qui sera à la faveur du loisir devenu moins cher. L'effet revenu se manifeste par contre par une hausse de l'offre de travail des ménages pour compenser la perte de revenu induite par la hausse des



impôts, et retrouver leur niveau de rémunération initial. Ces deux effets sont donc contradictoires et la véritable difficulté est de déterminer celui qui l'emporte. A cet égard comme l'indique Musgrave, « *Il n'y a pas de raison pour qu'on puisse s'attendre a priori à ce qu'un impôt sur le revenu accroisse ou réduise l'offre de travail... Seule la recherche empirique peut fournir une réponse* ». En revanche, ce que semble indiquer l'approche de Laffer est vraisemblablement que l'effet de substitution l'emporterait tout au plus à partir d'un certain niveau d'imposition. C'est d'ailleurs ce que confirme l'auteur sans pour autant le démontrer. En outre, l'épargne verra naturellement, la valeur de sa rémunération baisser si les impôts augmentent. Une telle situation se traduirait bien entendu par une contraction de l'activité économique. Par contre une réduction d'impôts aurait l'effet contraire en stimulant l'économie et le regain d'activité augmenterait les revenus taxables. La théorie de Laffer va être mise concrètement en pratique aux Etats Unis. En effet, en 1981, elle va influencer la politique fiscale du Gouvernement de Reagan à travers la mise en œuvre de mesures majeures de réduction d'impôts dans le cadre de l' « Economic Recovery Tax Act » (ERTA) et plus tard en 1986 avec la « Tax Reform Act (TRA) ».

Les principales mesures contenues dans la réforme ERTA sont les suivantes :



- Réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que baisse de l'impôt sur les revenus du capital ;
- Révision des tranches d'imposition pour refléter l'évolution des prix à la consommation ;
- Possibilité pour les entreprises et les individus d'accélérer la dépréciation du capital ;
- Transferts de crédit d'impôt autorisés entre entreprises.

Au total, ces changements ont occasionné des pertes de recettes fiscales chiffrées à 750 milliards de dollars. Il faut noter qu'entre temps, notamment en 1982, des mesures de relèvement des taux de taxe notamment sur les sociétés ont été prises pour compenser le manque à gagner. Ces hausses de taxes sont contenues dans la « Tax Equity and Fiscal Responsibility Act » (TEFRA) adoptée par loi par le Congrès.

Quant à La réforme TRA intervenue en 1986, elle a porté d'une part sur une révision des tranches d'imposition en retirant davantage d'individus aux revenus faibles, et d'autre part sur une simplification du système de prélèvement qui s'apparente à une « flat tax ». Dans l'ensemble, la réforme s'est traduite par un élargissement de l'assiette fiscale. Comme dans le cas de l'ERTA, la TRA a été assortie de mesures compensatoires. Ainsi, le Gouvernement a dû revenir

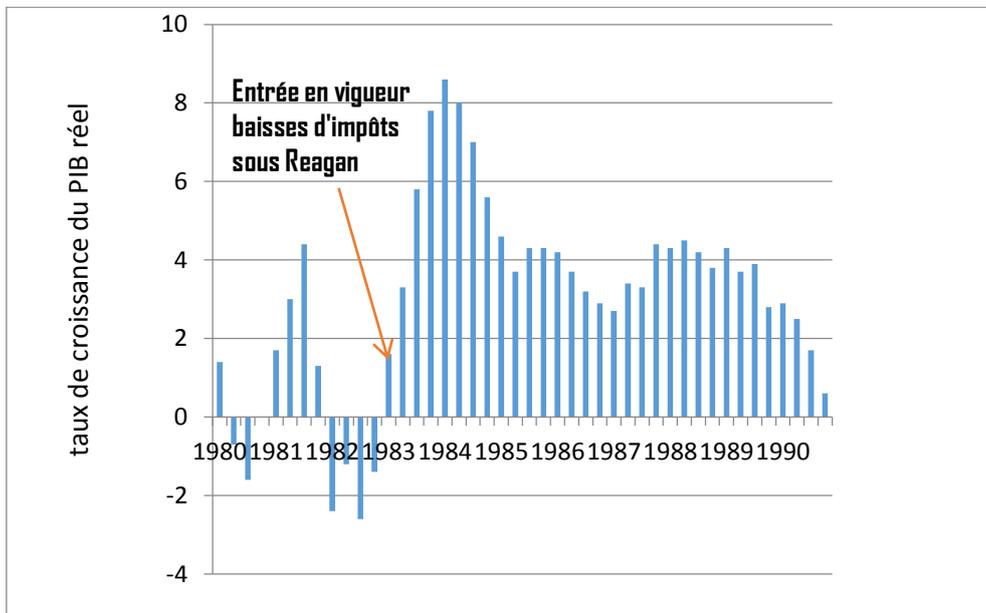
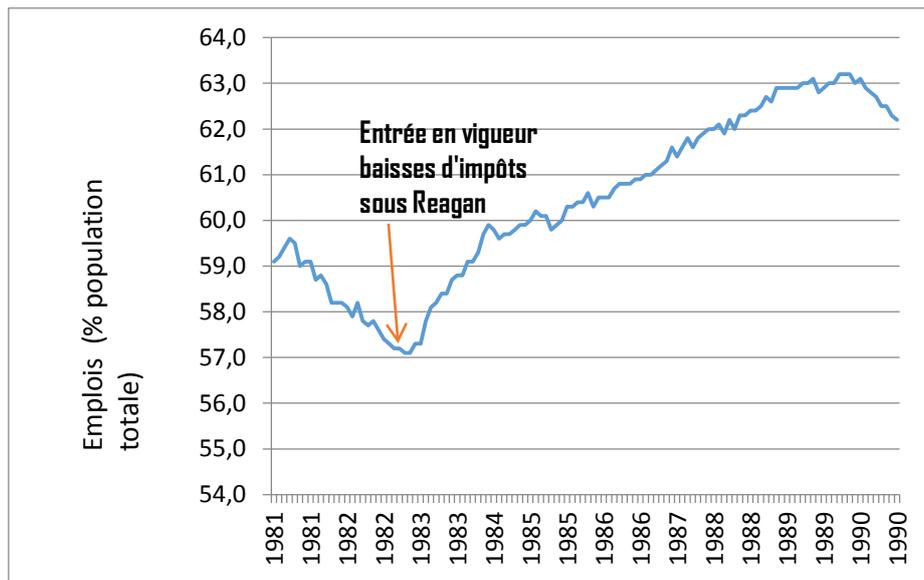


sur certaines faveurs accordées antérieurement telles que des exemptions d'impôts sur le capital ou des crédits d'impôts sur l'investissement.

Ces réformes fiscales importantes vont porter leurs fruits comme l'indiquent les graphiques suivants qui illustrent le comportement de la croissance économique du PIB réel et de l'évolution de l'emploi aux Etats Unis durant la période d'application de la baisse d'impôt.



Figure 11 Effets des réductions d'impôts sous le Gouvernement Reagan



Sources : Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics

Les périodes ayant suivi l'application des politiques de réduction d'impôts sur le revenu initiées, ont été caractérisées par un rebond de l'activité



économique. Au même moment, les statistiques de l'emploi montrent un redressement impressionnant du nombre d'emplois créés.

Ces résultats économiques confortent la thèse de Laffer qui va d'ailleurs s'exporter au-delà des frontières américaines. En effet, la Grande Bretagne de Margareth Thatcher suivra également ainsi que l'Allemagne, la France, la Russie, le Japon et les Pays Baltes. Pour autant, Laffer ne fut pas le premier à suggérer l'idée selon laquelle, une pression trop importante de l'impôt aurait tendance à nuire à l'économie et à la base taxable. D'autres avant lui ont eu à mener des réflexions similaires. Laffer à cet égard reconnaît d'ailleurs ne pas être l'inventeur de cette théorie. En réalité, la découverte de cette relation inverse entre l'impôt et la production à partir d'un certain seuil, remonterait au 14^{ème} siècle avec les réflexions de l'historien, philosophe, et homme politique d'Afrique du Nord Ibn Khaldun. Adam Smith également écrivait déjà en 1776 dans son ouvrage « La richesse des Nations » : « *L'impôt peut entraver l'industrie du peuple et le détourner de s'adonner à certaines branches de commerce ou de travail* ». Auerbach (1985) attribue l'invention de la courbe proposée par Laffer à Dupuit en 1844. Auparavant, la même idée était décrite brillamment dans une célèbre lettre, diatribe de Voltaire adressée à l'Abbé Baudeau le 10 mai 1775 : « *Il me paraît que votre secret est surtout de diminuer les impôts pour augmenter la recette. Vous confirmez cette vérité, qu'on pourrait prendre pour un paradoxe, en rapportant l'exemple de ce que vient de faire un homme plus instruit peut-être*



que Sully, et qui a d'aussi grandes vues que Colbert, avec plus de philosophie véritable dans l'esprit que l'un et l'autre (il s'agit de Turgot). Pendant l'année 1774, il y avait un impôt considérable établi sur la marée fraîche ; il n'en vint, le carême, que 153 charriots. Le ministre dont je vous parle diminua l'impôt de moitié ; et cette année 1775, il en est venu 596 charriots ; donc le roi, sur ce petit objet, a gagné plus du double ; donc le vrai moyen d'enrichir le roi et l'État est de diminuer tous les impôts sur la consommation ; et le vrai moyen de tout perdre est de les augmenter ». Quesnay avait défendu et recommandé la réduction des impôts qui stimulerait selon lui le commerce. Turgot et Condorcet également entre 1774 et 1776 dans l'exercice de leurs fonctions (Turgot dans le cadre de ses fonctions de Contrôleur Général des Finances et Condorcet fut nommé par ce dernier Inspecteur Général des Monnaies en 1775) après lui avaient repris cette idée insistant sur la nocivité d'une imposition trop élevée. Jean Baptiste Say compte aussi parmi ceux qui s'étaient prononcés en faveur de la diminution des impôts et écrivait : « *Un impôt exagéré détruit la base sur laquelle il porte* ». Plus récemment, Ludvig Von Mises exprimait la même idée dans l'extrait suivant tiré de son ouvrage « L'action humaine » publié en 1949 : « *plus les impôts augmentent, plus ils sapent l'économie de marché et, parallèlement, le système fiscal lui-même* ». Dans le même sillage, Robert Heinlein, auteur de l'ouvrage intitulé « Révolte sur la lune » en 1966 affirmait que: « *Le pouvoir de lever des*



impôts, une fois qu'on l'a accordé, n'a pas de limite ; il va croissant jusqu'au moment où l'impôt tue l'impôt ».

Cependant, le mérite de Laffer est de proposer une approche qui paraît relativement simple d'où son acceptation d'un point de vue intuitif. Le contexte de l'époque lui profite également doublement. D'abord les années 1970 marquent un retour de la pensée libérale caractérisée par l'économie de l'offre. Ensuite, l'effet Laffer semble être confirmé par les données. Cela reste valable aussi bien pour les mesures mises en œuvre sous Reagan que pour des politiques similaires menées par le passé aux Etats Unis (voir tableau 1) même si la contribution exacte imputable à la fiscalité n'a pas été mesurée:

Tableau 1 historique des politiques de réduction d'impôts aux Etats Unis

Année	Mesure	Résultat
1925	<i>Tax cut Harding-Coolidge</i> faisant passer le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu de 77% à 25%.	Après quatre années d'application, hausse des recettes fiscales, chute du chômage et redressement de l'activité économique.
1965	<i>Tax cut Kennedy</i> faisant passer le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu de 91% à 70%	Hausse des recettes fiscales de 62% en 7 ans accompagnée de taux de croissance élevés

Ces résultats combinés à ceux observés dans d'autres pays suite à des politiques similaires ajoutent du crédit à l'approche de Laffer.



Cependant, des reproches théoriques, méthodologiques et empiriques sont formulés à l'encontre de la courbe de Laffer.

Les critiques théoriques émanent majoritairement de l'école keynésienne. Les tenants de la pensée Keynésienne contestent le mécanisme de transmission de la politique fiscale vers les autres compartiments de l'économie. En effet, ils soutiennent tout comme les monétaristes plus tard, que la demande est le moteur de l'économie contrairement aux libéraux qui militent plutôt en faveur de l'offre. En d'autres termes, selon les auteurs de ce courant de pensée, toute mesure destinée à booster l'activité économique doit nécessairement passer par la demande globale notamment la consommation. Stimuler la demande permet donc d'augmenter la production et de créer des emplois. A l'inverse, décourager (pénaliser) la demande se traduirait par le recul de l'activité économique.

Les keynésiens expriment par ailleurs leurs craintes de tensions inflationnistes amplifiées par les allègements fiscaux. En effet, selon leur raisonnement, toute baisse d'impôt aurait pour conséquence d'augmenter la demande de biens et services provoquant une hausse des prix. L'explication s'appuie sur la découverte de Phillips d'une relation inverse persistante entre taux de chômage et taux d'inflation appelée courbe de Phillips. Ainsi, une tentative de relance de l'activité économique par une réduction d'impôts aurait pour conséquence selon les keynésiens, d'amplifier la hausse de la demande par



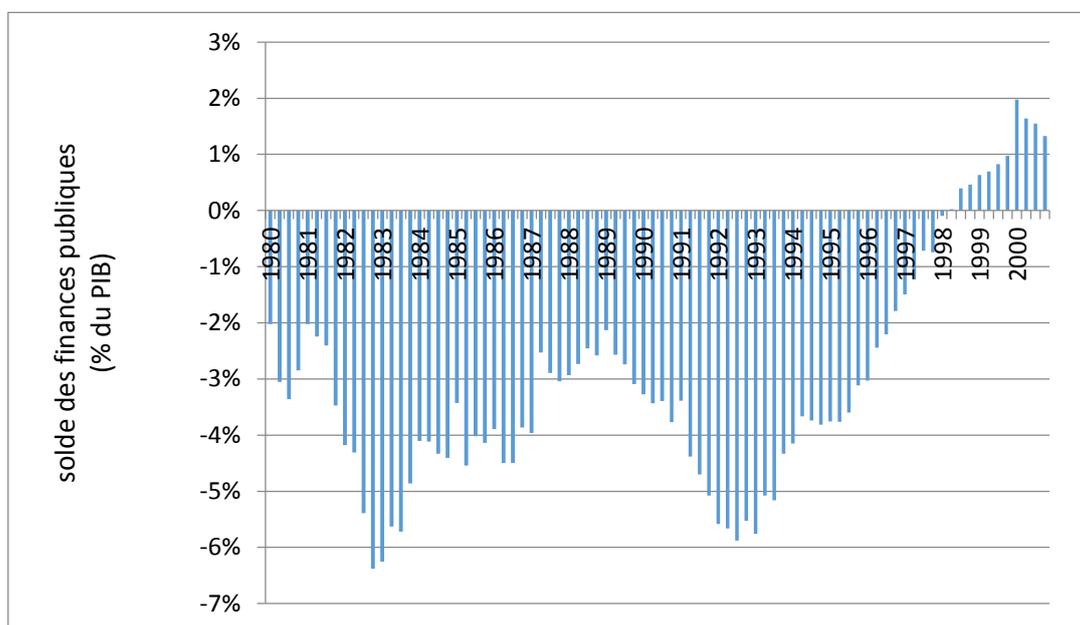
l'intermédiaire d'un repli du chômage qui va accentuer les tensions inflationnistes. Les partisans de Laffer attribuent cette crainte des risques d'inflation à la négligence chez les keynésiens de l'offre. Ainsi, ces derniers ne parviennent pas à envisager que l'offre et la demande puissent évoluer ensemble évitant l'inflation alors que les tenants de la théorie de Laffer partagent l'idée de Say selon laquelle l'offre crée sa propre demande par l'intermédiaire de la rémunération des facteurs de production nécessaires à sa réalisation. En outre, les libéraux signalent que la théorie keynésienne tout comme celle du courant monétariste n'intègre pas la distinction entre rémunérations brute et nette d'impôts des facteurs de production, ce qui limite sa capacité à rendre compte de l'effet de la fiscalité. Par contre, les Keynésiens (Bosworth, 1984) estiment que la fiscalité appliquée aux prix des facteurs et des biens aurait un faible impact sur la production.

Les partisans de l'école keynésienne alertent également sur les risques liés à des déficits budgétaires importants (à l'heure où les déséquilibres des finances publiques sont préoccupants) qui pourraient être davantage dégradés par la perte de recettes fiscales résultant de baisses d'impôts. En d'autres termes, contrairement aux libéraux, ils ne croient pas qu'ils puissent se produire un effet de rattrapage de l'assiette fiscale sous l'effet de la reprise de l'activité économique induite par la baisse des impôts. Les tenants de la thèse lafférienne reprochent à cet égard aux keynésiens un manque de foi en l'avenir.



Toutefois, la dégradation des finances publiques américaines suite aux réductions d'impôts des années 1980 ainsi que l'atténuation jusqu'à l'élimination du déficit budgétaire vers la fin des années 1990 faisant suite à un relèvement des taux de taxation ne plaident pas en la faveur de la thèse de Laffer (voir figure 12).

Figure 12 Solde des finances publiques américaines



Source : Bureau of Economic Analysis

Par ailleurs, la courbe de Laffer a suscité de nombreuses interrogations d'un point de vue méthodologique et des vérifications empiriques.

La première remarque qui est formulée à l'endroit de l'approche proposée par Laffer est sa simplicité qui lui a permis de séduire et d'être acceptée par de



nombreuses audiences. Par contre, cette simplicité de l'avis d'économistes keynésiens cache de véritables difficultés et lacunes méthodologiques et repose sur des hypothèses restrictives. Parmi ces derniers, James Tobin et Robert Solow estiment que la courbe de Laffer ne devrait pas constituer une base sérieuse à une décision de réduction d'impôt et ont d'ailleurs tous les deux à l'époque adressé des correspondances en ces termes aux autorités américaines. En outre, la courbe de Laffer est jugée assez réductrice au regard de la description des comportements d'offre de travail dans les formulations développées par une certaine catégorie d'économistes de l'offre comme Auerbach, Kotlikoff, Feldstein, Boskin.

La proposition de Laffer suppose une forte sensibilité de l'offre de travail à l'imposition or les vérifications empiriques pour la plupart ne sont pas en mesure de confirmer cette hypothèse (Killingsworth, 1983, Blinder, 1981, Fullerton, 1981, Hausman, 1985, Pencavel, 1986, MaCurdy, 1992, Heckman, 1993 et Moffitt et Wilhelm, 1998). Ces auteurs notamment Blinder et Fullerton parviennent à des mesures faibles des élasticités de l'offre de travail et de l'épargne aux changements de la fiscalité tant dans un contexte d'équilibre partiel que dans une spécification en équilibre général. Plus tard, la question de l'impact de la politique fiscale sera réexaminée à la lumière de nouveaux éléments pour une meilleure compréhension de la réaction des contribuables. Cette littérature plus connue sous le nom de la New Tax Responsiveness (NTR) a enregistré les contributions



entre autres de Lindsey (1987), Feldstein (1995) et Goolsbee (1999, 2000). La NTR révisé l'approche de Laffer et suggère que l'élasticité du revenu taxable par rapport au taux d'imposition est une mesure préférable à celle de la sensibilité du taux de taxe à l'offre de travail, pour déterminer l'impact de la taxation sur les recettes fiscales. Ils s'intéressent particulièrement au comportement des individus les plus riches face aux variations de la taxation. Cette catégorie de contribuables bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre car disposant de différents types de revenus et présente plus de flexibilité en termes d'heures travaillées. Le choix de ne pas travailler ou d'allonger leurs heures de travail (chefs d'entreprises par exemple) est une commodité que ces individus peuvent s'offrir. Leur revenu est composé d'éléments taxés comme de rubriques non imposables (déductions fiscales, avantages sociaux, casuel non taxés etc.). Ainsi lorsque les impôts augmentent, ces contribuables ont la possibilité de s'ajuster en privilégiant les ressources non taxées pour effectuer leurs dépenses. Les auteurs de la NTR remarquent qu'à mesure que les taxes progressent, les individus les plus riches vont modifier leur consommation en optant pour les formes de revenus ainsi que des produits non taxés. Feldstein démontre à ce sujet que les situations de parfaite substituabilité entre les deux catégories de revenus (taxés et non taxés) sont associées à des élasticités fortes des revenus imposables par rapport aux taux de taxation. L'explication selon l'auteur, se trouve dans la modification de comportement des contribuables les plus riches.



Ces derniers en réponse à une hausse des impôts auraient tendance à mobiliser davantage leurs revenus non taxés ; le cas extrême correspondant à une renonciation complète à recourir aux ressources soumises à l'impôt. Ils cherchent ainsi à compenser la perte de bien être occasionnée par la taxe. Ces comportements d'évitement d'impôts sont largement documentés dans les contributions de d'Auerbach (1988), Woodbury et Huang (1991) et Clotfelter (1997). Les premiers travaux de la NTR s'appuient sur la méthode expérimentale et adoptent une évaluation en double différence pour estimer les élasticités des revenus imposables par rapport aux taux de taxation. L'idée est de considérer deux groupes dont l'un est soumis au changement de taux. Les revenus des deux groupes d'individus sont censés évoluer de la même manière n'eussent été les fluctuations des taux d'imposition. Lindsey s'est illustré en calculant les élasticités suivant ce procédé sur les données américaines des années 1980 et trouve des valeurs supérieures à l'unité. Feenberg and Poterba (1993) également à l'issue d'une estimation sur données expérimentales montrent que les revenus augmentent considérablement dans le groupe ayant bénéficié de la plus forte réduction d'impôts. Cependant, les limites identifiées à l'égard de l'approche expérimentale ont conduit les auteurs de la NTR à recourir aux données de panel. La principale faiblesse porte sur l'hypothèse de maintien des individus dans la même catégorie de revenu dans le temps. En d'autres termes, les changements de tranches d'imposition ou encore les revenus temporaires ne sont pas pris en



compte (Slemrod, 1992, 1994, 1996). C'est ainsi que Feldstein (1995) étudie l'allègement fiscal intervenu à travers la TRA86 en recourant à une estimation sur données de panel à partir de statistiques de contribuables de l'époque. Il aboutit à des élasticités élevées chez les couches les plus aisées de la population. Il obtient en effet, en moyenne, des valeurs comprises entre 1 et 1,5, avec dans certains cas des chiffres allant même jusqu'à 3. Sa démarche est toutefois critiquée par Slemrod (1995) qui estime le nombre d'individus les plus riches inclus dans l'analyse, insuffisant. Il reproche également à Feldstein de ne pas utiliser de méthode statistique pour apprécier la robustesse des résultats. Auten et Carroll (1995) exploitent les données de milliers de contribuables appartenant à la catégorie des revenus les plus élevés et extraites d'informations du trésor public américain. Ils obtiennent des élasticités plus faibles que celles de Feldstein. Les auteurs montrent également que la prise en compte d'informations portant sur les catégories professionnelles ou encore d'autres facteurs indépendants des taxes ainsi que la pondération des données de l'échantillon, contribuent à modifier sensiblement les résultats. Ainsi, en intégrant ces nouveaux éléments, ils trouvent des valeurs d'élasticités situées autour de 0,6.

Ces premières vérifications empiriques portant sur les données de la réforme fiscale TRA86 débouchent généralement sur des élasticités élevées des revenus imposables par rapport au taux d'imposition. En outre, ces travaux ont



permis de montrer que des éléments autres que la taxation ainsi que d'autres modifications opérées en même temps sur la législation fiscale, expliquent l'évolution des revenus. Ces facteurs seraient à l'origine de biais dans les estimations. Ainsi, les valeurs élevées des élasticités obtenues sur les données des années 1980 sont attribuées aux inégalités de revenu observées durant cette période (Slemrod, 1996, Goolsbee, 1999). Les auteurs à l'origine de ces travaux montrent que la prise en compte de ces facteurs permet d'obtenir des élasticités plus faibles. Selon Slemrod (1996), la correction de ces éléments dans les données, neutraliserait complètement les effets de la politique fiscale à l'exception de la réforme TRA86. Ce constat est confirmé par les tests menés sur les données de la réforme du début des années 1990 qui a porté sur une hausse des impôts introduite par le Gouvernement Clinton sur les revenus des individus les plus riches. Feldstein et Feenberg ont estimé l'impact de cette mesure et obtiennent des élasticités élevées chez la population visée par la hausse d'impôts qui voit ses revenus imposables fortement baisser. Toutefois, Parcell (1996) et Slemrod (1992, 1994, 1996) notent que l'effet d'annonce de la réforme communiquée un an avant sa mise en application, a donné le temps aux concernés de se préparer en conséquence en anticipant la réalisation de revenus conséquents pour échapper aux taux élevés d'imposition. Dans le même sillage, Goolsbee (2000) examine par ailleurs la sensibilité des revenus imposables de milliers de cadres d'entreprises à une hausse des taux marginaux d'imposition



sur la période 1991-1995. Il remarque que le taux marginal le plus élevé coïncidant avec l'année 1993 entraîne un fort recul des revenus imposables. Par contre en isolant les plus riches, il constate que leur perte de revenu à court terme a presque entièrement été couverte par la liquidation de leurs options en anticipation de la hausse des impôts un an auparavant. Il note également qu'en prenant en compte la correction des inégalités dans les estimations, les élasticités deviennent plus faibles. Heckman (1996) auparavant avait signalé la présence de biais dans les estimations, occasionnés par les inégalités de long terme que la méthode expérimentale ne parvient pas à intégrer. D'autres études démontrent également un faible impact des mesures fiscales sur les revenus imposables (Sammartino et Weiner, 1997, Carroll, 1998). Slemrod (1996) signale que de telles erreurs d'estimation conduiraient à une remise en cause de toute la logique qui sous-tend la réforme fiscale du Gouvernement Clinton ainsi que son efficacité. En effet, la perte de bien être serait importante contre un recouvrement de recettes fiscales plus faible que prévu. Plus tard, Piketty dans une étude réalisée en 1998, conteste à partir de données françaises, la thèse de Laffer en prouvant que l'impact de la baisse des taux d'imposition est négligeable sur les revenus des contribuables les plus fortunés. En d'autres termes, l'assiette de prélèvement constituée par les revenus les plus élevés ne serait pas sensible aux incitations accordées sous forme de réduction de taux d'imposition. L'auteur se base sur les variations majeures de taux marginaux d'imposition intervenues



entre 1981 et 1987¹⁵ et les statistiques des contribuables à hauts revenus. Il parvient à isoler les effets des cycles économiques auxquels il attribue les seules variations de revenus observés. Carbonnier (2007) également, en exploitant les données de 500000 contribuables français, calcule les élasticités de l'offre de travail par rapport aux incitations fiscales. Il s'intéresse au comportement des conjoints en termes de participation au marché du travail en fonction du taux d'imposition qui frapperait le salaire et d'autres revenus du ménage. D'après les résultats de l'étude, la probabilité de participation du conjoint au marché du travail est faiblement influencée par le taux d'imposition qui serait appliqué au salaire et aux autres revenus du couple avec une sensibilité plus forte aux autres revenus du ménage. Afin de faire ressortir davantage les implications de la familialisation et de la progressivité du système fiscal français, l'auteur opère une distinction au sein des ménages en regroupant d'une part ceux qu'il appelle les conjoints contraints, et les non contraints, d'autre part. La notion de contrainte est rattachée au nombre d'enfants du couple notamment les enfants très jeunes, la situation de précarité liée à une faible qualification qui limite l'employabilité. Au terme de son analyse, il trouve une faible sensibilité chez les contraints ce qui reflète d'une certaine manière leur choix limité face à la décision de travailler.

¹⁵ Création de la tranche à 65% et plafonnement du quotient familial entre 1981 et 1982 et suppression de la tranche à 65% et abaissement des taux marginaux supérieurs entre 1986 et 1987



L'effet de substitution qui serait à l'origine du comportement de délestage du travail au profit du loisir en cas de hausse des impôts et qui dominerait à priori l'effet revenu, a également fait l'objet de vérifications. Toutefois, les auteurs qui se sont livrés à cet exercice dans un cadre d'équilibre partiel débouchent sur une impasse (Hausman, 1981, Killingsworth, 1983, Malcomson, 1986). En d'autres termes, il est impossible de déterminer lequel des deux effets (substitution ou revenu) l'emporte. De la même manière, Atkinson et Stiglitz (1980) aboutissent à la même indétermination pour ce qui est de l'impact d'une hausse de la fiscalité sur l'épargne. En effet, ils trouvent que l'effet revenu qui est censée augmenter l'épargne pour faire face au relèvement de la taxe agit dans le même sens que l'effet de substitution supposé décourager l'épargne. Les partisans de Laffer attribuent ces faiblesses à la spécification en équilibre partiel et proposent une solution alternative en recourant à une représentation en équilibre général pour justifier l'existence d'un effet Laffer. Ils formulent ainsi le modèle Canto, Joines Laffer (CJL). Cependant, la simplification exagérée et les hypothèses trop restrictives posées par les auteurs entament la robustesse du modèle (Betson et Greenberg, 1986, Malcomson, 1986, Théret et Uri, 1988). En effet, cette spécification suppose le plein emploi des facteurs, fait l'impasse sur le secteur monétaire et l'inflation, et les coûts d'ajustement, et ne prévoit pas d'affectation des recettes fiscales. En outre, des contraintes imposées sur les valeurs de certains paramètres du modèle permettent d'exclure d'emblée la possibilité d'un



effet de revenu dominant. Le système fiscal limité à des prélèvements sur le revenu de taux proportionnels élimine l'éventualité de réaction positive de l'offre de facteurs à l'augmentation des taux d'imposition.

Par ailleurs, l'allocation intertemporelle dont fait normalement l'objet la consommation ainsi que les choix entre travail et loisir doivent en principe découler d'un programme de maximisation d'une fonction d'utilité or, le modèle ne spécifie pas une telle fonction. Il s'agit là d'une limite théorique majeure.

Laffer en formulant sa théorie n'a pas apporté d'indication précise par rapport au taux d'imposition maximisant les recettes fiscales. En d'autres termes, l'existence d'un seuil à partir duquel la hausse des taux devient néfaste pour l'activité économique et la collecte des impôts, reste incertaine. Et quand bien même ce point existerait, il n'en demeure pas moins que sa localisation ou la valeur du taux d'imposition maximum n'est pas connue. Par conséquent, la recherche va tenter d'apporter des réponses à ce niveau. C'est ainsi que Fullerton (1982) parvient à la conclusion de l'absence d'effet Laffer de l'impôt sur le capital à partir de simulations effectuées en utilisant un modèle d'équilibre général sur des données américaines et en maintenant le même type d'hypothèses simplificatrices que dans le cas du modèle CJL. En d'autres termes, il n'est pas arrivé à confirmer l'existence d'un taux d'imposition correspondant au maximum de la courbe de Laffer. Ce résultat reste valable en testant des valeurs



extrêmes de l'élasticité de l'épargne et de taux d'imposition¹⁶. L'auteur indique en revanche qu'un effet Laffer peut être trouvé pour certains groupes d'individu mais pas au niveau agrégé. Dalamagas (1998) arrive à une conclusion similaire à l'échelle de plusieurs pays à partir d'un modèle de croissance endogène sur un échantillon de 13 pays de l'OCDE, en montrant que certaines propriétés de la courbe de Laffer étaient valables uniquement pour certains pays. Le résultat auquel aboutit Fullerton confirme l'hypothèse de Blinder selon laquelle il est plus probable de trouver un effet Laffer pour des assiettes réduites. Fullerton reprend le même exercice de simulations dans le cas de l'impôt sur le salaire. L'auteur confirme la présence de courbe de Laffer en combinant des taux d'imposition très élevé avec des élasticités d'offre modérées et vice versa¹⁷. Dans le même ordre d'idées, Alan Krause (2009) identifie à partir d'un modèle d'équilibre général, les deux conditions suivantes d'existence d'un effet Laffer :

- Un taux d'impôt sur le revenu élevé et ;
- Une forte sensibilité de l'offre de travail aux variations de salaire.

¹⁶ L'auteur a testé une élasticité égale à 4 et un taux d'imposition de 80%

¹⁷ Les combinaisons de taux d'imposition et d'élasticité testées par l'auteur sont les suivantes : un taux de 79 % et une élasticité de 0,15, un taux de 62 % et une élasticité de 0,5, et un taux de 48 % et une sensibilité de 1.



L'auteur confirme par ailleurs, l'intuition selon laquelle il serait sous-optimal pour un Gouvernement d'opérer du mauvais côté de la courbe de Laffer (la partie décroissante).

Dans le même sillage, Malcomson (1986) démontre que l'existence d'un maximum pour la courbe de Laffer peut être remise en cause si une fonction d'utilité de type LES est utilisée pour décrire les préférences des consommateurs. Il prouve ainsi que différents choix de spécification de la fonction d'utilité peuvent conduire à différentes implications pouvant aller jusqu'au rejet de l'hypothèse de présence de courbe de Laffer. D'autres auteurs comme Novales et Ruiz (2002) trouvent plusieurs maxima à la courbe de Laffer.

En revanche, Lacoude (1993) confirme l'existence d'un effet Laffer à partir des données françaises suite aux réformes fiscales mises en œuvre entre 1984 et 1988. Il ne fournit toutefois pas d'estimations des élasticités de revenus. Il trouve par ailleurs une quasi insensibilité à court terme des revenus des individus les plus aisés à la baisse de la fiscalité. Il estime que chez cette catégorie de contribuable, c'est plutôt un effet Laffer de long terme qui semble se dessiner. Hsing (1996) identifie une relation de type Laffer entre taux de taxation et recettes fiscales sur les données américaines même si la robustesse de sa méthodologie est remise en cause par Dalamagas (1998).



Les résultats de l'étude réalisée en 2009 par Alesina et Ardagna confirment les idées qui sous-tendent la courbe de Laffer. En effet, ils montrent à partir de données de l'OCDE que les mesures incitatives d'allègements fiscaux ont davantage tendance à stimuler la croissance économique que les politiques de hausses de dépenses publiques.

En ce qui concerne la localisation du maximum, les valeurs trouvées devraient de toute évidence être différentes selon la zone géographique. C'est en effet ce que montrent les travaux empiriques. Toutefois, les résultats indiquent de fortes disparités pour un même pays. Ainsi, Hsing (1996) trouve un seuil compris entre 32,7% et 35,2% de l'impôt sur le revenu salarial pour les Etats Unis tandis que les estimations de Trabandt & Uhlig (2010) aboutissent à 63% pour le même pays. Des travaux similaires réalisés pour des échantillons de pays de l'OCDE livrent des résultats pas très éloignés cependant avec Trabandt et Uhlig (2010) qui obtiennent un taux maximum de 62% pour un groupe de 14 pays contre 57% estimé par Heijman et van Ophem (2005) à partir d'un échantillon de 12 pays de la même zone ou encore des valeurs comprises entre 50 et 65% trouvées par Sutter et Weck-Hannemann (2003) à partir de données expérimentales autrichiennes.

La courbe de Laffer est riche d'enseignements et présente l'avantage de la simplicité même si elle a fait l'objet de nombreuses remises en cause et de



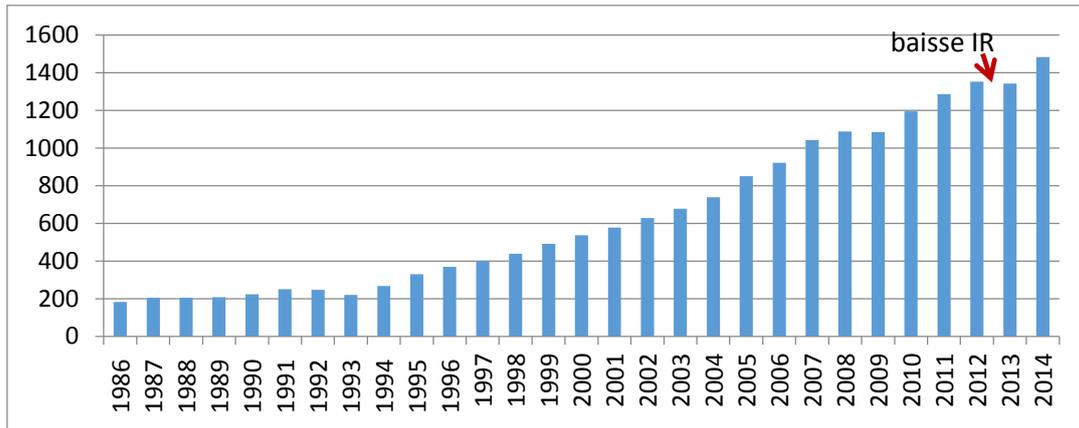
critiques d'un point de vue théorique et empirique. Elle laisse aujourd'hui ouvert un large chantier de réflexions car de nombreuses questions n'ont toujours pas été évacuées. Elle a tout de même le mérite de poser le problème de l'impact de la fiscalité et de susciter un débat scientifique de haut niveau. Elle a par ailleurs influencé la politique fiscale dans de nombreux pays même si les résultats sont parfois mitigés. Les données confirment souvent un effet Laffer à la suite notamment de réductions d'impôts. Néanmoins, il est difficile d'isoler avec précision la réelle contribution de la baisse de la fiscalité au regain d'activité et à l'élargissement de l'assiette fiscale. Cette approche est utile dans le cadre de l'analyse des données du Sénégal. En effet, suite à la baisse de l'impôt sur le revenu, des pertes importantes de recettes ont été constatées au bout de la première année d'application de la réforme c'est-à-dire en fin 2013. Cependant, en 2014, une reprise a été constatée au niveau des ressources fiscales. Au même moment, des performances économiques appréciables sont enregistrées avec un taux de croissance en forte progression depuis 2013 (voir figure 13). La réduction de l'impôt sur le revenu intervenue en 2013 semble avoir créé des effets incitatifs sur l'économie sénégalaise. Ce qui plaiderait en faveur d'un éventuel effet Laffer au Sénégal suite à la réduction de l'impôt sur le revenu.



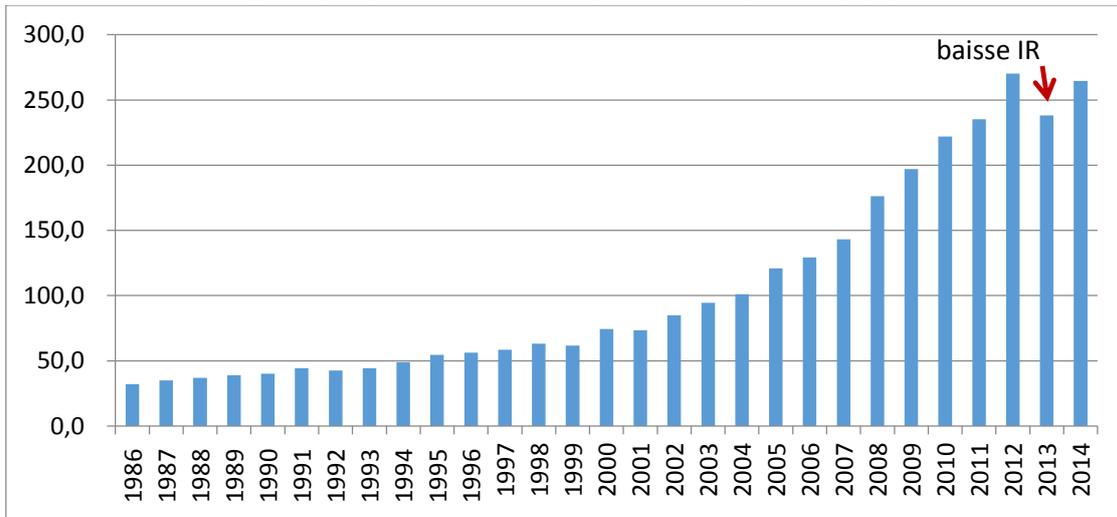
Figure 13 Statistiques des recettes fiscales et de l'activité économique du Sénégal post réforme du Code Général des Impôts

Evolution des recettes fiscales



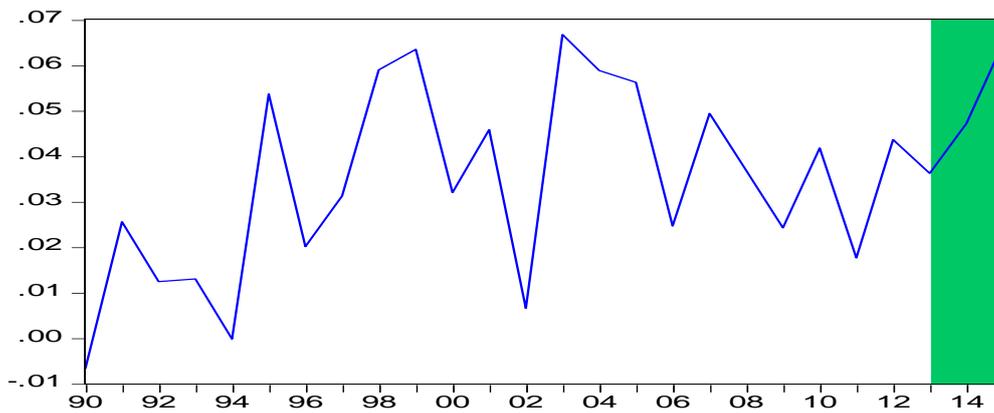


Evolution des recettes collectées au titre de l'IR



Taux de croissance du PIB réel

TXCROISSANCE



Sources : Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor, Direction de la Prévision et des Etudes Economiques

Par ailleurs, la question que se pose Laffer renvoie plus généralement au problème du dosage optimal des prélèvements fiscaux qui permet d'assurer un



niveau suffisant de recettes fiscales sans pour autant obérer l'activité économique. Elle permet ainsi d'aborder la théorie de la fiscalité optimale qui fera l'objet d'une section à étudier ultérieurement dans le cadre de cette recherche. De même, les comportements de fraude et d'évasion fiscale, les questions de corruption évoquées en partie dans la formulation de la courbe de Laffer ainsi que les problèmes liés au secteur informel seront traités dans le cadre de ce travail.



III.1.3. COMPORTEMENTS DES CONTRIBUABLES A L'EGARD DE L'ADMINISTRATION FISCALE

De manière générale dans la littérature, l'analyse du comportement des contribuables du point de vue de leurs relations avec l'administration fiscale permet de retenir cinq facteurs permettant d'expliquer le respect des obligations fiscales.

Il s'agit des paramètres suivants identifiés par Walsh (2012) :

- la dissuasion économique ;
- les normes (à la fois personnelles et sociales) ;
- l'équité et la confiance (dans l'administration fiscale) ;
- la complexité du système fiscal et ;
- le rôle du gouvernement et de l'environnement économique au sens large.

Le modèle de dissuasion économique tel que décrit par Allingham and Sandmo (1972) et repris par de nombreux auteurs, considère le contribuable comme un agent économique rationnel, qui évalue les coûts et les avantages de se soustraire à l'impôt, et donc choisit de ne pas payer, si le bénéfice de ne pas se conformer au système fiscal l'emporte sur les coûts. Plus tard, Alm, McClelland et Schulze, (1999), Feld, Tyran, (2002) et Torgler (2004), à partir de données expérimentales, montrent que la possibilité de choisir le niveau de



dissuasion (niveau de sanctions ou pénalités, nombre de contrôles etc.) affecte positivement le respect des obligations fiscales.

La prise en compte des normes s'explique par le fait que lorsque les contribuables trouvent que l'évasion fiscale est faible et que la majorité des agents se conforment au système fiscal, alors cela crée davantage d'incitations à se conformer aux obligations fiscales. Wenzel (2004) suggère la même idée en remarquant que les normes exercent une influence sur le contribuable surtout lorsqu'il s'identifie au groupe qui les porte. Leroy (2002) abonde dans le même sens en évoquant la notion de civisme fiscal. Il défend la thèse selon laquelle dans les choix des contribuables, interviennent au-delà des intérêts économiques, des valeurs. A cet égard, Torgler (2003) analyse des variables telles que la croyance en une religion, la fierté (par rapport à son pays) et la confiance dans le gouvernement et montre qu'elles affectent positivement le civisme fiscal. Des auteurs ont même réussi à mettre en évidence un comportement altruiste chez certains citoyens. C'est ainsi que Mueller (1963), Beedle, Taylor-Gooby (1983) et Welch (1985) ont montré que certains contribuables sont prêts à payer des impôts additionnels si les prélèvements sont destinés à financer des projets auxquels ils attachent beaucoup d'intérêt. Le même comportement est noté chez les usagers publics qui trouvent acceptable de taxer certains services qu'ils utilisent même s'ils reconnaissent ne pas être favorables aux prélèvements (Winter, Mouritzen, 2001). De manière générale,



les prélèvements ayant pour objectif de financer des services de bases destinés aux couches défavorisées de la population, sont accueillis favorablement. En d'autres termes, la fonction redistributive de l'impôt aurait tendance à développer chez les contribuables un comportement altruiste. Schokkaert (1987) indique même que le montant taxé semble exercer un effet faible sur les attentes portées sur les dépenses. Cet effet serait même neutre lorsque les dépenses sont bien ciblées pour atteindre une catégorie particulière de la population (Jacoby, 2000). L'administration fiscale gagnerait ainsi à sensibiliser davantage les populations sur l'utilisation des ressources prélevées. Au Sénégal, cette préoccupation occupe une place importante. Elle est même inscrite dans les orientations du plan stratégique de la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID). La DGID ambitionne en effet de faire en sorte que le paiement de l'impôt soit perçu comme l'accomplissement d'un devoir civique auquel le contribuable adhère volontiers : c'est l'objectif de consentement. La DGID veille ainsi à ce que les usagers reçoivent une information claire sur leurs obligations, les impôts et taxes qui leur sont applicables et les dates des déclarations et de paiements.

La sociologie fiscale se démarque de la théorie de l'illusion fiscale dont les tenants (Buchanan, Tullock, 1962) défendent l'idée selon laquelle, les contribuables sous-estimerait le niveau des prélèvements et demanderaient davantage de services publics. La théorie de l'illusion fiscale s'appuie sur des enquêtes de Lewis (1982), Winter, Mouritzen (2001) ainsi que l'argument de



Downs (1960) selon lequel l'impôt fait l'objet d'une aversion en démocratie car le prélèvement est effectué alors que les services publics reçus sont moins visibles. Le civisme fiscal tel que décrit par la sociologie fiscale en revanche, suggère que les contribuables ne sont pas uniquement animés par une logique utilitariste. Ils ne chercheraient pas toujours à bénéficier des dépenses publiques et à payer moins d'impôts. Le contribuable serait conscient des sources alternatives de financement des dépenses à la disposition des autorités publiques. A cet égard, le gouvernement a la possibilité de recourir notamment à l'emprunt, à la réduction des gaspillages, à des réaménagements budgétaires, aux subventions d'autres collectivités, à la tarification des services etc.

De même, Brodsky et Thompson (1993) démontrent que des automobilistes sont favorables à la taxe sur l'essence pour des questions d'éthique.

En outre, le manque de confiance en l'administration fiscale par rapport à l'équité face à l'impôt, pousse les agents à ne pas déclarer correctement leurs activités pour la collecte de l'impôt.

Enfin, Walsh souligne qu'un système fiscal complexe ou des conditions économiques difficiles peuvent parfois conduire certains contribuables à se soustraire aux impôts. Ceci explique la priorité accordée à la simplification dans la formulation/ réforme des systèmes fiscaux. Marc Leroy (2007) analyse cette



question sous l'angle de la sociologie fiscale. Il étudie ainsi la relation entre le contribuable et l'administration fiscale. En sociologie fiscale comme en économie, il est admis que le comportement du contribuable est décrit à l'aide d'un modèle général de rationalité. Marc Leroy signale qu'une complexité élevée du droit favorise l'adoption de comportements de déviance fiscale chez les deux acteurs (contribuable et administration fiscale). Le genre de pratique observé chez le contribuable prend généralement la forme de phénomènes d'évasion fiscale. En d'autres termes, il va utiliser sa connaissance de la loi pour échapper au moins partiellement à ses obligations fiscales. Ces pratiques restent cependant légales.

Du côté de l'administration fiscale, la complexité de la loi donne une certaine marge pour classer (étiqueter) des actes dans la catégorie de fraude fiscale.

Les limites de la légalité deviennent difficilement distinguables au point de léser des acteurs qui se retrouvent par erreur étiquetés fraudeurs. Ce type d'erreur est désastreux d'un point de vue sociologique selon Leroy et accentue l'idée d'un arbitraire administratif. La sociologie fiscale accorde ainsi une attention particulière au rapport entre l'administration et le contribuable dans le traitement de la déviance fiscale. Cette relation pose le problème de l'équilibre entre les pouvoirs de contrôle et d'investigation de l'administration et les garanties du



contribuable. De ce point de vue, le traitement n'est pas juridiquement équitable selon la catégorie sociale du contribuable. En effet, certains contribuables bénéficient d'une meilleure protection ou sont mieux outillés pour utiliser les droits et garanties du contribuable à leurs avantages. Il s'agit généralement comme le note Leroy des individus appartenant aux classes les plus aisées de la société et des entreprises, alors que les contribuables moyens maîtrisent rarement les droits et garanties et n'ont pas les moyens de s'offrir les services d'un avocat fiscal. Dès lors, la discrimination entre les deux groupes de contribuables porte sur l'objet visé par le contrôle. En effet, tandis que les gros contribuables sont soumis au contrôle fiscal sur place portant sur la vérification de la comptabilité et la vérification des personnes physiques, les contribuables ordinaires font l'objet de contrôle sur pièce.

En définitive, dans les conceptions dominantes de la théorie sociologique de l'impôt, les droits et garanties du contribuable sont favorables aux fraudeurs surtout les plus riches qui peuvent se payer les services d'un avocat fiscal. En outre, l'administration fiscale est attentive aux risques de vice de procédure et est prête à négocier pour éviter les contentieux. En effet, certains avocats de droit fiscal exploitent ce genre de faille comme argument pour appuyer la défense de leurs clients dans le cadre de procédures de contrôles fiscaux. Ils parviennent ainsi parfois à amener l'administration fiscale à recourir à la négociation.



Cette dernière remarque permet d'introduire le rôle du vérificateur. A cet égard, Marc Leroy (2007) signale la principale faiblesse du rôle du vérificateur fiscal. Celle-ci porte sur sa performance qui est plutôt mesurée en termes de rendement statistique qu'en termes de qualité du contrôle, de nombre de contentieux, de répression pénale de la fraude, et de fréquence des dossiers rendus. Il est tenu de présenter un nombre précis d'affaires à la hiérarchie. Le montant annuel de redressement est également fixé comme objectif à atteindre. Une conséquence d'un tel système de notation est l'absence d'hierarchisation des différentes formes de déviance fiscale. Ainsi, des actes aussi différents que l'erreur, la violation intentionnelle de la loi, l'abus de droit, le non-respect de conditions de forme et de fond, le transfert de bénéfices etc. se retrouvent rangés dans la même catégorie. Cette méthode d'évaluation accorde peu d'importance au recouvrement réel des impôts redressés et aux dégrèvements prononcés au contentieux. Dans ces conditions, la négociation va jouer un rôle essentiel en assurant l'équilibre d'un tel système. En effet, elle permet d'éviter d'entamer la crédibilité et les pouvoirs de l'administration par une succession de contentieux. Un bon vérificateur doit être un bon négociateur. La recrudescence de conflits nuit en effet considérablement à son image et remet en doute sa compétence.

Le rendement statistique comme mode d'évaluation pose problème à la fois d'un point de vue juridique et éthique. En effet, la priorité du droit se trouve dans l'application stricte des règles du droit fiscal non dans le nombre de



redressements. Sur le plan de l'éthique et de la gestion managériale, l'objectif est plutôt de cibler l'action administrative de lutte contre la fraude fiscale grave et d'éviter les erreurs. Ces erreurs sont d'ailleurs favorisées par le système de rendement statistique. Ces facteurs sont déterminants de l'égalité devant la fiscalité, principe politique juridiquement reconnu et contribuent à légitimer sociologiquement l'impôt.

Cette méthode d'évaluation confère à l'administration du crédit auprès des contribuables en fournissant des statistiques utiles. Elle permet également d'éviter de susciter des comportements de révoltes fiscales chez les contribuables en recourant à la négociation.

L'approche sociologique examine également le dispositif organisationnel du travail du vérificateur. A cet égard, les structures fonctionnelles sont généralement composées des paramètres tels que les effectifs de vérificateurs et leur déploiement, les ressources matérielles, les modalités d'interventions. Ces facteurs sont variables selon les pays. Toutefois, les structures organisationnelles partagent aujourd'hui la forte dépendance à la capacité informatique. Au Sénégal, l'organisation du travail du vérificateur est décrite dans le Plan de Développement Stratégique de l'Administration Fiscale (PDSAF) de la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID). Elle est prise en charge dans l'orientation 2 du PDSAF consacrée au « *Renforcement du contrôle et du*



recouvrement ». En effet, cette orientation est déclinée autour de cinq axes contenant d'une part des mesures institutionnelles et d'autre part, des actions liées à la formation ou à l'organisation du travail. Quatorze actions ont été définies dont la création de brigades spécialisées, la mise en place d'un système d'informations fiscales et la rationalisation des procédures et des textes. Ce dispositif est accompagné d'importantes actions de modernisation de l'administration à travers la mise en œuvre d'un vaste programme de renforcement de l'informatisation de la DGID. Au-delà de la dotation en équipements informatiques, la DGID a mené des actions spécifiques visant à améliorer sensiblement l'efficacité du travail de vérificateur. Ainsi, au titre des innovations majeures :

- la DGID a acquis un logiciel de contrôle de comptabilité informatisée et formé ses agents vérificateurs à son utilisation ;
- la DGID a également mis en place un système informatisé de gestion du renseignement.

En plus de ces différentes actions, la DGID s'inscrit dans une logique de consolidation et d'intégration des programmes d'informatisation déjà réalisés et en cours. L'administration fiscale s'est engagée depuis 2008 sur une durée de quatre ans dans le cadre d'un contrat de performance avec le Ministère de l'Economie et des Finances à mettre en œuvre les mesures du PDSAF. A chacun



des objectifs déclinés autour des axes du programme, est associé un indicateur de performance.

La mission du vérificateur tire ainsi profit des importants progrès réalisés dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Ces outils offrent des opportunités considérables d'amélioration de l'efficacité du contrôle fiscal. En effet, ils permettent le stockage d'information ainsi que le croisement de données de contribuables au sein de l'administration fiscale entre départements chargés de collecter des impôts et taxes. Au Sénégal, le Gouvernement s'est engagé dans une réforme majeure qui devrait sensiblement contribuer à améliorer le contrôle fiscal. Il s'agit de la mise en place d'un identifiant fiscal unique commun aux trois entités responsables de la collecte de recettes fiscales, en l'occurrence, la Direction Générale des Impôts et Domaines, la Direction Général des Douanes et la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor, pour une meilleure visibilité des activités. Ce travail implique bien entendu une collaboration intense et étroite entre les différents services chargés du recouvrement des impôts et taxes. Les déclarations aux impôts pourront ainsi être recoupées avec les transactions de liquidations de marchandises à la douane ainsi que les informations de marché public.

L'interconnexion des réseaux informatiques offre également la possibilité de procéder au rapprochement avec les données bancaires et de sécurité sociale



et même d'améliorer le contrôle fiscal en intégrant des informations internationales sous réserves de dispositions légales permettant l'accès à de telles données.

Au-delà de l'organisation du travail du vérificateur, les aspects organisationnels du phénomène de fraude fiscale revêtent une importance particulière d'autant que l'utilisation du critère statistique comme indicateur de performance peut compromettre la qualité de la vérification (Leroy, 2007).

L'approche sociologique de l'impôt propose une conception de la représentation organisationnelle de la fraude qui s'appuie sur les modèles suivants :

- Le modèle mathématique se rapporte à la fraude sur recettes : elle concerne les petites entreprises pour lesquelles le vérificateur parvient à reconstituer le chiffre d'affaires en procédant à des recoupements à partir des dépouillements des achats revendus et d'un calcul de la marge réalisée. Dans le cas du Sénégal, il s'agit d'un des objectifs visé par le rapprochement informatique des trois structures chargées du recouvrement des recettes fiscales à travers un même numéro d'identification du contribuable. Un tel dispositif permettra notamment de repérer aisément les incohérences entre déclarations de chiffres d'affaires et valeurs des importations de marchandises et d'intrants ;



- Le modèle juridique concerne des cas de violation incontestable de la loi : omission volontaire, dissimulation volontaire de tout ou parties de l'objet à déclarer ;
- Le modèle gestionnaire se rapporte à l'appréciation des implications de la gestion de l'entreprise : il n'est pas possible pour l'administration d'intervenir dans la gestion de l'entreprise. Néanmoins, elle peut formuler des critiques sur les conséquences d'une mauvaise gestion. Par exemple, elle peut signaler des actes anormaux de gestion ou une gestion occasionnant des frais allant à l'encontre des intérêts de l'entreprise.
- Le modèle mixte fait intervenir plusieurs modèles: l'exemple fourni par Leroy (2007) est celui de la déduction d'une provision pour clients douteux qui suppose que la perte soit probable (modèle juridique) et que les diligences de poursuite du client défaillant soient épuisées (modèle gestionnaire).

Ces modèles sont importants et déterminants pour l'étape de la négociation. Ils présentent chacun des forces et faiblesses.

La force du modèle mathématique tient au caractère scientifique que lui confèrent les chiffres. Toutefois, la collecte de données n'est pas toujours aisée et certaines grandeurs aléatoires peuvent être difficilement mesurables.

Le point fort du modèle juridique est bien entendu le droit mais la légitimité de certaines dispositions juridiques fait parfois l'objet de débats.



Le modèle gestionnaire est par contre le plus vulnérable car relève davantage de la compétence de l'entreprise que de l'expertise du vérificateur. Leroy (2007) signale toutefois une innovation du système des normes comptables qui renforce le modèle gestionnaire avec une révision des notions de fidélité des comptes et de valorisation de l'actif. Ce changement profite à la négociation gestionnaire qui gagne progressivement du terrain dans le rôle de contrôle de conformité par rapport au modèle juridique.

D'autres contributions de la littérature abordent la question de la complexité de la législation fiscale. C'est le cas de Koleva et Monnier (2009) qui indiquent que les systèmes fiscaux de par leur complexité et leur mode de fonctionnement coercitif sont à l'origine de distorsions importantes occasionnant des coûts d'efficience. A cet égard, ils distinguent trois types de coûts :

- Les coûts associés à la collecte fiscale (administrative costs) ;
- Les coûts liés à la décision de se conformer à la loi fiscale (compliance costs) ;
- Les coûts liés au risque d'évasion fiscale et au renforcement du contrôle fiscal (enforcement costs).

Dans le même registre, des auteurs se sont intéressés au comportement de fraude fiscale des unités de production informelles qui peut être une conséquence de la complexité du système et la lourdeur de la charge fiscale. En



effet, ce segment de l'économie est responsable d'un manque à gagner considérable pour l'Etat. C'est ainsi que De Soto (1989) montre que les entreprises choisissent d'opérer dans le secteur informel en adoptant un raisonnement rationnel. Plus tard, Diagne et Thiaw (2008) s'inspirent des travaux de Feinstein (1991), Bardsley (1996) et Andreoni et al. (1998) et montrent que le comportement des entreprises et de l'Etat s'apparentent à un jeu de type Principal Agent. A partir d'un échantillon de 246 entreprises informelles sénégalaises, les auteurs montrent que les indicateurs de visibilité, la perception de la politique fiscale, la présence des agents de contrôle de l'Etat ainsi que l'information influencent positivement l'enregistrement de leur activité. Par contre, l'analyse de facteurs tels que le niveau d'éducation, l'âge du chef d'entreprise, le taux d'imposition ainsi que la taille de l'activité révèle un comportement anticipateur et maximisateur de profit.

Selon Richardson (2005), cité par Gberegbe et al. (2015), si un système de taxe est perçu comme injuste et inéquitable, il peut encourager les contribuables à se soustraire au paiement des impôts et à rendre le système fiscal inefficace. C'est dans ce cadre que Gberegbe et al. (2015), ont testé la relation entre la perception de l'équité de l'impôt et le comportement des agents vis-à-vis du système fiscal sur des données de Ken Saro-Wiwa Polytechnique, Bori au Nigéria. Les résultats de cette étude montrent que la relation liant la perception des agents de l'équité de l'impôt et la conformité au système fiscal est



positive et significative. Ainsi, l'équilibre perçu entre les impôts payés et les biens publics disponibles, influe sur le comportement des contribuables à respecter le système fiscal.

Sous le même angle, Bello et Danjuma (2014) soulignent que les facteurs théoriques qui expliquent le comportement des agents à se conformer au système fiscal sont les aspects économiques, socio-psychologiques, les échanges financiers, les traitements comparatifs et la légitimité politique.

Par ailleurs, la courbe de Laffer suggère sans le prouver que des niveaux élevés de pression fiscale auraient tendance à favoriser les phénomènes de fraude et d'évasion fiscale. En d'autres termes, augmenter les taux d'imposition aura pour conséquence d'exposer l'économie à ces types de comportement chez les contribuables. Les deux notions à savoir évasion et fraude fiscales ont des significations différentes même si la conséquence attendue sur les revenus de l'Etat est un rétrécissement des recettes fiscales. Il est admis dans la littérature que la différence entre ces deux concepts se trouve dans la légalité de l'acte à l'origine de la soustraction partielle ou totale à l'impôt. En effet, si la fraude est par définition illégale et correspond à une infraction généralement délibérée dans le but d'échapper à l'impôt ou de réduire son paiement, l'évasion en revanche renvoie plutôt au recours à des procédés légaux exploitant les failles du système fiscal pour réaliser des économies sur les impôts à verser. Dans le premier cas,



le contribuable commet volontairement un forfait du point de vue de la législation fiscale. Les exemples classiques sont la dissimulation volontaire d'une fraction ou de la totalité des revenus à déclarer, les omissions volontaires. Dans le second cas, le contribuable utilise la connaissance qu'il a du système fiscal pour en tirer profit tout en restant dans la légalité. Les exemples fréquemment rencontrés sont la modification du statut juridique de l'entreprise, l'expatriation fiscale ou encore le report ou la réalisation prématurée de certaines formes de revenus comme les gains en capitaux ou les revenus tirés de produits financiers. Ce dernier comportement correspond à une pratique courante observée chez certains contribuables en réaction aux variations attendues d'impôts (Auerbach, 1988, Woodbury et Huang, 1991 et Clotfelter, 1997, Parcell, 1996 et Slemrod, 1992, 1994, 1996 et Goolsbee, 2000).

La prise en compte de ces phénomènes est particulièrement importante au regard des pertes considérables qu'ils occasionnent au niveau des recettes recouvrées. Ils privent en effet les Gouvernements d'importantes ressources pour financer leurs programmes de développement économique et social. Il est toutefois très difficile de les quantifier. Néanmoins des estimations existent. Ainsi, d'après le dernier rapport de la commission européenne sur la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et les paradis fiscaux, la fraude fiscale, l'évitement fiscal et la planification fiscale agressive engendrent, chaque année dans l'Union européenne, une perte de recettes fiscales potentielle estimée à 1000 milliards



EUR, soit un coût annuel d'environ 2000 EUR pour chaque citoyen européen. Aux Etats Unis, selon l'IRS, la fraude fiscale aurait coûté à l'Etat américain 458 milliards de dollars par an entre 2008 et 2010. Les évaluations disponibles de ces phénomènes dans les pays en développement sont encore plus préoccupantes compte tenues des urgences importantes auxquelles ces Etats font face en matière de lutte contre la pauvreté et d'investissements en infrastructures et services sociaux de base. Selon les ONG Oxfam et Christian Aid, l'évasion fiscale des multinationales et autres compagnies coûteraient entre 100 et 160 milliards de dollars par an aux pays en développement. Selon l'OCDE, les pertes dues à l'évasion fiscale dans les pays en développement représenteraient trois fois plus que l'aide étrangère reçue tous les ans.

III.1.4. THEORIE DE LA FISCALITE OPTIMALE

La problématique de l'optimalité fiscale, plus précisément du taux optimal d'imposition reste une question centrale à laquelle la courbe de Laffer n'est pas parvenue à répondre. Néanmoins, faisant partie des objectifs implicites visés par cette théorie, elle offre un prétexte pour l'aborder. La notion de fiscalité optimale est étroitement liée à celle de fardeau fiscal. Plus précisément, déterminer l'optimalité en matière de taxation passe par l'évaluation de la perte de bien être occasionnée par la taxation / augmentation de la taxe. Les préoccupations d'efficacité et d'équité gouvernent les principes d'établissement d'une fiscalité



optimale. Selon l'approche marshallienne (1920) à travers son fameux diagramme, la taxe introduit une distorsion qui perturbe l'équilibre Pareto optimal entraînant ainsi une perte de bien-être. Le raisonnement de l'auteur part des surplus de consommation et de profit qui baissent sous l'effet de la taxation. Dans le même ordre d'idées, Hicks (1942) et plus tard Wilig (1976) définissent la compensation de la perte de bien être comme le revenu à verser au consommateur pour maintenir son niveau d'utilité inchangé. De manière équivalente, il s'agit du revenu auquel le consommateur est prêt à renoncer pour éviter une augmentation de prix. Cette définition s'approche de l'interprétation du fardeau fiscal fournie par Mohring (1971). Selon ce dernier en effet, il s'agit du montant que le consommateur accepterait de payer au-delà des taxes qu'il supporte normalement, pour bénéficier d'un retrait de la totalité des impôts. Diamond et McFadden (1974), quant à eux, considèrent le fardeau fiscal comme le surplus de recettes fiscales que le Gouvernement doit payer au consommateur pour que ce dernier conserve son niveau d'utilité initial. La littérature consacrée à la taxation optimale cherche à trouver la réponse au dilemme auquel fait face tout Gouvernement à savoir : comment maintenir un fardeau fiscal excédentaire le plus faible possible - en d'autres termes chercher à le minimiser - tout en prélevant les revenus nécessaires pour couvrir les dépenses. Dans une logique de taxation optimale, la préoccupation et le défi du Gouvernement est d'arriver à concilier équité et efficacité dans sa fonction de prélèvement d'impôt. La



poursuite d'un tel objectif est traduite sous forme de la maximisation d'une fonction de bien-être social. Celle-ci reflète les fonctions d'utilité individuelles. Les différentes contributions de la théorie de la taxation optimale adoptent cette démarche. Ramsey (1927) et plus tard Diamond et Mirrlees (1971) proposent ainsi une solution dans le cas de la fiscalité frappant les biens de consommation. Ramsey est à l'origine de la fameuse règle de l'élasticité inverse. Cette règle suggère qu'à l'optimum, l'impact d'une augmentation d'impôt sur le bien-être est proportionnel au revenu fiscal marginal collecté. Dans le même sillage, Mirrlees (1971) propose une formulation de la fiscalité optimale dans le domaine de l'imposition sur le revenu. Sa contribution a largement influencé la littérature moderne dédiée à la taxation optimale. Le point de départ de sa réflexion a été la recherche du taux d'impôt sur le revenu permettant de maximiser la fonction de bien-être social tout en assurant un certain niveau de prélèvements fiscaux. L'auteur intègre également les effets incitatifs/ désincitatifs de la taxation sur la décision de travailler et prend en compte l'hétérogénéité de la population. Les résultats de Mirrlees montrent que le taux marginal optimal d'imposition se situerait entre 0 et 1. L'auteur remarque également que sous les conditions de fiscalité optimale, certains individus à faibles niveaux de rémunération choisiraient de ne pas travailler. Mirrlees aboutit à ces résultats en n'imposant aucune restriction sur les fonctions d'utilité et de bien-être social ainsi que sur la distribution des salaires. L'auteur va plus loin et affine ses résultats et effectue



de nombreuses simulations en introduisant des modifications dans les spécifications des fonctions d'utilité pour lesquelles il choisit une forme Cobb-Douglas et considère une distribution log-normale des salaires. Sur la base de ces hypothèses, Mirrlees aboutit à une configuration quasi linéaire de la taxation optimale. Cette structure de l'imposition présente comme caractéristiques un taux marginal quasi constant et un niveau de revenu en dessous duquel l'impôt à payer devient négatif. L'auteur obtient des valeurs optimales de taux marginaux d'imposition comprises entre 20 et 30% et généralement inférieures à 40%. Les résultats de Mirrlees ont été par la suite contestés par Stern (1976) qui estime que la fonction d'utilité de type Cobb-Douglas amplifie la sensibilité de l'offre de travail et exagère ainsi les coûts liés à la progressivité de l'impôt. Il suggère qu'en considérant une sensibilité de l'offre d'emploi plus faible, une valeur beaucoup plus élevée du taux d'imposition optimal est obtenue comparée aux résultats de Mirrlees. Pour cela, l'auteur teste une élasticité de substitution de 0,4 en lieu et place d'une valeur égale à l'unité telle que suggérée par la spécification de type Cobb-Douglas. Selon, les résultats de Stern, le taux marginal optimal d'imposition se situerait à 54% dans le cas d'un système linéaire. Il montre également que des fonctions de bien-être social plus égalitaires et une plus faible substituabilité conduisent à des taux marginaux d'imposition encore plus élevés.

Ces résultats empiriques ont suscité un débat dans la littérature. Ainsi, Phelps (1973) Sadka (1976) et Seade (1977) suggèrent que si la distribution des



salaires admet un sommet connu, alors le taux marginal d'imposition appliqué aux revenus les plus élevés devrait être nul. Selon ces auteurs, élever les taux marginaux au sommet de la distribution des salaires aurait pour conséquence non seulement de pénaliser le niveau de prélèvement fiscal mais aurait tendance à créer des distorsions de l'offre de travail chez les individus les plus aisés. Toutefois, les estimations de Mirrlees (1976) rejettent la valeur nulle comme approximation du taux marginal optimal d'imposition même pour les revenus très élevés. Plus tard, Stiglitz (1982, 1987) propose une généralisation des régimes d'imposition Pareto efficients. La spécification du modèle impose des contraintes d'auto sélection. En revanche, aucune restriction n'est exigée quant à la forme de la fonction de bien-être social. Sur cette base, le système de taxation est conçu de sorte que les préférences du contribuable en termes de consommation et de travail coïncident parfaitement avec celles issues du programme de maximisation de la fonction de bien-être social. L'auteur distingue les contribuables selon le niveau de revenu. Il les regroupe en deux classes : les plus riches, et les individus à revenus faibles. Les simulations du modèle confirment la solution optimale suggérée par Phelps (1973) Sadka (1976) et Seade (1977) pour les contribuables à revenus élevés à savoir un taux marginal d'imposition nul tandis que les individus à revenus faibles sont soumis à des taux marginaux positifs.



En revanche, la généralisation du modèle de Stiglitz à N agents (et une augmentation du nombre de classes de contribuables) montre une forte sensibilité des résultats aux compétences et préférences dont les variations impliqueraient une réforme du système d'imposition. En raison de cette faiblesse et du nombre très élevé de paramètres qu'exige sa mise en œuvre, une telle approche paraît difficilement envisageable en pratique.

Slemrod (1994) prolonge ces travaux et prouve dans une version alternative à celle de Stiglitz que la distribution des paramètres d'une taxation socialement optimale doit correspondre à un des cinq schémas suivants :

- un schéma progressif ;
- les paramètres sont distribués de manière régressive c'est-à-dire à la faveur des faibles revenus ;
- un schéma non distributif ;
- des taux marginaux d'imposition croissants ou ;
- des taux marginaux décroissants.

L'auteur suppose que des conditions administratives exogènes limitent le mode de taxation à une formulation très simple composée d'un droit constant et un prélèvement linéaire appliqué à deux tranches de revenus uniquement. Slemrod (1994) s'inspire également de Stern (1976) pour rechercher la structure



fiscale optimale lorsque les formes et les paramètres des fonctions d'utilité et de bien-être social ainsi que la distribution des salaires sont connus. Il parvient au résultat déjà suggéré par Musgrave et Thin (1948), selon lequel la fiscalité optimale linéaire dans le cas de deux tranches de revenu présente une progressivité dans la structure moyenne alors que les taux marginaux d'imposition ne sont pas progressifs.

Le schéma d'imposition progressif a fait l'objet de nombreuses critiques notamment de la part des libéraux. En effet, ils estiment que ce dernier serait nuisible d'un point de vue économique et ne pourrait répondre à l'objectif de justice sociale. Selon les libéraux, la conséquence de la progressivité serait de provoquer un effet désincitatif sur le travail et de décourager l'investissement par le fort prélèvement effectué sur les revenus élevés. Ils proposent plutôt de remplacer les impôts existants par un impôt unique au taux proportionnel.

III.1.5. THEORIES DU SECTEUR INFORMEL

Cette question présente un intérêt certain pour ce travail de recherche compte tenu du poids important du secteur informel au Sénégal. Le concept de « secteur informel » est apparu pour la première fois au début des années 70, notamment dans les travaux de Hart (1971) qui, sous cette appellation, cherchait à décrire l'ensemble des activités urbaines se tenant en dehors du marché de l'emploi formel. Cependant, c'est un rapport du Bureau International du Travail



(BIT) sur l'emploi au Kenya, publié en 1972, qui est généralement considéré comme étant à l'origine des travaux de recherche sur la question. Tandis que Hart voyait en l'entrepreneuriat individuel indépendant la principale caractéristique du « secteur informel », le rapport du BIT mettait plutôt en exergue des motivations liées à la recherche de moyens de subsistance (Swaminathan, 1991). Par la suite, plusieurs disciplines se sont intéressées à la problématique du secteur informel. De manière générale, les travaux sur le sujet ont surtout cherché à mettre en évidence les caractéristiques politiques (régulation, impact sur la Comptabilité Nationale, activités illégales,...) sociales (la facilité d'entrée, le statut professionnel,...) et économiques dudit secteur. De ce point de vue, les diverses contributions ont plutôt mis en exergue le lien étroit existant entre le secteur informel et des caractéristiques telles que les relations Etat-Entreprises, le marché de l'emploi et le statut des travailleurs (Harding et Jenkins, 1989), la régulation ou l'enregistrement des activités (De Soto, 1989 ; Swaminathan, 1991), la fraude fiscale, la taille de l'activité,...etc.

Cependant, de tous les aspects du secteur informel, celui relatif à la fraude fiscale est sans doute le phénomène qui aura le plus interpellé la littérature. En effet, comme le souligne Cowell (1990), la fraude fiscale revêt un caractère particulier, tout d'abord, en ce qu'elle constitue une infraction commise à l'endroit d'un agent économique particulier, à savoir l'Etat ; ensuite, elle requiert



l'interaction délicate d'informations entre les différents agents impliqués (les entrepreneurs, les contrôleurs, le Gouvernement) et enfin, il existe une relation spéciale entre la fraude fiscale et les thèmes centraux de l'économie publique.

En réalité, à la suite des travaux pionniers de Hart et du BIT, la question de la fraude fiscale a été au centre d'un débat opposant principalement les tenants de la théorie des choix publics aux théoriciens du bien-être social, notamment sur le rôle de l'Etat. En effet, tandis que les premiers considèrent que les agents de l'Etat sont des individus rationnels ayant pour objectif de maximiser leur propre utilité, les seconds se fondent sur l'hypothèse d'un Etat jouant le rôle de « dictateur bienveillant » et cherchant à maximiser le bien-être social.

Dans le cadre des théories du bien-être social, il convient de retenir la contribution majeure de la théorie de la fiscalité optimale qui suppose que l'Etat dispose de tous les instruments pour maximiser le bien-être social et qu'il est tout à fait disposé à les mettre en œuvre. Dès lors, au regard de cette théorie, les contribuables prennent leur décision de se conformer ou pas à leurs obligations fiscales en réaction aux effets dissuasifs des sanctions légales définies par l'Etat. Ce courant s'inspire principalement des travaux précurseurs d'Allingham et Sandmo (1972) sur la fraude fiscale. Plus récemment, les travaux d'auteurs tels que De Soto (1989) montrant que l'informalité découle d'un choix tout à fait



rationnel de la part des entrepreneurs ont aussi largement contribué à relancer le débat sur l'importance de la fraude fiscale au sein du secteur informel.

La place centrale de la fraude fiscale dans les questions relatives au secteur informel est sans doute d'abord liée aux conséquences que celle-ci peut avoir sur les finances publiques. Comme le montrent Andreoni et al. (1998), à cet égard, la fraude fiscale a des implications en termes d'équité, d'efficacité et d'incidence.

Il va sans dire que ce débat se pose avec encore plus d'acuité dans les pays en développement compte tenu de la rareté des ressources, mais encore, en raison du rôle prééminent qu'y joue l'Etat, notamment en matière de fourniture de biens et services. Dans le même ordre d'idées, la faiblesse de la productivité étant régulièrement citée comme une des caractéristiques principales du secteur informel de ces mêmes pays (voir Murin et Echevin, 2007), il est évident que l'Etat aurait tout intérêt à promouvoir le passage de ces unités de production au secteur formel, ainsi que leur expansion. Selon les hypothèses du modèle d'Allingham et Sandmo (1972), largement reprises dans d'autres travaux par la suite, l'entrepreneur opère en situation d'incertitude et est ainsi confronté à un choix risqué (frauder ou ne pas frauder). La fraude étant une indécence commise à l'endroit de l'Etat, celui-ci réagit en appliquant la législation fiscale. Dès lors, chacun de ces deux agents réagit aux décisions et actions de l'autre,



l'Etat cherchant à dissuader l'entrepreneur d'enfreindre la législation fiscale (à travers notamment le contrôle exercé et les pénalités encourues en cas de détection d'une fraude) et l'entrepreneur ayant pour objectif de maximiser son profit espéré. Comme le rappellent Andreoni et al. (1998), la séquence de décisions et d'actions présentée ci-dessus et impliquant l'Etat et l'entrepreneur est très proche du problème Principal-Agent. La question centrale pour l'Etat étant de savoir comment concevoir un système d'imposition, d'audit et de sanctions qui satisfasse ses objectifs en termes de revenus fiscaux, ceci malgré l'information imparfaite dont il dispose sur le comportement de l'entrepreneur. En effet dans ce jeu de type Principal-Agent, l'Etat se trouve exposé au risque d'aléa moral lié à la probabilité que l'entrepreneur dissimule jusqu'à l'intégralité de son chiffre d'affaire. Et bien entendu, l'Etat ne dispose pas d'une telle information. Toutefois, un comportement frauduleux n'est pas sans risque pour l'entrepreneur qui en cas de détection se verrait obligé de payer une amende.

Des auteurs comme Feinstein (1991) ou Bardsley (1996) ont eu recours à des modèles de type Principal-Agent afin d'analyser les déterminants de la fraude face à l'impôt sur le revenu, ainsi que la détection de cette dernière par les agents de l'administration fiscale, et plus généralement afin de mettre en évidence la séquence des stratégies développées par les contribuables et l'administration fiscale. Dans le même sillage, Gautier (2001) s'est inspiré de ce type de modélisation afin d'étudier les motifs de non enregistrement des unités de



production informelles et ceux de la sous-déclaration du chiffre d'affaires à Madagascar. Diagne et Thiaw (2008) développent également un modèle Principal-Agent sur des données de 246 unités de production informelles sénégalaises et montrent que les indicateurs de visibilité, les sentiments vis-à-vis de la politique fiscale, la présence des agents de contrôle de l'Etat ainsi que l'information exercent un effet positif sur la propension à l'enregistrement. En revanche, curieusement, le niveau d'éducation, l'âge du chef d'entreprise, ainsi que la taille de l'activité sont des facteurs incitant à la fraude fiscale. Pourtant, ces paramètres devraient conférer au contribuable une certaine expérience et connaissance voire parfaite assimilation et même maîtrise des obligations ainsi que des réglementations. Le modèle montre également que le taux d'imposition a tendance à produire un effet dissuasif sur le paiement de l'impôt. Les auteurs concluent ainsi que ce résultat reflète un comportement rationnel d'anticipateur et maximisateur de profit de la part des entrepreneurs informels. Ces derniers profitent ainsi d'une situation d'asymétrie d'informations.

III.1.6. DESCRIPTION DU SECTEUR INFORMEL AU SENEGAL ET SES RAPPORTS AVEC L'ADMINISTRATION FISCALE

Les questions de fraude et d'évasion fiscale ont permis d'aborder la problématique du secteur informel.



Le secteur informel a de tout temps été très présent dans l'activité économique au Sénégal. Cependant, la persistance et l'aggravation des déséquilibres macroéconomiques du lendemain des indépendances jusqu'au début des années 90, conjuguées à la dépréciation du FCFA survenue en 1994 et à l'exode rural massif corollaire de la pauvreté montante, ont largement contribué à accroître le rôle déjà important du secteur informel dans l'économie sénégalaise et ce, jusqu'au début des années 2000. Les résultats de l'enquête 1-2-3 relatifs au secteur informel à Dakar montraient ainsi qu'en 2003, il existait plus d'unités de production informelles que de ménages dans la capitale sénégalaise. Ces mêmes résultats conduisaient ainsi la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) à constater qu'en moyenne, chaque ménage dakarais tirait tout ou une partie de ses revenus en dirigeant une unité de production informelle. Il s'ensuit que dans la seule région de Dakar, la contribution du secteur informel au PIB était évaluée à 10,7%, ce qui témoigne de la place importante dudit secteur dans l'activité économique nationale. Par ailleurs, le secteur informel emploie plus de la moitié de la population active occupée. Les résultats de l'enquête 1-2-3 confirment le fort potentiel de ce secteur en matière de création d'emploi. En effet, l'enquête révèle dans sa phase 2 que les 281 600 unités de production informelles des activités marchandes non agricoles de Dakar ont créé 434 200 emplois. Cette place importante du secteur informel et les problèmes récurrents rencontrés au niveau des finances publiques



sénégalaises ont, depuis longtemps, suscité le débat sur la nécessité de formaliser les entreprises de ce secteur. En effet, comme le montrent les résultats de l'Enquête 1-2-3 réalisée par la DPS en 2003, les entreprises du secteur informel sont, dans leur grande majorité, inconnues de l'ensemble des services de l'Etat. Avant la réforme fiscale ayant instauré la Contribution Globale Unique (CGU), le taux d'affiliation des unités informelles à la patente, au registre de commerce ou à la taxe professionnelle (affiliations les plus fréquentes) ne dépassait jamais 5%. En fait, 90% des 281 600 unités de production informelles recensées par la DPS dans la région de Dakar, au second semestre 2003, n'étaient pas connues des services publics. Les raisons de cette existence et évolution des entreprises informelles en marge du système fiscal ont souvent prêté à controverse, les avis divergeant et attribuant cette situation à une volonté délibérée des entrepreneurs informels de se soustraire de l'impôt, au niveau excessif du taux d'imposition, à la lourdeur des démarches nécessaires à l'exercice des obligations fiscales ou à la simple méconnaissance de ces dernières par les entrepreneurs informels. L'Enquête 1-2-3 est notamment arrivée à la conclusion que les entrepreneurs informels pêchaient d'abord par ignorance de la réglementation. Néanmoins, cette conclusion doit être nuancée, compte tenu de l'hétérogénéité des conditions relativement forte qui existe au sein des entreprises informelles.



De manière générale, face à l'accroissement des activités économiques informelles et aux problèmes de réglementation qu'elles posent, l'attitude de l'Etat sénégalais a plutôt été marquée par une certaine indécision. Les autorités administratives ont, en effet, longtemps été partagées entre des mesures coercitives destinées à fiscaliser les entreprises dudit secteur (souvent vues comme un recours potentiel destiné à atténuer les tensions budgétaires) et une indulgence largement expliquée par la sévérité des conséquences sociales qui découleraient de l'adoption de mesures répressives à l'encontre de telles entreprises. D'ailleurs, comme le montrent les conclusions de l'Enquête 1-2-3 relative au secteur informel, cette « ambivalence et cette inconstance » de l'Etat a souvent contrarié l'effort productif des entrepreneurs informels. Cette ambiguïté dans l'attitude de l'Etat vis-à-vis du secteur informel fait que les entreprises de ce secteur ne ressentent pas de pression particulière de la part de la puissance publique. En effet, rares sont les entreprises qui font état de conflits les ayant opposé à des agents de l'Etat. Au second semestre 2003, seules 20% environ des unités de production informelles interrogées dans le cadre de l'Enquête 1-2-3 soulignaient l'existence d'un contentieux lié au paiement des impôts ou de la patente. Ceci s'explique probablement par le fait que les procédures de contrôle de l'administration fiscale sénégalaise, ont toujours essentiellement visé les entreprises dont le chiffre d'affaires et la rentabilité sont assez importants pour contribuer de manière significative aux revenus fiscaux, ce qui est rarement le



cas des unités de production informelles. Ce désintérêt pour les activités économiques informelles de la part des services fiscaux semble d'ailleurs être la règle au sein de l'UEMOA. Par ailleurs, il apparaît que les situations de litige avec les services de l'Etat conduisent rarement au paiement d'amendes de la part des entreprises indécrites. En effet, les résultats d'enquête relatifs au secteur informel dans l'agglomération dakaroise montrent que les situations contentieuses n'ont conduit au paiement d'une amende que dans 37% des cas.

Cependant, il convient de noter que, dans le même temps, le paiement d'un « cadeau » a servi de mode de règlement du litige pour plus de 35% des chefs d'unités de production informelles soumis au contrôle des agents de l'Etat.

Les statistiques du secteur informel ont été revisitées en 2011 à travers l'Enquête Nationale sur le Secteur Informel au Sénégal (ENSIS) réalisée par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie. L'exercice a porté cette fois ci sur un échantillon couvrant toute l'étendue du territoire. Au total, 8762 unités de production informelles ont été interrogées. Le tri a été effectué à partir d'une extraction de données d'une enquête ménages. L'échantillon a été sélectionné de manière à représenter les différentes régions du Sénégal et les branches d'activité marchandes non agricoles. L'ENSIS confirme le poids très imposant du secteur informel tel que constaté auparavant par l'enquête 1-2-3. Une nette progression de sa contribution à la richesse nationale est même notée



avec une valeur ajoutée évaluée à près de 3 milliards de FCFA représentant 41,6% du PIB et 57,7% de la valeur ajoutée non agricole contre 10,7% du PIB selon l'évaluation de l'enquête 1-2-3. Les effectifs employés par le secteur informel dépassent les 2 millions d'individus soit 48,8% de la population active occupée estimée à 4 538 360 personnes par l'Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal II (ESPS II). La masse salariale distribuée à ce personnel s'élève à 600 milliards de FCFA. En moyenne, une Unité de Production Informelle (UPI) verse annuellement 1,1 million de FCFA à ses employés et la moitié des UPI a une masse salariale annuelle inférieure à 521429 FCFA. Le salaire annuel moyen perçu par un employé du secteur s'élève à 505 805 FCFA, soit un salaire mensuel de 42 150 FCFA. Tout comme l'avait signalé l'enquête 1-2-3, l'ENSIS confirme également que peu d'entreprises informelles sont connues des services de l'administration. En effet, le nombre d'unités de production informelles immatriculées c'est-à-dire disposant d'un Numéro d'Identification National des Entreprises et des Associations (NINEA) reste encore très faible ; ces entreprises ne représentant que 8,7%. A cet égard, l'enregistrement dans le répertoire des entreprises, des établissements et des associations est une formalité obligatoire pour toute organisation opérant au Sénégal. La gestion de ce répertoire est confiée par décret à l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie qui attribue les NINEA à travers son Centre National d'Identification (CNI).



Par ailleurs, l'ensemble des impôts et taxes versés par le secteur informel ne représentent que 4,2% de la valeur ajoutée totale du secteur contre 10,4% pour le secteur moderne même si cette part a sensiblement progressé sans doute à la faveur de la réforme ayant consacré la mise en place de la Contribution Globale Unique (CGU). En effet, conscients de la forte présence du secteur informel dans l'économie et dont les activités génèrent des revenus conséquents échappant à la fiscalité, les autorités sénégalaises ont ainsi décidé d'introduire un nouveau dispositif permettant une meilleure prise en compte du secteur informel. L'étude du comportement des acteurs évoluant dans le secteur informel a bien entendu, guidé l'administration fiscale dans la conception d'un tel mécanisme. En effet, une certaine compréhension du fonctionnement des unités de production du secteur informel notamment des raisons pour lesquelles elles décident de se soustraire de leurs obligations fiscales, est nécessaire pour une bonne approche de prise en compte de ce secteur. C'est ainsi que parmi les facteurs à l'origine du non paiement d'impôts par les acteurs du secteur informel, la lourdeur des procédures fiscales ainsi que la méconnaissance des obligations fiscales occupent une place importante. Cette dernière raison trouve son explication dans le faible niveau voire l'absence d'instruction chez de nombreux acteurs du secteur informel. A cet égard, aussi bien l'enquête 1-2-3 phase 2 que l'ENSIS, confirment cet état de fait. En effet, selon les chiffres de l'enquête 1-2-3 phase 2, le niveau d'études des acteurs du secteur informel en moyenne ne



dépasse pas 3 années. De la même manière, d'après les résultats de l'ENSIS, 64,1% des individus exerçant dans le secteur informel ont au plus le niveau primaire, et 26% ne disposent d'aucun niveau d'instruction. La réflexion autour de l'ensemble de ces questions a conduit l'Etat du Sénégal à introduire une innovation majeure dans son code général des impôts à travers la CGU ; système d'imposition réservé aux petites entreprises. La loi n° 2004-12 du 6 février 2004 portant réforme du Code Général des Impôts a ainsi consacré l'adoption de la CGU avec pour objectifs :

- La simplification et l'équité du système fiscal ;
- La rationalisation de l'assiette et la promotion du consentement volontaire à l'impôt;
- La promotion de l'investissement et de la compétitivité ;
- L'amélioration des garanties du contribuable et la lutte contre la fraude fiscale.

Cette nouvelle formule répond à un souci de simplification de l'impôt afin de le rendre moins contraignant, plus incitatif et mieux adapté à cette catégorie de contribuable. La taxation est ainsi basée sur la taille de l'unité de production mesurée par son chiffre d'affaire. L'ensemble des impôts dont doivent s'acquitter les petites entreprises, sont regroupés en un impôt unique et synthétique. Ainsi, l'impôt sur le revenu, la TVA, la patente, la contribution des licences, l'impôt du



minimum fiscal et la contribution forfaitaire à la charge de l'entrepreneur sont désormais fondus en un seul paiement.

La Contribution Globale Unique est établie chaque année en considération de la totalité du chiffre d'affaires réalisé du 1er janvier au 31 décembre de l'année précédente, déduction faite des opérations soumises au précompte de la TVA. Les tarifs de la CGU varient selon le chiffre d'affaires de l'entreprise et la nature de son activité ; en effet, il existe trois barèmes distincts de la CGU, suivant que l'entreprise exerce son activité dans le commerce, la prestation de services ou la livraison d'autres types de produits. Les entreprises assujetties à la CGU sont ainsi tenues de verser auprès des centres de paiement fiscaux des acomptes à imputer sur l'impôt dû au titre de l'année. Chacun de ces acomptes est égal au tiers de l'impôt dû. Il s'ensuit que les entreprises assujetties au paiement de la CGU sont tenues d'adresser à l'administration fiscale, avant le 1er Février de chaque année, une déclaration indiquant : le montant de leurs achats de l'année précédente, la valeur globale (au prix de revient) de leurs stocks du 1er janvier au 31 décembre de ladite année, de même que le montant de leurs ventes ou de leurs chiffres d'affaires correspondants, le montant de leurs loyers professionnels et privés, le nombre et la puissance de leurs automobiles utilitaires ou de tourisme et la superficie de leurs exploitations agricoles en rapport avec les moyens matériels mis en œuvre. Afin d'estimer le manque à gagner de l'Etat



imputable au secteur informel, Diagne et Thiaw ont dans le cadre d'une étude réalisée en 2008, évalué l'impôt théoriquement dû par un ensemble d'entreprises sénégalaises non déclarées extrait d'un échantillon de l'enquête sur le climat des affaires conduite par la Banque Mondiale en 2004. Pour cela, les auteurs ont appliqué l'impôt aux entreprises non enregistrées issues de l'échantillon de l'enquête conformément aux barèmes en vigueur de la CGU. En d'autres termes, sur la base du chiffre d'affaires et des tarifs de la CGU associés, les auteurs ont calculé l'impôt que ces entreprises auraient dû normalement payer si elles étaient régulièrement répertoriées au niveau des services de l'administration fiscale. Ils sont ainsi parvenus à évaluer l'étendue des recettes fiscales échappant à l'Etat au titre de la CGU pour le sous-échantillon d'entreprises considéré. Les résultats sont affichés dans le tableau suivant :

Tableau 2 Evaluation de l'impôt théoriquement dû par le sous-échantillon des entreprises non enregistrées



Secteurs	Effectif Par Secteur	Chiffre d'affaires	Entreprises non Enregistrées (en %)	Contribution Globale Unique (CGU)	CGU sur chiffre d'affaires (en %)
Agro-industrie	17	65 684 780	23,5	1 775 000	2,70
Chimie	6	3 780 000	16,7	120 000	3,17
Constructions	9	44 500 000	66,7	1 188 000	2,67
Meubles	29	74 159 560	41,4	2 535 000	3,42
Métaux	50	94 773 900	32	3 240 000	3,42
Papier	22	76 084 780	27,3	2 475 000	3,25
Textiles	53	87 168 241	34	3 090 000	3,54
Bois	38	277 429 560	52,6	7 380 000	2,66
Autres	21	49 284 660	33,3	1 590 000	3,22
Total	246	772 865 482	36,6	23 393 000	3,03

Source : Enquête ICA (Banque Mondiale, 2004) et Code Général des Impôts (Sénégal)

Au total, 90 entreprises n'ont pas procédé à l'enregistrement de leur activité auprès de l'administration fiscale. L'impôt qui aurait dû être prélevé à partir du chiffre d'affaires de ces unités de production s'élève à 23 393 000 FCFA.

Les nouvelles dispositions de la récente réforme du Code Général des Impôts modifient la tarification de la CGU pour remplacer son mode de prélèvement par un barème de progressivité par tranche de chiffre d'affaires.



III.2. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE L'ADMINISTRATION FISCALE SENEGALAISE AU REGARD DES DEVELOPPEMENTS THEORIQUES

Une étude de la configuration organisationnelle de l'administration fiscale est essentielle pour une compréhension de son fonctionnement. Elle rend compte en effet du cadre institutionnel, des règles et procédures autour desquelles s'articulent les missions de la structure. La performance de l'administration fiscale est déterminée au-delà des résultats obtenus en termes de recouvrement de recettes fiscales, par l'organisation du travail au sein de la structure. Des facteurs tels que la qualité des ressources humaines, matérielles et financières ainsi que leur gestion jouent de toute évidence un rôle important dans les réalisations de l'administration fiscale surtout si le baromètre utilisé pour apprécier les résultats est le montant annuel cumulatif des impôts et taxes. En réalité, ces paramètres sont des facteurs organisationnels. Il est clair également que des facteurs externes tels que la fraude et l'évasion fiscale sont des responsables certains des écarts négatifs par rapport aux objectifs fixés en termes de recouvrement de recettes fiscales. La forte présence du secteur informel est aussi un facteur de contreperformance fiscale. C'est d'ailleurs le cas pour le Sénégal où des ressources importantes échappent à l'administration fiscale du fait des activités du secteur informel. Il en est de même des facilités accordées par l'Etat sous forme d'exonérations fiscales et de réduction d'impôts



dans le but de stimuler l'investissement. En réalité, les aspects organisationnels sont tout aussi importants. Ils sont même essentiels. Les facteurs organisationnels interviennent en effet à tous les niveaux de l'appareil fiscal. Ils structurent le système dans son ensemble. La définition des missions de la structure, la répartition et coordination des tâches ainsi que la composition des équipes, la gestion du personnel, les règles et procédures, la définition d'objectifs, les méthodes de travail et les lignes directionnelles etc. sont autant de paramètres déterminant la structure organisationnelle. Ces éléments influencent sensiblement la réussite de toute institution. Même si les différentes théories des organisations se distinguent de par leurs approches, elles partagent ces mêmes variables.

Ces paramètres de l'environnement de l'institution structurent ainsi les modes de fonctionnement de l'organisation autour des différentes conceptions théoriques de l'organisation.

Il n'est donc pas surprenant que l'étude de la structure organisationnelle soit au cœur des plans et documents stratégiques de toute institution.

L'analyse de l'organisation tirée de la revue documentaire des plans d'action de l'administration fiscale sénégalaise permet de faire ressortir des faiblesses importantes. Ces insuffisances portent tant sur le cadre institutionnel que sur les pratiques procédurales. Les faiblesses dans le pilotage des missions

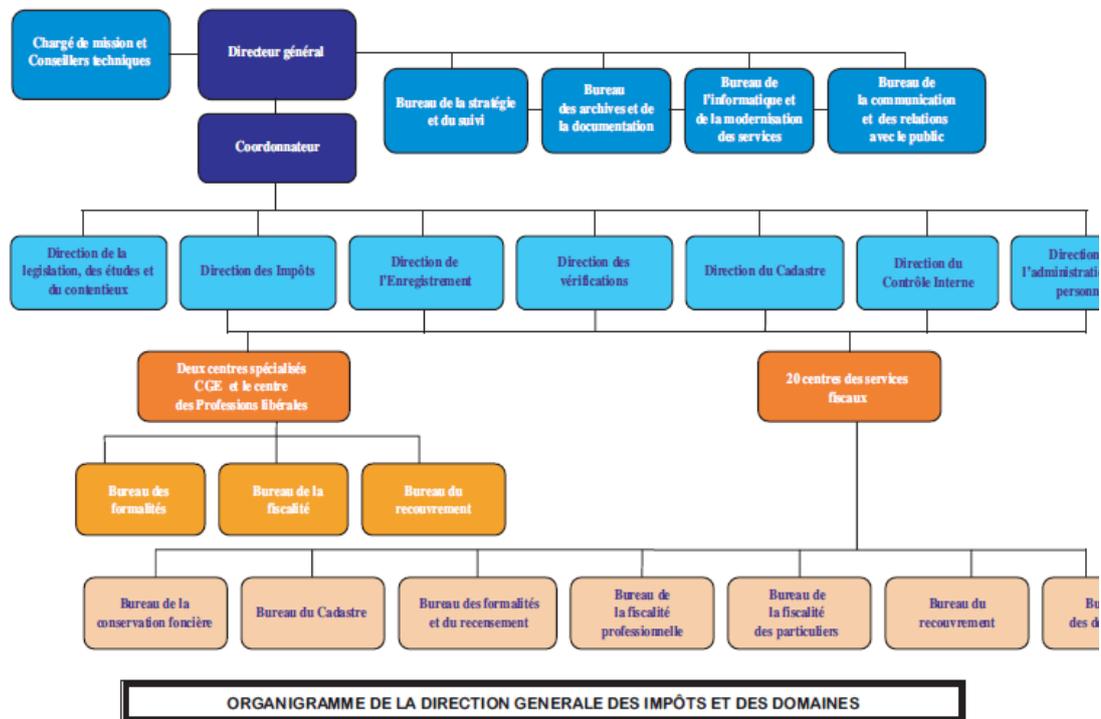


caractérisent le mode de gestion de l'administration fiscale. Le manque de vision et de coordination constitue également un handicap majeur dans l'élaboration et l'application des programmes de modernisation qui restent des défis essentiels. C'est dire que l'insuffisance des résultats obtenus malgré tous les efforts qui ont été déployés est imputable à l'absence de pilotage stratégique. La qualité du service rendu aux usagers est perfectible. L'accueil imparfait, la multiplicité des interlocuteurs, le cloisonnement des services, la longueur et la complexité des procédures, nuisent à l'image de l'administration fiscale. Les usagers expriment vis-à-vis de l'administration fiscale une exigence accrue d'efficacité et attendent une information adaptée à leurs préoccupations, des réponses rapides et une application uniforme de la loi. La complexité et la lourdeur de la réglementation et des procédures, constituent d'autres points faibles du système fiscal sénégalais. L'effort de réforme doit être poursuivi, en insistant notamment sur la simplification surtout compte tenu de la forte présence du secteur informel dans l'économie. La diffusion interne et externe des textes à caractère fiscal n'est pas convenablement assurée. La Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID) ne peut faire l'économie d'un effort de communication en direction du public et de ses agents si elle tient à une appropriation et une application conforme des mesures législatives et réglementaires.

La configuration organisationnelle actuelle de la DGID distingue les services rattachés et les services extérieurs de la Direction Générale.



Figure 14 ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DOMAINES DU SENEGAL



Les services extérieurs sont regroupés en des directions elles même organisées en services centraux et services extérieurs. Les services rattachés comprennent un certain nombre de bureaux (législation et contentieux, administration et personnel, études et statistiques, informatique, formation, communication et relations avec le public). Ce sont des services chargés de tâches de conception ou d'appui. Les services extérieurs de la DGID comprennent les structures suivantes:

- Direction du Contrôle interne
- Direction des Impôts



- Direction de l'Enregistrement des Domaines et du Timbre
- Direction du Cadastre
- Direction des Vérifications et Enquêtes fiscales.

Ces entités sont des Directions techniques.

A ce niveau, l'analyse de l'organisation a révélé des faiblesses qui portent principalement sur :

- une marginalisation des tâches de conception et d'appui, ce qui justifie que les services qui en ont la charge soient confinés au rang de simples « Bureaux »;
- une confusion entre les tâches de conception et d'exécution.
- un cloisonnement entre les différentes directions techniques donnant l'image d'une DGID où se juxtaposent des missions désarticulées sans liens fonctionnels véritables;
- un prolongement de cette insuffisance au niveau des centres des services fiscaux avec une ambiguïté quant à leur rattachement hiérarchique réduisant la compétence du chef de centre à la matière fiscale;
- un cloisonnement entre les différents bureaux d'un même centre;
- des lignes hiérarchiques diffuses.



Ces dysfonctionnements méritent d'être corrigés, pour une DGID moderne et adaptée à sa double mission de service à l'utilisateur et de mobilisation des recettes par une répartition équitable de l'impôt. La création en 2008 de la Direction de l'administration et du personnel, de la Direction de la législation et du contentieux et du Bureau de la stratégie, constitue un début de réponse.

Des procédures inadaptées, le retard pris dans la modernisation du cadre et des outils de travail, le déficit de communication et de dialogue, sont autant de facteurs qui ont limité l'efficacité de l'action de l'administration fiscale.

A la lumière des faiblesses identifiées, des mesures correctives d'inspiration classique notamment issues des contributions de Taylor ou Ford pourraient être proposées. En l'occurrence, une division du travail séparant les tâches de conception des tâches d'exécution, devrait permettre de gagner en efficacité. Ces actions pourraient ainsi être complétées en appliquant les principes de fonctionnement et d'administration d'une organisation de Fayol comme solutions adaptées au problème de cloisonnement des directions techniques et de désarticulation des missions. En effet, Fayol énonce les principes suivants :

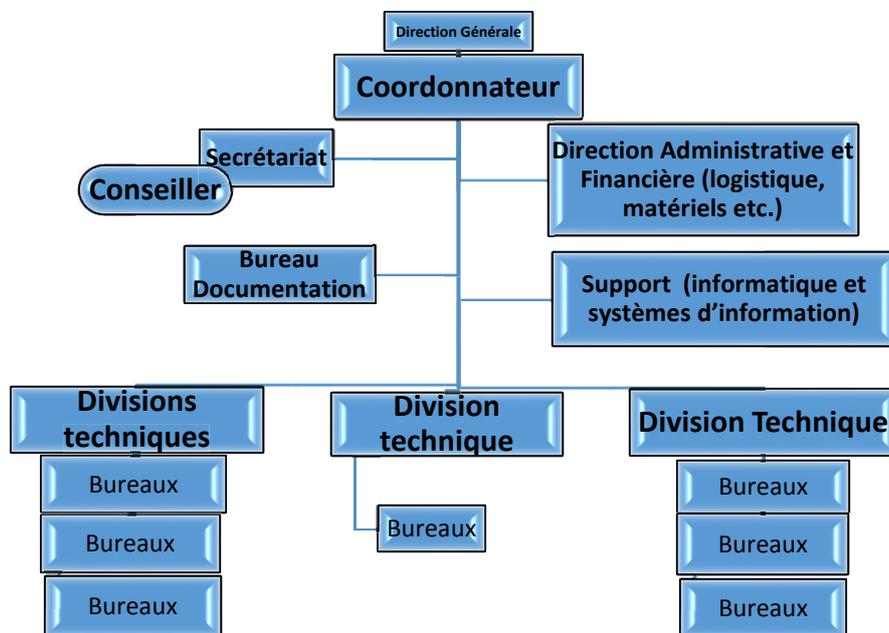
- prévoir et planifier. L'idée est de pouvoir anticiper l'avenir pour pouvoir s'y préparer et mettre en place un programme d'action ;



- organiser. Il s'agit de mettre en place une structure avec une définition claire des responsabilités et une unité du commandement ;
- commander. En d'autres termes, assurer une bonne distribution des rôles en donnant des instructions ;
- coordonner c'est-à-dire assurer la cohérence d'ensemble au sein de l'organisation ;
- contrôler. Il s'agit de veiller au respect des directives, règles et ordres.

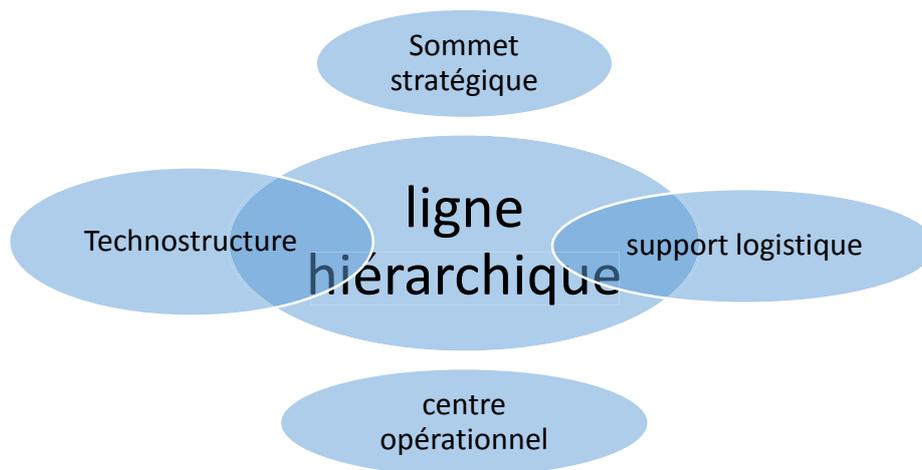
Une version simplifiée de l'organigramme de la DGID donnerait l'architecture suivante :

Figure 15 STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DOMAINES



L'analyse de l'organigramme de la DGID montre une configuration qui rappelle la conception de l'organisation suggérée par Mintzberg correspondant schématiquement à la représentation suivante :

Figure 16 CONFIGURATION ORGANISATIONNELLE DE MINTZBERG



La conception de l'organisation selon Mintzberg est une référence dans la littérature en matière de management et de systèmes organisationnels. Il définit l'organisation comme étant l'ensemble des moyens utilisés pour diviser le travail et pour coordonner les tâches réparties. Il articule sa vision autour de cinq points:

- toute organisation comprend cinq composantes ;
- il existe cinq modes de coordination selon Mintzberg ;



- une organisation se caractérise par la combinaison d'une composante dominante et d'un mode principal de coordination ;
- cette combinaison forme ce que l'on appelle une « configuration organisationnelle » ;
- il existe 5 configurations organisationnelles principales.

Il présente l'architecture d'une organisation qui s'apparente à un organigramme de société et analyse les fonctions des différentes entités de la structure et leurs interactions et les distinguent selon leurs poids respectifs.

Mintzberg recense cinq composantes de l'organisation qu'il présente telle l'architecture de l'organigramme d'une société. Il décrit les entités qui composent la structure, leurs interactions, ainsi que les fonctions des acteurs :

- Le centre opérationnel dont le rôle consiste à exécuter les tâches (production, vente, distribution etc.). Ce personnel n'est pas toujours composé que de subordonnés. Dans certaines configurations, le centre opérationnel constitue la principale composante.
- Le sommet stratégique assure le rôle de supervision et de coordination générale, définit la mission et les orientations stratégiques de l'organisation. Ce sommet correspond en entreprise à la direction générale.
- La ligne hiérarchique qui assure la liaison entre le centre d'exécution et le sommet stratégique.



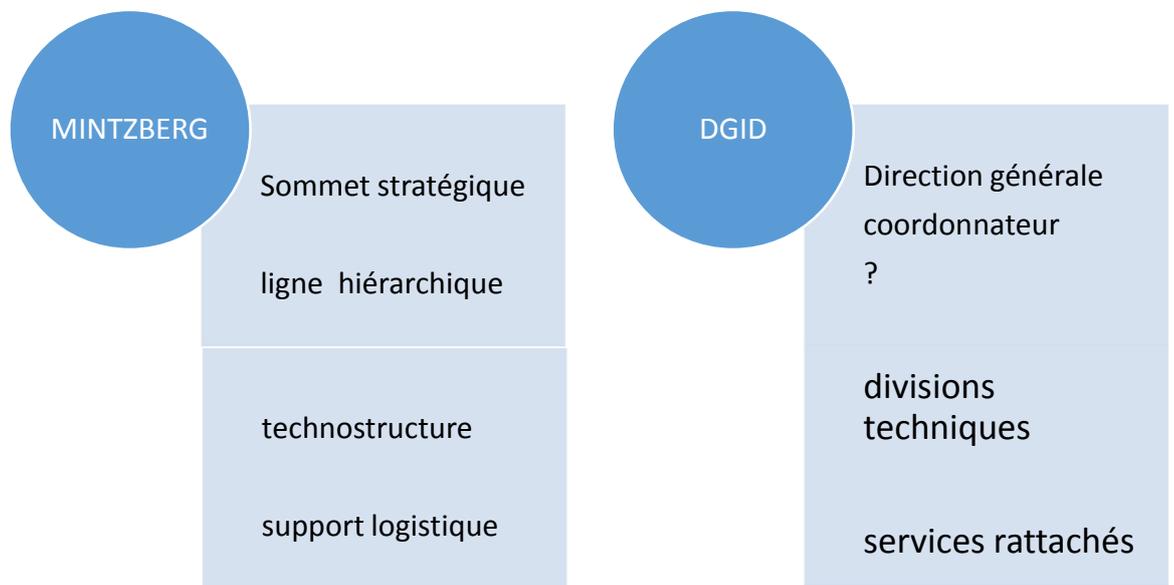
- La technostructure : opérateurs qui standardisent et planifient les tâches.
Cette entité rappelle quelque peu le bureau des méthodes de l'Organisation Scientifique du Travail (OST) chez les classiques.
- Le support logistique appuie les différentes composantes de l'organisation.

Les fonctions décrites par l'auteur rappellent quelque peu celles définies par Fayol à savoir :

- la fonction technique (production, transformation) ;
- la fonction commerciale (achat, vente, échange) ;
- la fonction financière (recherche et gérance des capitaux) ;
- la fonction de sécurité (protection des personnes et des biens) ;
- la fonction comptable (bilan, inventaire, statistique etc.)
- la fonction administrative (organiser, coordonner, contrôler, commander, prévoir).



Figure 17 PARALLELE ENTRE LES CONFIGURATIONS ORGANISATIONNELLES DE MINTZBERG ET DE LA DGID



Le parallèle est clairement établi entre la configuration proposée par Mintzberg et celle que fait ressortir l'organigramme de la DGID à l'exception des lignes hiérarchiques pour lesquelles aucun équivalent n'a clairement été identifié au niveau du fonctionnement de la DGID. Cette analyse confirme le dysfonctionnement noté dans le mode de fonctionnement des directions techniques de la DGID avec des lignes hiérarchiques diffuses. Il s'agit d'une composante importante de la conception de Mintzberg. Elle assure en effet le lien entre le centre d'exécution et le sommet stratégique.

Dans sa vision, Mintzberg distingue les modes de coordination suivants :



- La supervision directe : la coordination est assurée par un responsable qui contrôle le travail d'un ensemble de salariés auxquels il donne des instructions frontalement avec une communication souvent verbale d'où la référence à la supervision directe. Il s'agit du mode de coordination le plus souvent rencontré dans le cas de la DGID ;
- L'ajustement mutuel : mode de coordination préconisée lorsque plusieurs opérateurs contribuent à une tâche. Il consiste pour ses derniers à collaborer en apportant leur participation par contact direct.
- La standardisation des taches : la coordination découle de la définition des postes, de la description des postes, de manuels de procédures ou tout autre document décrivant la manière d'exécuter les tâches ;
- La standardisation des compétences : la coordination intègre les compétences des acteurs ;

Les composantes et les paramètres des organisations forment ce que Mintzberg appelle des configurations organisationnelles. Des variables additionnelles appelées facteurs de contingence s'y ajoutent. Il s'agit notamment de l'âge de l'organisation, sa taille, la technologie qu'elle utilise, et l'environnement dans lequel elle évolue. Mintzberg distingue cinq configurations organisationnelles faisant ressortir chacune un mode de coordination et une composante particuliers :



- La structure simple concerne généralement les organisations de petite taille avec comme mode de coordination dominant, la supervision directe. Le rôle le plus important est joué par le sommet stratégique ;
- La bureaucratie mécaniste : configuration typique des établissements de type de l'Organisation Scientifique du Travail (OST) de Taylor caractérisés par des tâches répétitives et relativement élémentaires, adaptée à des environnements stables (par exemple, production en masse). Le mode de coordination dominant est bien entendu la standardisation des tâches et l'élément clef est la technostructure ;
- La bureaucratie professionnelle : adaptée dans les organisations dont l'activité exige du personnel de haut niveau. La standardisation des compétences est alors le mode de coordination adopté (exemple : organisations de santé). Le rôle le plus important est assuré par le centre opérationnel ;
- La forme divisionnelle : configuration que l'on retrouve dans les structures où le travail est réparti en grands domaines confiés à des divisions chacune responsable des résultats. L'élément clef est la ligne hiérarchique et le mode de coordination préconisé est la standardisation des résultats. Cette configuration est très adaptée aux grandes entreprises à activités diversifiées ;



- L'adhocratie : adaptée à des environnements turbulents, donc plus souple.

L'ajustement mutuel apparaît comme le mode de coordination répondant le mieux à ce type d'organisation.

Le tableau suivant résume ces différentes formes organisationnelles :

Tableau 3 Les configurations organisationnelles d'Henry Mintzberg

	Structure simple	Bureaucratie mécaniste	Bureaucratie professionnelle	Forme divisionnelle	Adhocratie
Elément clé de l'organisation	Sommet stratégique	Technostructure	Centre opérationnel	Ligne hiérarchique	Fonctionnel de support (avec le centre opérationnel dans le cas d'une adhocratie d'exploitation)
Mode principal de coordination	Supervision directe	Standardisation des tâches	Standardisation des compétences	Standardisation des résultats	Ajustement mutuel
Age et taille de l'organisation	Organisation plutôt jeune et de petite taille	Organisation généralement ancienne et de grande taille	Variables	Organisation généralement ancienne et de grande taille	Organisation le plus souvent jeune ; taille variable
Environnement	Simple et dynamique	Simple et stable	Complexe et stable	Relativement simple et stable	Complexe et dynamique
Système technique	Simple	Peu complexe	D'ordinaire peu complexe	Variable selon les divisions	Le plus souvent complexe

La forme divisionnelle correspond à l'organisation de la DGID avec comme principaux handicaps des lignes hiérarchiques diffuses et des rigidités et lourdeurs imposées par les procédures rappelant la conception bureaucratique



de Weber. Celle-ci est caractérisée par beaucoup de formalisme. L'approche de Weber procède en distinguant trois formes d'autorité :

- L'autorité charismatique : Weber la définit comme les qualités naturelles du dirigeant qui lui confèrent un ascendant sur le personnel placé sous ses ordres. La stabilité d'un tel système repose sur la reconnaissance des qualités du chef ;
- L'autorité traditionnelle transmise par succession (par exemple, dans une entreprise familiale lorsque le père cède la place à son fils) ;
- L'autorité bureaucratique ou légale : pour Weber, il s'agit de l'autorité la plus performante et égalitaire car basée sur la fonction et non la personne. Elle est institutionnelle, prévue par les statuts de l'organisation et définie dans le cadre du contrat de travail. Les responsables ne donnent des ordres qu'à leurs subordonnés directs.

Weber est ainsi partisan d'une légitimité juridique de l'autorité afin de lui assurer une indépendance totale.

Le modèle de Weber présente toutefois des faiblesses notamment il suppose un environnement stable ce qui est rarement le cas. De plus, son formalisme peut causer des lenteurs, des rigidités et lourdeurs surtout dans les structures de grande taille.



Néanmoins, le modèle wébérien a été une référence en matière d'organisation de grandes administrations. Il a en outre inspiré la rédaction des statuts des fonctionnaires et continue à influencer la conduite de l'approche bureaucratique de l'organisation.

Le fonctionnement de l'administration fiscale sénégalaise est encadré par des textes, décrets, arrêtés, notes de services, procédures et normes. Ce formalisme est certes nécessaire mais peut être source de difficultés et de lenteurs. Ce mode de fonctionnement est valable pour l'ensemble de l'administration. Par exemple, dans les rapports entre les différents départements et structures, le courrier officiel est la règle. La transmission des correspondances doit également respecter les niveaux hiérarchiques. Ainsi, la collaboration entre des agents de structures différentes ne peut démarrer que si un protocole est signé de manière officielle entre les deux autorités de tutelle. Du temps pourrait ainsi être gagné en intégrant davantage de souplesse dans le mode de fonctionnement. Dès lors, une structure organisationnelle permettant de profiter pleinement des progrès technologiques notamment l'Internet serait mieux adaptée à ce genre de situation. A cet égard, le modèle de l'adhocrathie tel que décrit par Mintzberg pourrait ainsi inspirer l'organisation de l'administration fiscale sénégalaise. Cette configuration s'apparente à la conception développée par la théorie de la contingence. Cette approche de l'organisation propose des configurations adaptables en fonction de l'environnement. Cette théorie soutient



que les organisations ne sont pas des systèmes fermés et s'adaptent aux changements imposés par l'environnement et qu'il n'existe pas de solution optimale (Blauner, EMERY et TRIST et Woodward). Selon ces approches, ce sont les différences technologiques qui déterminent la structure organisationnelle des entreprises. Par ailleurs, le niveau de complexité et de stabilité de l'environnement dans lequel évoluent les organisations conduit à des choix organisationnels différents. Burns et Stalker (1963) livrent une étude de référence dont les résultats permettent de distinguer deux modes de gestion :

- L'organisation mécaniste : dans ce mode de gestion adapté à des environnements stables, les procédures sont standardisées, et le processus de décision est centralisé autour d'une autorité. Cette configuration correspond à la conception bureaucratique décrite par Weber ;

- La structure organique choisie pour répondre à des environnements plus instables et plus incertains. Ce type d'organisation est plus souple et amovible et se caractérise par une faible standardisation et spécialisation des tâches. Le système de décision est décentralisé et les formes de coordination sont flexibles et adaptables.

Lawrence et Lorsch (1997) aboutissent également à des résultats similaires à partir de données expérimentales d'entreprises (voir tableau).

Tableau 4 Contingence structurelle



<u>Environnement</u>		
<u>Technologie utilisée</u>	Stable	Dynamique
Simple	alors l'organisation interne est centralisée et « bureaucratique » (=standardisation des procédés de travail).	alors l'organisation interne est centralisée et organique (=supervision directe des opérations).
Complexe	alors l'organisation interne est décentralisée et « bureaucratique » (=standardisation des qualifications)	alors l'organisation interne est décentralisée et organique (=ajustement mutuel des entités entre elles)

Tiré de Lawrence et Lorsch, 1967

Dans le même registre, une autre contribution importante et utile comme alternative intéressante au mode de fonctionnement de l'administration fiscale sénégalaise est celle proposée par Thompson dans son ouvrage intitulé « Organizations in Action » publié en 1967. Sa contribution a largement influencé la littérature et la recherche dans ce domaine (notamment Galbraith, 1977, Mintzberg, 1979) et continue à inspirer la pensée de la science de l'organisation même si elle date de cinquante ans. L'idée générale avancée par l'auteur est que les organisations cherchent à réduire/éliminer les incertitudes de leur environnement. L'ambition de l'auteur à travers cette publication est d'identifier un cadre fédérant de manière cohérente les différentes approches existantes consacrées à l'étude du comportement des organisations. Sa vision du fonctionnement des organisations est déclinée en cinq propositions



documentées dans le second chapitre de son ouvrage. L'auteur part de la définition de concepts et énonce des propositions en phase avec les réalités des organisations qu'il observe. Thompson admet et adopte la suggestion de Parsons (1960) selon laquelle les organisations sont caractérisées par trois niveaux de responsabilité et de contrôle :

- Le niveau technique ;
- Le niveau managérial et ;
- Le niveau institutionnel.

Thompson considère que toute organisation complexe comporte en son sein une entité technique qu'il appelle également noyau technique. Selon l'auteur, toute organisation formelle comprend une sous-entité dont les problèmes sont concentrés autour de la performance effective de la fonction technique. La notion de noyau technique au sens de Thompson renvoie à l'activité de transformation ou processus de production. Ainsi, à titre d'illustrations, dans le cas des banques commerciales, ces activités regrouperaient les réseaux de déposataires et d'emprunteurs tandis que pour les hôpitaux, il s'agit en fonction de l'état du patient, de la performance d'une combinaison de compétences. Selon Thompson « il serait avantageux pour une organisation soumise à des critères de rationalité, d'éliminer le plus d'incertitude possible de son noyau technique ». A cet égard, Jaap Kamps et Laszlo´ Polos



(1999) reformulent cette hypothèse en affirmant que les organisations tentent de réduire l'incertitude pour leurs sous-organisations dont la performance a été rationnellement évaluée. Thompson introduit ainsi sa première proposition : « Selon les normes de la rationalité, les organisations cherchent à isoler leurs noyaux techniques des influences de l'environnement ». L'auteur suppose ainsi que les organisations sont exposées aux influences, pressions de leur environnement. Ces pressions environnementales sont de deux natures :

- Les fluctuations environnementales qui reflètent l'évolution des conditions de marché (telles que les demandes saisonnières)
- Les contraintes environnementales sont des restrictions statiques affectant l'organisation (par exemple une nouvelle législation)

Thompson suppose bien entendu que l'environnement est source d'incertitudes. Il explique que les environnements et les technologies sont les principales sources d'incertitude pour l'organisation.

La première proposition livrée par Thompson suggérant que les organisations cherchent à réduire les influences de leur environnement direct (c'est-à-dire interne à l'organisation) pour leurs noyaux techniques, suppose qu'elles ont un certain contrôle sur ces obstacles. Cela signifie que l'organisation peut prendre des mesures pour réduire ces influences. Il s'agit là de la seconde proposition de Thompson. L'organisation agit comme un bouclier entre



l'environnement et le noyau technique. Un exemple concret d'action généralement entreprise pour faire face (réduire les fluctuations sources d'incertitudes) est la constitution de stocks de produits. Ces fluctuations sont internes à l'organisation.

Le traitement (réduction) des contraintes environnementales mène à la quatrième proposition de Thompson qui suggère que les organisations anticipent et s'adaptent aux contraintes environnementales. De telles réactions impliquent une réallocation des ressources selon les prévisions de demande ou d'offre sur les marchés.

Par ailleurs, Thompson emploie le terme lisser pour faire référence au traitement (réduction) des fluctuations de l'environnement. Un exemple de lissage correspond à l'ajustement par les prix en pratiquant des tarifs élevés en période de boom et des prix bas en période creuse. Ces fluctuations concernent l'environnement. La troisième proposition de Thompson concerne ainsi le traitement de l'influence des fluctuations.

Enfin, la solution préconisée selon Thompson lorsque lisser, amortir, et prévoir (anticiper et s'adapter) ne suffisent pas à protéger les noyaux techniques, consiste pour les organisations à réduire les effets des nuisances environnementales.

Tableau 5 Propositions de Thompson



Proposition	Contenu
Proposition 2.1	Selon les normes de la rationalité, les organisations cherchent à protéger leurs noyaux techniques des influences de l'environnement
Proposition 2.2	Selon les normes de la rationalité, les organisations cherchent à amortir les influences de l'environnement pour leurs noyaux techniques
Proposition 2.3	Selon les normes de la rationalité, les organisations lissent les fluctuations de l'environnement pour leurs noyaux techniques
Proposition 2.4	Selon les normes de la rationalité, les organisations cherchent à anticiper et à s'adapter aux évolutions environnementales qu'elles ne peuvent ni amortir ni lisser
Proposition 2.5	Lorsque lisser, amortir ou prévoir (anticiper et adapter) ne suffisent pas à protéger les noyaux techniques, les organisations, selon les normes de la rationalité cherchent à réduire les effets des influences environnementales

Propositions extraites du second chapitre de l'ouvrage de J D Thompson intitulé « Organizations in action » publié en 1967

Le diagnostic de la configuration organisationnelle actuelle de la DGID a permis d'identifier un certain nombre de dysfonctionnements ainsi qu'un mode de fonctionnement caractérisé par beaucoup de formalisme sources de lourdeurs et de lenteurs. Dans le cadre de la récente réforme du code général des impôts, une des principales mesures inscrites, a été la réduction de l'impôt sur le revenu. A cet égard, l'Etat a plutôt privilégié l'approche « effet d'annonce » et s'est uniquement contenté de donner l'instruction à l'administration fiscale d'appliquer la décision sur la base de l'enveloppe qu'il était prêt à dégager, soit 30 milliards de FCFA. En d'autres termes, ce montant devait correspondre aux pertes de recettes fiscales au titre de l'impôt sur le revenu (IR). La Direction Générale des



Impôts et Domaines ayant évalué et confirmé la faisabilité de la mesure, la réduction a donc été effective en 2013. Les résultats au bout d'une année d'application de la décision, montrent des pertes de recettes au titre de l'IR bien au-delà du montant initialement prévu. l'écart important observé au titre de l'IR aurait pu être évité en confiant la mission d'évaluation d'impact ex-ante à la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques qui est l'entité du Ministère de l'Economie des Finances et du Plan (MEFP) qui maîtrise le mieux les enchaînements et implications économiques et financières et même sociales de telles mesures. A défaut, cette structure aurait pu être associée aux travaux dans le cadre d'une collaboration entre les deux services du MEFP. Or, la configuration actuelle de l'administration fiscale ne favorise pas une telle interaction. En effet, l'organisation des deux structures est régie par des normes, des règles et procédures assez strictes et rigides. Les instructions sont données par courrier physique officiel exclusivement signé par l'autorité, soit dans le cas de la réforme de l'impôt sur le revenu, le ministre. La correspondance est initiée et validée par la DGID avant d'être soumise au cabinet du ministre pour signature. Tout ce formalisme précède ainsi l'exécution de la tâche en tant que telle. En plus, la configuration de la DGID ne prévoit pas de passerelle entre elle et les différentes structures. Une nouvelle structure a pourtant été mise en place récemment au sein du MEFP et aurait pu assurer ce rôle. Il s'agit de la Direction Générale de la Planification et des Politiques Economiques (DGPPE) qui regroupe l'ensemble



des entités du ministère qui traitent de questions économiques. Sa création est postérieure à la réforme et la structure tarde à décliner clairement une vision et un plan stratégique. Dès lors, une organisation plus souple serait préférable pour une prise en charge plus efficace et diligente des dossiers à traiter. Des modèles à l'instar de ceux proposés par la littérature de la théorie contingente paraissent mieux adaptés car plus dynamiques compte tenu des mutations importantes et des innovations technologiques majeures. De tels changements impliquent bien entendu des investissements conséquents en équipements. Le renforcement des capacités du personnel est également à envisager.

L'organisation de l'administration publique sénégalaise répond à des normes strictes et rigides laissant peu de marge à l'intégration de pratiques novatrices. Les services sont caractérisés par un cloisonnement et leur interrelation certes possible, se fait plutôt lentement compte tenu de la liaison assurée principalement par courrier physique. Dans le contexte actuel marqué par le développement des technologies de l'information et de la communication, une structure organisationnelle dynamique serait mieux adaptée. L'administration fiscale a pourtant prévu un volet important consacré à la modernisation et à l'informatisation. Dans ce dernier domaine, un déphasage entre certains objectifs et les indicateurs de performance associés, est à noter. C'est le cas de l'objectif « *d'efficacité accrue dans le travail* » auquel est rattaché l'indicateur relatif au nombre d'équipements installés (ordinateurs, imprimante,



fax, photocopieuse) par service. D'importants chantiers sont en cours notamment l'interconnexion des différentes entités en charge de la collecte d'impôts et de taxes ainsi que celles chargées de l'exécution des dépenses publiques. La déclaration et le paiement en ligne sont effectifs pour les grandes entreprises et devraient être généralisés à l'ensemble des contribuables. Ces actions sont inscrites dans le cadre d'un contrat de performance liant la DGID et le MEFP à travers un important plan de restructuration. Il s'agit du Plan de développement stratégique de l'administration fiscale (PDSAF). Les principes fondateurs de ce plan déclinés sous forme d'engagements sont :

- dans les rapports aux usagers, l'amélioration de la qualité de l'accueil et des services offerts;
- dans les rapports à l'autorité de tutelle, l'efficacité placée au centre des choix;
- dans les rapports aux agents, la mise en œuvre d'une gestion motivante des carrières et des rémunérations.

La stratégie de la DGID s'inspire des meilleures pratiques au niveau international basées notamment sur les principes de la gestion axée sur les résultats, l'efficacité, l'efficience, et l'évaluation. Ce dernier principe peut poser problème surtout dans le cas de la DGID où les résultats sont mesurés en termes de recouvrements de recettes fiscales. Or, comme l'a signalé la sociologie fiscale, l'évaluation des performances par les statistiques contribue à négliger les



éléments de qualité du contrôle notamment. Les nouvelles méthodes de gestion sont envisagées et devront remplacer les anciennes approches coûts-efficacité qui souffraient d'un degré de complexité trop important. Cette situation est aggravée par un manque de formation important des cadres de l'administration à ces techniques. Dès lors, le défi des nouvelles approches est non seulement lié à un personnel suffisant mais aussi de qualité. Les anciens modèles avaient pourtant été abandonnés dans la plupart des pays notamment, avancés. Dans les pays africains, ils ont persisté cependant jusqu'à une période relativement récente. C'est le cas au Sénégal où ce mode de gestion est encore présent mais tend à disparaître, du moins en théorie. Une volonté du Gouvernement d'intégrer des changements significatifs dans son système de gestion est clairement affichée. Par exemple, l'effectivité du passage des budgets établis en fonction des besoins à des budgets basés sur les programmes ou objectifs, est prévue en 2017. L'ambition à travers la nouvelle vision est d'appliquer les principes de gestion du secteur privé à la sphère publique. Le PDSAF s'inspire ainsi des prescriptions du nouveau management public (NMP). Cette conception est née suite aux échecs des modèles utilisés auparavant. Anne Amar et Ludovic Berthier livrent une comparaison intéressante entre les administrations de type wébérienne et les configurations du NMP. Cette comparaison confirme la lecture faite de la configuration de l'administration sénégalaise qui est plus proche de la conception wébérienne (voir tableau ci-après tiré de l'article des deux auteurs).



Tableau 6 Analyse comparative des administrations de type webérienne et NMP

	Administration webérienne	Administration NMP
Objectifs	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	confus	clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	concours	contrats
Promotion	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

Le nouveau management public prévoit un cadre de rémunération incitatif des agents mais assorti toutefois à la performance. A ce titre, le NMP prévoit la généralisation du principe de l'évaluation et de la reddition des comptes. Le modèle Webérien bien que rigide, présente toutefois l'avantage d'exiger l'expertise des fonctionnaires comme préalable à la décision politique.

Le projet de la DGID décliné dans son plan d'action vise une plus grande réactivité passant par :

- Une capacité d'adaptation rapide de son organisation aux attentes des usagers et aux évolutions de l'environnement juridique, économique et technologique ;
- Une promotion de la responsabilité individuelle à tous les niveaux.



Cet objectif est en phase avec le NMP. A ce titre, la DGID mise sur l'appropriation du PDSAF par l'ensemble des agents pour sa réussite et pour une large adhésion durant toutes les étapes du processus de rédaction du document depuis l'identification des problèmes jusqu'à la proposition de solutions.

Tableau 7 Actions s'inscrivant dans le NMP

Fonction stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion par les résultats • Mise en place d'une planification stratégique • Privatisation d'entreprises publiques, externalisation (faire-faire) • Mise en place de partenariats public/privé • Séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre) • Déconcentration et/ou décentralisation • Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne (l'intranet permet de décloisonner les services) • Généralisation de l'évaluation (culture de la performance) • Simplification des formalités administratives
Fonction finance	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des déficits • Budgétisation par programme • Plus grande transparence de la comptabilité (par exemple par la mise en place d'une comptabilité analytique pour comparer les résultats aux prévisions)
Fonction marketing	<ul style="list-style-type: none"> • Développement du marketing public (consultations, enquêtes, sondages, observatoires, etc.) • Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en externe (pour une meilleure communication)
Fonction ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des effectifs • Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement, etc.) • Développement de la participation

CONCLUSION

Les enseignements tirés de la revue de la littérature ont permis de situer la réforme par rapport aux différents repères théoriques. Ainsi, il apparaît que les principes ou objectifs traditionnels recherchés dans la conception ou la révision d'une législation fiscale sont retrouvés dans le cadre de la réforme du code général des impôts du Sénégal. En effet, les motifs généraux justifiant la réforme épousent les principes des systèmes d'imposition énoncés dans la littérature :



- améliorer la qualité du dispositif fiscal ;
- accroître le rendement budgétaire de l'impôt par l'élargissement de l'assiette ;
- promouvoir une meilleure justice fiscale et le consentement à l'impôt ;
- mettre en place un droit fiscal commun incitatif pour promouvoir la croissance économique et améliorer l'environnement des affaires.

Par ailleurs, l'impôt sur le revenu a été l'une des rubriques de recettes fiscales ayant fait l'objet d'importants réaménagements. La méthode de prélèvement de cet impôt retenue dans le cadre de la réforme du code général des impôts envisage d'abandonner le droit proportionnel pour conserver le droit progressif ayant essuyé de nombreuses critiques dans la littérature de la part des libéraux qui le jugent injuste (Salin, 1985, Hayek, 1960, Ludwig Von Mises, 1949). En outre, les statistiques de recettes fiscales du Sénégal sembleraient être cohérentes avec un éventuel effet Laffer suite à la réduction de l'impôt. En effet, suite à la réduction de l'impôt sur le revenu, les recettes fiscales ont enregistré un fort repli. Par contre, un rattrapage a été suivi accompagné d'une reprise de l'activité économique.

Enfin, la configuration organisationnelle de l'administration fiscale sénégalaise se rapproche de la conception bureaucratique de Weber caractérisée par beaucoup de formalisme et de rigidités. Ce mode de fonctionnement laisse peu de place à des modifications et à l'introduction



d'innovations. Un cloisonnement des services caractérise l'administration fiscale. Or les pertes importantes de recettes fiscales constatées suite à la réduction de l'impôt sur le revenu auraient pu être évitées en envisageant de faire directement appel au service compétent qui appartient au même ministère. Toutefois, la configuration organisationnelle de l'administration fiscale est caractérisée par un excès de formalisme limitant une telle interaction entre les structures. L'administration sénégalaise gagnerait ainsi à intégrer des approches empruntées de la théorie contingente qui permettent plus de souplesse.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Cette première partie a permis de tirer des enseignements importants et utiles pour préparer la seconde partie consacrée aux vérifications empiriques. En effet, les informations relatives au contenu de la réforme du code général des impôts du Sénégal décidée en 2012 ont pu être examinées. A cet égard, les motivations à l'origine de la décision du Gouvernement de réviser le système fiscal sont désormais mieux connues. La réforme du code général des impôts ainsi que le cadre organisationnelle de l'administration fiscale ont également été analysés à l'aune des repères théoriques.





PARTIE II : VERIFICATIONS EMPIRIQUES

INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE

La première partie de cette recherche a permis de réunir les éléments théoriques et conceptuelles nécessaires aux vérifications empiriques qui feront l'objet de cette seconde partie. A cet égard, trois axes de recherche ont été identifiés.

Le premier s'intéresse à l'amélioration de l'environnement des affaires et ses implications. L'objectif de cette étude est de vérifier la pertinence de compter



cet objectif parmi les questions prioritaires de la réforme. En effet de nombreuses mesures ont été décidées dans le but d'améliorer le climat des affaires et ainsi inciter à l'investissement. Il s'agit notamment de renoncations d'impôts et de taxes sous formes d'exonération ou de réduction d'impôts et de taxes ou de modernisation et de simplification de la fiscalité. Ces mesures portent sur des montants très importants. Il faudrait ainsi pouvoir anticiper les effets de tels innovations et changements.

L'évaluation de l'impact de la réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques correspond à la seconde thématique. En effet, cette mesure a souffert de l'absence d'une quantification préalable. Cette étude cherche à combler ce vide et à proposer une solution moins coûteuse pour les finances publiques. En effet, cette mesure a engendré des pertes de recettes fiscales dépassant l'enveloppe budgétaire initialement prévue à cet effet.

La troisième problématique cherche à apporter une réponse à la fixation des objectifs de recettes fiscales qui jusqu'ici sont basés sur la programmation des dépenses. L'approche s'appuyant sur les dépenses à exécuter présente des lacunes importantes. Elle est en effet à l'origine d'écarts importants liés à des objectifs fixés de manière arbitraire. De telles erreurs se répercutent sur l'exécution budgétaire et compromettent la réalisation des programmes de développement et de lutte contre la pauvreté en fixant des objectifs trop



ambitieux. Cette étude développe une démarche plutôt basée sur la capacité financière de l'administration fiscale et présente un intérêt pour l'ensemble des lignes d'impôts et taxes et donc pour la nouvelle version du code général des impôts.

Ces décisions vont alimenter le modèle de nouveau management public appliqué à la fiscalité. Ce cadre est présenté dans la matrice suivante :

Modèle de Nouveau Management de la fiscalité				
Décisions	Evaluation	Objectifs	Indicateurs de performance	Priorité CGI
Allègement IR	A déterminer	Amélioration pouvoir d'achat ménages, stimulation consommation et activité économique, élargissement assiette fiscale (PIB nominal)	Coût budgétaire	Oui /non
Amélioration de l'environnement	A déterminer	Renforcement de l'attractivité de l'environnement des affaires	Impact positif sur l'investissement	Oui/non
Amélioration de la méthode de fixation des	A déterminer	réduction des écarts de recouvrement par rapport au	Recouvrement potentiel des	Oui /non



objectifs de recettes fiscales		potentiel, réduction de l'arbitraire fiscal	lignes de recettes fiscales	
--------------------------------	--	---	------------------------------------	--

Une approche expérimentale est conduite au préalable, basée sur une série d'entretiens destinés à recueillir les impressions des différents acteurs (secteur privé et administration) sur la nouvelle législation fiscale. Le but de cet exercice est d'avoir une perception du degré d'implication et d'appropriation de la réforme par les différents acteurs et d'identifier les difficultés éventuelles et d'exposer les solutions préconisées.

CHAPITRE 4 APPROCHE EXPERIMENTALE

INTRODUCTION

Dans ce chapitre, une démarche expérimentale est mise en œuvre afin d'avoir la perception d'acteurs (secteur privé, administration) sur la réforme du code général des impôts. Il s'agit d'un premier pas important permettant d'identifier des difficultés dans la mise en œuvre du nouveau système fiscal. Les entretiens ont eu lieu en 2013 ; soit la première année d'application du nouveau code général des impôts au Sénégal.



IV.I. DEMARCHE

Une série d'entretiens ont été réalisés auprès d'acteurs du secteur privé et de l'administration afin d'identifier les difficultés liées à la mise en œuvre du nouveau code général des impôts (CGI) et proposer des solutions. L'échantillon d'entreprises visitées a été sélectionné avec le concours de la DGID. La population de contribuables extraite de la base de données des entreprises privées de la DGID est représentative de la structure de l'économie sénégalaise. Ainsi, les unités de production sélectionnées reflètent autant que possible la configuration de l'économie. Des entreprises de tailles variables ont été considérées. Par contre, compte tenu de la difficulté associée à l'intégration du secteur informel, il a été choisi l'option de ne pas l'inclure dans l'analyse. En effet, les acteurs de ce secteur sont souvent très mobiles et donc difficiles à suivre. Par ailleurs, ils sont généralement très réticents à coopérer surtout lorsqu'il s'agit de fiscalité. Ils craignent généralement en effet que l'information collectée ne serve à repérer leur activité pour ensuite les soumettre de force à régler l'impôt. La base complète des unités de production à partir de laquelle l'échantillon a été extrait compte au total 37536 entreprises. Les questions abordées avec les acteurs du secteur public et privé se sont bien entendu articulées autour des innovations majeures du nouveau code.



Les acteurs considérés sont des unités de production du centre des grandes entreprises et des petites et moyennes entreprises. Au total 13 entreprises ont été interrogées. Elles évoluent dans les secteurs d'activité suivants :

- L'administration
- L'agriculture et l'élevage
- Le BTP
- Le commerce
- L'industrie
- La pêche
- Les SERVICES.

Tableau 8 BASE DE DONNEES COMPLETE

SECTEUR D'ACTIVITE	POPULATION MERE			
	PERSONNES PHYSIQUES		PERSONNES MORALES	
	CGE	PME	CGE	PME
ADMINISTRATION	0	27	25	132
AGRICULTURE& ELEVAGE	0	46	34	934
ARTISANAT	0	22	5	46
BTP	1	146	162	2081
COMMERCE	15	7048	284	4686
INDUSTRIE	0	254	174	937
PÊCHE	1	5	63	178
SERVICES	11	10870	407	8942
TOTAL	28	18418	1154	17936



Tableau 9 ENTREPRISES VISITEES

SECTEUR D'ACTIVITE	POPULATION MERE	ECHANTILLON
	Nbr Entreprises	Nbr Entreprises
ADMINISTRATION	184	1
AGRICULTURE& ELEVAGE	1014	2
ARTISANAT	73	0
BTP	2390	2
COMMERCE	12033	3
INDUSTRIE	1365	2
PÊCHE	247	1
SERVICES	20230	2
TOTAL	37536	13

IV.2. DIFFICULTES IDENTIFIEES ET SOLUTIONS PRECONISEES

Les unités de production interrogées ont reconnu que des améliorations sont notées dans les règles consignées dans le nouveau code. Ils soulignent en revanche des difficultés liées à la mise en œuvre de ces dispositions. Il est ressorti des pratiques certaines incohérences entre la norme et sa mise en œuvre. A titre d'exemple, pour les contributions, il a été décidé, pour une certaine catégorie d'entreprises, de procéder à des déclarations trimestrielles afin d'alléger les modalités de paiement. Toutefois, il a été constaté que l'application n'a pas pris en compte ce changement. Par conséquent, les déclarations continuent en réalité à se faire sur une base mensuelle. Le même problème est



constaté en ce qui concerne la mise en œuvre de la procédure de déclaration et de paiement en ligne des impôts et taxes (E-tax), et les codifications de certaines activités qui n'ont pas été corrigées pour rester en phase avec le nouveau code.

Une autre difficulté découlant du nouveau code est le règlement des contentieux pour lesquels des simplifications ont été notées dans le règlement mais leur mise en œuvre n'est pas tout à fait opérationnelle.

Au titre des charges fiscales, il a été noté une augmentation de ces dernières causées principalement par la hausse de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt minimum forfaitaire. D'après certains chefs d'entreprises, ces problèmes seraient responsables de la fermeture d'entreprises et auraient découragé d'autres investisseurs à s'implanter sur le territoire sénégalais.

Il a été également déploré le manque ou déficit de communication sur le nouveau CGI pour que les différents acteurs se l'approprient.

Il a été proposé de réfléchir à la mise en place d'un dispositif fiscal encourageant l'investissement et la création d'entreprises au niveau des régions. A ce propos, il est proposé que le taux d'IS soit plus faible pour les entreprises qui sont implantées dans les régions autres que Dakar. Cela favoriserait une décentralisation de l'activité de certaines sociétés.



Il a été échangé sur la TVA sur les commissions des agences de voyage qui s'activent dans la vente de billets d'avion. A ce propos, il a été proposé d'uniformiser avec les compagnies aériennes pour une meilleure équité fiscale dans le secteur du tourisme.

En outre, la lourdeur de la procédure pour s'acquitter des impôts décourage certains entrepreneurs à se formaliser. Il a été proposé que la DGID crée un bureau où toute la procédure se ferait en même temps afin de raccourcir les délais comme ce fut le cas pour la création d'entreprise (avec le guichet unique logé au sein de l'Agence de Promotion des Investissements et Grands Travaux (APIX)).

Par ailleurs, il a été proposé d'étendre les exonérations d'impôts sur le bénéfice et le réinvestissement dans le secteur industriel au sous-secteur des services. Pour le règlement des contentieux, les interrogés ont proposé que la DGID raccourcisse le délai pour le faire passer de 60 à 30 jours.

Dans le sous-secteur des industries, le taux de TVA unique a été cité comme difficulté par certains acteurs. La taxation intérieure est également accusée d'être responsable de distorsions concurrentielles. Les contrôles intempestifs perturbent le fonctionnement des industries. Les unités de production industrielles estiment en outre que le niveau des taxes sur la publicité et la patente pénalise leur activité et compromet la création d'emploi. Le problème



de l'application des dispositions du nouveau code général des impôts relatives aux droits d'accise sur les cosmétiques, parfum et alcool est signalé par les industriels. Le manque de protection de la production locale par rapport aux importations est également évoqué comme contrainte par les industriels. Des manquements sont notés aussi dans l'application de la taxe conjoncturelle à l'importation.

Tableau 10 Principaux obstacles signalés par les PME et actions préconisées			
Difficultés	Manifestation	Risques	Actions préconisées et besoins
Organisation et mangement	<ul style="list-style-type: none"> • système de gestion informel • faiblesse des fonctions de support • absence de suivi dans la gestion de l'entreprise • absence de comptabilité analytique • absence de suivi de la trésorerie 	<ul style="list-style-type: none"> • Cessation de Paiement • Perte d'une part importante du capital social 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnostic • Mission d'organisation (recrutements de compétences, formations etc.) • Manuel de procédures administratives et comptables



			<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un système d'information
Administration publique	<ul style="list-style-type: none"> • Différends et/ou tracasseries avec l'administration • Contentieux fiscal et/ou social 	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilisation du dirigeant sur des questions hors exploitation 	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un statut particulier pour les PME • Création d'un guichet pour faciliter les démarches administratif • Renforcement des cadres de dialogues Etat-entreprises

L'évaluation préalable selon l'administration fiscale a permis de mettre en évidence des difficultés dans la mise en œuvre du nouveau dispositif fiscal. En



effet, des obstacles de plusieurs ordres ont été notés. C'est le cas notamment pour les droits d'enregistrement qui même s'ils ont été allégés, l'interprétation de la loi se heurte à des écueils relatifs à la compréhension des dispositions légales. De même au niveau des acomptes aux importations, il a été signalé la difficulté liée au décalage entre la liquidation et le paiement, source de retard affectant la trésorerie ; les deux recouvrements n'étant pas simultanés. Il s'agit dès lors d'un problème de modernisation et de simplification dont la solution consisterait à regrouper les deux actes au sein d'un même guichet ou plateforme de paiement. Le règlement en ligne est également une solution. Toujours, concernant cet acompte, il a également été noté la difficulté d'application du texte de loi. Il a aussi été signalé la liste de produits assujettis et les risques liés à la fraude.

Il ressort des discussions avec l'administration les pistes suivantes :

- Afin de renforcer le recouvrement des impôts et taxes, élargir le champ des produits frappés par les nouvelles taxes spécifiques cosmétiques aux mèches de cheveux et autres produits en lien avec l'esthétique ;
- explorer d'autres possibilités pour les taxes spécifiques, par exemple : étendre la taxe sur les boissons gazeuses aux autres boissons sucrées y compris les jus de fruits;
- procéder entre la DGID et la DGD à une harmonisation des interprétations des dispositions légales pour assurer une meilleure application des



prélèvements fiscaux. Cette démarche est également valable pour ce qui concerne l'acompte sur les importations.

En plus des mesures de politique fiscale, il convient de mieux sécuriser les intérêts du Trésor public en assurant un bon suivi et un bon contrôle fiscal notamment de :

- la TVA d'autant plus qu'un processus de déperissement du précompte est entamé ;
- la CGU et CGF afin de faire contribuer effectivement tous les assujettis ;
- les droits d'enregistrement et de timbre pour assurer un accroissement d'assiette pouvant compenser les baisses de taux ;
- l'élargissement de l'assiette fiscale par une exploitation des renseignements recueillis grâce aux échanges de données avec la Douane, la Direction Générale des Finances (DGF), la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT), etc.

Parmi les actions menées par la DGID dans le cadre du PDSAF, la DGID dans le but de s'approcher davantage des usagers et de mieux répondre à leurs attentes, a mené une enquête de satisfaction auprès des usagers. Il s'agit de l'enquête de satisfaction auprès des usagers de la DGID (ESAU-DGID) qui été réalisée en 2012 par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) pour le compte de la DGID. Elle livre des informations sur la qualité des



services de la DGID approchée par le niveau de satisfaction des contribuables. Ces données pourraient d'ailleurs dans une certaine mesure expliquer éventuellement la propension à adopter un comportement de déviance fiscale. La DGID a fait des efforts dans le sens de l'amélioration de ses services au contribuable. L'ESAU-DGID entre d'ailleurs dans ce cadre. Le niveau de satisfaction du contribuable a été appréhendé à partir des critères renseignés dans le tableau suivant :

Tableau 11 Satisfaction des contribuables

Critères	Contribuables satisfaits (%)
Accessibilité des services	87,5
Accueil physique et orientation	70
Accueil téléphonique	70,7
Recherche d'information au niveau de la DGID	64,4
Délais de traitement des dossiers	60

Source : ESAU-DGID

Globalement, les contribuables sont satisfaits des services offerts par la DGID. En outre, l'enquête a permis à l'administration fiscale de dégager des priorités pour améliorer la qualité des services sur la base de l'opinion des contribuables. Ainsi, ces derniers estiment que la sensibilisation devrait figurer au premier rang dans l'agenda des actions à mener par l'administration fiscale. La seconde priorité selon les contribuables porte sur le raccourcissement des délais de traitement des dossiers. La DGID devrait également selon les personnes interrogées, mettre davantage l'accent sur le développement de la



télé-déclaration et du télépaiement des impôts. Sur la base de ces informations, la DGID a entrepris des actions de communication et de sensibilisation à travers les médias (par exemple la « minute DGID » diffusée sur une chaîne nationale de télévision).

Cette enquête s'inscrit dans la volonté de l'administration de s'aligner aux standards internationaux en termes de qualité du service et d'intégrer les prescriptions du Nouveau Management Public.

Dans la même veine, et en plus des objectifs de recettes, la DGID s'engage également sur les défis suivants :

- le renforcement de l'informatisation de ses services ;
- la modernisation des structures et des équipements ;
- la gestion efficiente des ressources humaines ;
- l'adaptation de la législation et des procédures ;
- l'élargissement de l'assiette fiscale ;
- la promotion du consentement à l'impôt et ;
- le renforcement du contrôle et du recouvrement

L'administration a par ailleurs mis en place des instruments tels que L'Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (ADEPME) rattachée au Ministère du Commerce, du Secteur informel, de la Consommation, de la Promotion des produits locaux et des PME



ainsi que la Direction de l'Appui au Secteur Privé (DASP) sous tutelle du MEFP qui assistent les entreprises notamment dans l'aménagement de leurs dettes fiscales et sociales.

CONCLUSION

Ce travail a permis d'avoir un premier aperçu des difficultés liées à la mise en œuvre du nouveau code général des impôts. Ainsi, les contribuables ont principalement retenu des problèmes liés à la mise en application effective des dispositions inscrites dans le nouveau code. Le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés est par ailleurs accusé de pénaliser de nombreuses entreprises au point de provoquer leur fermeture et de décourager certains investisseurs à venir s'implanter au Sénégal.

L'administration fiscale a reconnu les difficultés liées à la mise en œuvre de certaines dispositions du code et a proposé des pistes d'amélioration et des sources d'élargissement de l'assiette fiscale.



CHAPITRE 5 IMPACT DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES SUR L'INVESTISSEMENT ET LA PRODUCTION AU SENEGAL

INTRODUCTION

198



Il existe une littérature abondante consacrée à l'importance de l'investissement comme moteur de la croissance économique (Voir Solow 1956, Mankiw 2002, Stiglitz 2000, Krueger 2010) en liaison avec les opportunités qu'il offre en matière de capitaux, créations d'emplois, de biens et services et de technologie. L'environnement des affaires définit les conditions financières, juridiques, institutionnelles, réglementaires et fiscales dans lesquelles les entreprises opèrent. Ces conditions doivent être attractives pour un cadre propice à l'investissement. De nombreux travaux ont établi le rôle crucial de l'amélioration de l'environnement des affaires dans les décisions d'investissement (Dethier et al 2010, Venture 1997, Sinha et Fiestas 2011). Ces études ont identifié la productivité comme le vecteur par lequel l'amélioration du cadre des affaires agit sur la performance des entreprises. C'est conscient de cet enjeu et afin de faciliter le rôle du secteur privé comme moteur de la croissance, que le Gouvernement du Sénégal manifeste la volonté d'améliorer le cadre des affaires avec la mise en place notamment depuis 2002 avec le concours de la Banque mondiale, du Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI)¹⁸ dans le cadre de sa Stratégie de Croissance Accélérée. Ce cadre consultatif et de concertation entre le secteur public et privé permet d'identifier les obstacles et insuffisances pour les surmonter. Ces actions sont renforcées par la création de structures telles

¹⁸ Les réformes réalisées par le Sénégal en matière d'amélioration de l'environnement des affaires ainsi que les informations relatives aux créations d'entreprises recueillies auprès de l'APIX sont annexées au document.



que l'Agence de Promotion des Investissements et des grands travaux (APIX), la Direction de l'Appui au Secteur Privé, l'Agence de Promotion des Exportations (ASEPEX). L'amélioration de l'environnement des affaires figure par ailleurs parmi les priorités du nouveau code général des impôts. Les efforts consentis par le Sénégal ont permis de réaliser des progrès significatifs en matière d'amélioration de l'environnement des affaires. Ces résultats se reflètent dans la progression enregistrée au niveau des indicateurs du rapport Doing Business de la Banque Mondiale. En effet, l'appréciation de ses performances en matière de Doing Business permet au Sénégal de gagner trois places dans le classement du Doing Business de 2012 en occupant le 154^{ème} rang sur 183 pays. Il occupe la troisième position dans la zone UEMOA et neuvième dans la CEDEAO.

Pourtant, malgré tous ces efforts, un environnement des affaires défavorable persiste comme contrainte signalée par les entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête d'opinion auprès des entreprises réalisée régulièrement par la DPEE. En plus, les investissements privés n'ont cru que de 4,1% en moyenne sur la période 2001-2011 et représentent environ 27% du PIB en moyenne. De plus, les IDE attirés par le Sénégal représentent en moyenne moins de 2% et ne progressent que de 0,3% en moyenne entre 2001 et 2010. Dès lors, une étude de l'environnement des affaires devrait permettre d'identifier les obstacles au développement des entreprises afin de proposer des pistes d'amélioration.



L'objet de ce travail est d'évaluer l'impact de l'environnement des affaires sur la production et l'investissement des entreprises manufacturières du Sénégal. Il s'agit d'identifier les principales contraintes à l'environnement des affaires pour mesurer leur impact sur l'activité des unités de production manufacturières sénégalaises. A cet effet, les données de l'enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises seront exploitées ainsi qu'une étude descriptive. Les résultats de cette recherche permettront d'apprécier la pertinence du choix du Gouvernement de faire figurer le climat des affaires comme axe prioritaire de la réforme du code général des impôts. En outre, la fiscalité figure parmi les paramètres du climat des affaires.

La suite de cette recherche s'organise comme suit : la prochaine section est consacrée à l'analyse de statistiques descriptives, ensuite la littérature théorique et empirique sur le sujet est visitée, l'approche méthodologique est exposée à la section 3, le modèle est calibré sur les données du Sénégal à la section 4, la cinquième section présente les résultats et leur interprétation et enfin la dernière section dégage les principales conclusions de l'étude.

V.1. ANALYSE DESCRIPTIVE

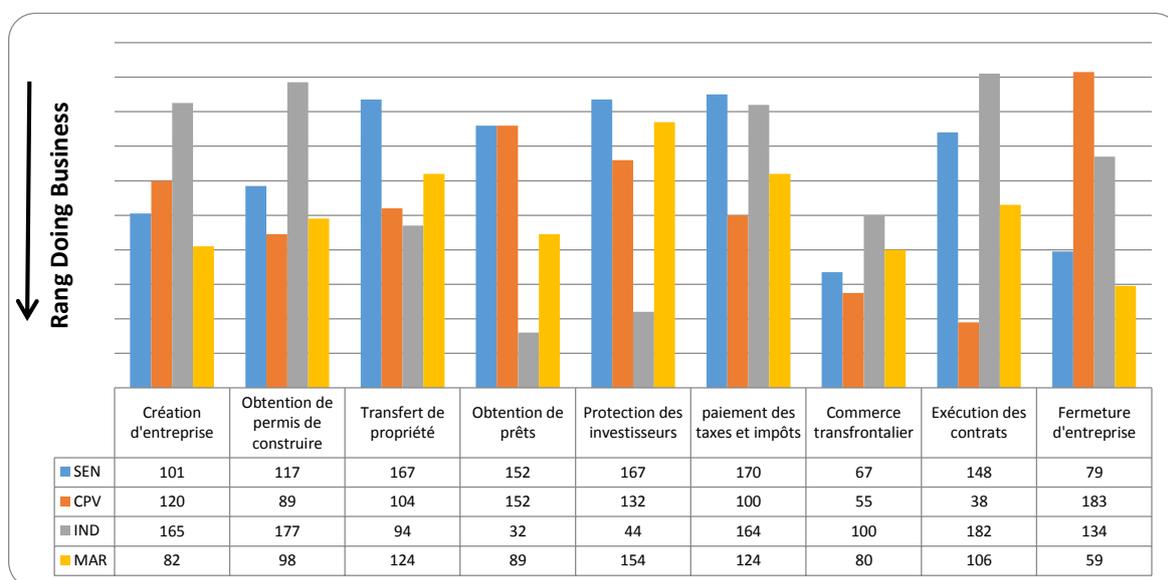
Une étude comparative du Sénégal par rapport à d'autres pays appartenant à la même catégorie selon le classement de la Banque Mondiale



(World Development Indicators) à savoir les pays à revenus intermédiaires de la tranche inférieure, mais réalisant de meilleurs résultats en matière de Doing Business, permettra d'identifier les domaines à améliorer. Les pays constituant l'échantillon étudié sont le Sénégal, le Cap Vert, l'Inde, le Maroc.

Le Sénégal gagne trois places d'après le dernier classement du Doing Business tout en occupant la dernière position du présent échantillon. Le Maroc, l'Inde et le Cap Vert ont fait des progrès significatifs.

Figure 18 Classement Doing Business



Source : Rapport Doing Business 2011, Banque Mondiale



A la lecture de ce graphique, les domaines dans lesquels le Sénégal devrait apporter des améliorations sont :

- le processus de transfert de propriété;
- l'accès au financement ;
- la protection des investisseurs ;
- les démarches de paiement des taxes et impôts et ;
- l'exécution des contrats.

La fiscalité occupe une place importante dans les contraintes ainsi identifiées notamment les faiblesses au niveau du transfert de propriété et des démarches de paiements d'impôts et de taxes.

En outre, des progrès importants ont été réalisés par le Sénégal. Ils sont reflétés dans le graphique de la figure 18. En effet, le Sénégal dépasse le Cap Vert et l'Inde dans les domaines de la création et de la fermeture d'entreprise. Il devance également l'Inde en ce qui concerne l'obtention de permis de construire et le commerce transfrontalier.

Le tableau suivant reprend de façon plus détaillée les résultats obtenus par les pays de l'échantillon sur les principaux indicateurs pour lesquels le



Sénégal présente des handicaps en matière de Doing Business pour une meilleure compréhension de son retard :

Tableau 12 Comparaisons de performances sur des indicateurs de Doing Business

Transfert de propriété			
	Procédures (nombre)	Délai (jours)	Coût (% valeur du bien)
Cap Vert	6	73	3,9
Inde	5	44	7,4
Maroc	4	47	4,9
Sénégal	6	122	20,6
Obtention de permis de construire			
	Procédures (nombre)	Délai (jours)	Coût (% revenu par habitant)
Cap Vert	18	120	570,7
Inde	37	195	2143,7
Maroc	8	47	4,9
Sénégal	16	210	459



Paiement des taxes et impôts			
	Paiements (nombre par année)	Délai (heures par année)	Taux d'imposition total (% bénéfice brut)
Cap Vert	43	186	37,1
Inde	56	258	63,3
Maroc	28	358	41,7
Sénégal	59	666	46

Exécution des contrats			
	Procédures (nombre)	Délai (jours)	Coût (% créance)
Cap Vert	37	425	21,8
Inde	46	1420	39,6
Maroc	40	615	25,2
Sénégal	44	780	26,5

Protection des investisseurs				
	Divulgence des informations (0-10)	Responsabilité des dirigeants (0-10)	Facilité des poursuites judiciaires par les actionnaires (0-10)	Fiabilité des droits légaux (0-10)
Cap Vert	1	5	6	4
Inde	7	4	7	6
Maroc	6	8	9	7,7
Sénégal	6	1	2	3

Source : Rapport Doing Business 2011, Banque Mondiale

A la lecture de ce tableau, le transfert de propriété est plus complexe au Cap Vert et au Sénégal. Cette démarche est également plus chère et prend plus de temps au Sénégal.

Par ailleurs, le paiement des impôts et taxes est plus difficile au Sénégal. En plus, le temps d'attente est plus long.



En ce qui concerne l'exécution des contrats, il est également noté des délais longs, un nombre de procédures et un coût élevés. Le Sénégal enregistre toutefois de meilleurs résultats que l'Inde sur ce critère.

En matière de protection des investisseurs, les indicateurs suivis sont la transparence des transactions entre parties apparentées, la responsabilité des administrateurs de l'entreprise en cas d'utilisation abusive des actifs de la société à des fins personnelles et la capacité des actionnaires à poursuivre en justice les administrateurs. A ce titre le Sénégal enregistre un score satisfaisant pour l'indice de divulgation des informations avec 6 sur 10. En revanche, de faibles performances sont constatées sur les autres indices à savoir la responsabilité des dirigeants (1/10), la facilité des poursuites judiciaires par les actionnaires (2/10) et la fiabilité des droits légaux (3/10).

Des améliorations sont ainsi nécessaires dans les domaines suivants :

- le processus de transfert de propriété en réduisant les délais ainsi que le coût ;
- la protection des investisseurs ;
- les démarches de paiement des taxes et impôts en réduisant les délais et le nombre de paiement ;



- l'exécution des contrats en réduisant les délais, le nombre de procédures ainsi que le coût liés à la résolution de différends commerciaux.

Ces résultats sont en phase avec les performances en matière de mise en œuvre des réformes pour l'amélioration du cadre des investissements.

Au-delà de ces paramètres, le rapport Doing Business s'intéresse également aux données d'accès à l'électricité. A cet égard, le Sénégal fait partie des pays dans lesquels les délais sont plus longs et le coût de raccordement au réseau électrique plus chers. Des efforts considérables restent à faire par le Sénégal au regard des résultats résumés dans le tableau suivant :

Tableau 13 Données relatives au raccordement au réseau électrique

	Procédures (nombre)	Délai (jours)	Coût (% du revenu par habitant)
Cap Vert	5	68	1217,5
Inde	7	67	400,6
Maroc	5	71	2 725,5
Sénégal	7	125	6 018,5

Source : Rapport Doing Business 2011, Banque Mondiale

Des indicateurs qualitatifs permettant d'apprécier la bonne gouvernance et la qualité des institutions, sont également examinés dans le cadre de cette analyse. En effet, des travaux ont mis en évidence une corrélation positive entre bonne gouvernance et croissance. C'est notamment le cas de Acemoglu et al. (2001) et Rodrik et al. (2004). Le tableau suivant présente les scores des pays



de l'échantillon en matière de qualité de gestion du secteur public et des institutions et de perception de la corruption. L'Egypte et le Ghana ont été ajoutés à la liste des pays.

Tableau 14 Qualité des institutions

	Gestion du secteur public et des institutions (scores de 1 à 6)*	Indice de perception de la corruption**
Cape Verde	3,96	5,1
Egypte		3,1
Ghana	3,84	4,1
Inde	3,7	3,3
Maroc		3,4
Senegal	3,5	2,9

Note : un indice de perception de la corruption faible correspond à un fort niveau de corruption

Sources : Bases de données de la Banque Mondiale (World Development Indicators Database) et Transparency International
*moyenne 2005-2009 **2010

Les résultats du Sénégal en matière de perception de la corruption sont faibles et il occupe la dernière place de l'échantillon.

Transparency International a réalisé une enquête sectorielle de la perception de la corruption auprès de chefs d'entreprises dont les résultats offrent des indications plus détaillées. Les indices de perception de la corruption pour le secteur privé, le parlement, la justice, les services d'enregistrement et de délivrance de permis, les autorités fiscales, et la douane pour l'année 2008, sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 15 Perception de la corruption



	Parlement	Secteur privé	Judiciaire	Services de registre et de permis	Autorités fiscales	Douanes
Egypte	3,1	2,9	2	3,6	2,9	3,1
Ghana	3,4	3,2	3,7	4,1	3,7	4,1
Inde	3,8	2,9	2,9	3,7	3,1	3,3
Maroc	2,8	2,4	3,6	3,1	2,9	3,1
Sénégal	3,8	3,2	3,7	4,2	3,4	4,2

Note : 1= pas du tout corrompu, 5= extrêmement corrompu

Source : Transparency International

Ce niveau de détail permet de comprendre les résultats obtenus en termes de Doing Business notamment les lenteurs ainsi que la cherté notées au niveau du transfert de propriété et du paiement des impôts et taxes. Toutefois, la perception de la corruption au Sénégal est assez proche de celle du Ghana.

Les raisons du retard du Sénégal sont à rechercher dans les contraintes affectant l'environnement des affaires notamment l'accès au financement, la lourdeur et lenteur des démarches administratives dans les domaines fonciers et fiscaux mais également dans la faiblesse des institutions sur la base du benchmarking avec des pays appartenant à la même catégorie. A ces difficultés s'ajoute un déficit en infrastructures et énergie.

V.2. REVUE DE LA LITTERATURE

L'environnement des affaires joue un rôle déterminant dans les décisions d'investissement notamment la création et l'évolution d'entreprises et par conséquent la création de richesse. A cet égard, selon Collier (2000), un



environnement des affaires peu attractif entraîne des coûts de transactions élevés affectant surtout les industries manufacturières en Afrique. Un ensemble d'éléments composent le cadre des affaires. La liste est très exhaustive et comprend entre autres la stabilité politique, l'accès au financement, la fiscalité ou encore la qualité des infrastructures. Dans la littérature, les auteurs s'intéressent généralement à une ou plusieurs mesures particulières de l'environnement des affaires. Ainsi, Goldsmith (1969), McKinnon (1973) et Shaw (1973) montrent qu'un système financier peu développé entraîne une faiblesse de la productivité totale des facteurs (PTF) et de la production. Plus tard, Beck et al (2000) démontrent qu'un système financier développé stimule la croissance économique à travers la progression de la productivité totale des facteurs, le taux d'épargne et l'accumulation de capital. Dans le même sillage, King et Levine (1993), et Ndikumana (2000) concluent à une forte corrélation entre développement du système financier et croissance économique. Beck et al (2000) montrent que cette corrélation n'est pas le résultat d'un biais de simultanéité. Par ailleurs, les résultats des travaux de Rajan et Zingales (1998) et Fisman et Love (2007) indiquent que les industries fortement dépendantes du financement extérieur se développent plus rapidement dans les pays ayant un système financier performant. Beck et al (2008) aboutissent à la même conclusion pour les petites entreprises pour des raisons technologiques. Ces



dernières souffrent plus fortement de la faiblesse du système financier selon Beck et al (2008).

Des résultats intéressants sont obtenus sur d'autres indicateurs de l'environnement des affaires à partir de données d'enquêtes entreprises. Ainsi, Beck et al (2005) montrent que les contraintes juridiques et financières ont un impact sur le chiffre d'affaires des entreprises avec un effet plus prononcé dans les entreprises de petite taille. Mauro (1996) s'intéresse à la corruption et trouve en utilisant un panel de pays qu'un recul de la corruption d'un écart type a pour conséquence une hausse de quatre points de pourcentage du taux d'investissement et une augmentation d'un demi-point de pourcentage du taux de croissance du PIB. Il détecte également une corrélation négative et significative entre la corruption et certaines lignes de dépenses publiques notamment l'éducation et la santé. Toutefois, Mauro ne trouve pas de lien direct avec les dépenses globales. Dans le même sens, Balamoune-Lutz et Ndikumana (2008) montrent que la corruption encourage l'investissement public tout en inhibant l'investissement privé se répercutant ainsi négativement sur la croissance économique.

Ades et Chua (1997) étudient l'effet de l'instabilité politique dans les pays voisins et trouvent un impact négatif non négligeable. Les auteurs identifient comme vecteur de transmission, les échanges commerciaux. D'autre part, dans



les zones à forte instabilité régionale, les dépenses publiques militaires prennent le dessus sur les dépenses d'éducation.

Dans un autre registre, des auteurs se sont intéressés aux barrières à l'entrée. Ainsi, Parente et Prescott (1994), et Herrendorf et Teixeira (2009) montrent que les barrières à l'entrée dans le marché du travail peuvent empêcher l'adoption de nouvelles technologies entraînant ainsi une faible productivité. Nicoletti et Scarpetta (2003) aboutissent également à une corrélation négative entre les barrières à l'entrée et la PTF. Des résultats similaires sont trouvés par Barseghyan (2008) qui établit qu'une hausse des coûts à l'entrée fait baisser la production par le biais d'un repli de la PTF. De même, Fang (2009) élabore un modèle d'équilibre général en concurrence monopolistique et montre que des barrières à l'entrée élevées sur le marché des biens découragent la concurrence et aboutissent à l'adoption de technologies moins productives avec des conséquences non négligeables sur la PTF. Dans la même lignée, les conclusions de l'étude de Djankov et al (2002) font ressortir que le nombre de procédures, les délais et coûts de création d'entreprise varient sensiblement d'un pays à l'autre et sont négativement corrélés au revenu.

Lall et Mengistae (2005), à partir de données d'industries manufacturières indiennes, expliquent les différences de productivité par l'accès aux marchés,



mais également par les rigidités au niveau du marché du travail et l'ampleur des coupures d'électricité.

Bah et Fang (2010) élaborent un modèle d'équilibre général pour appréhender l'impact d'un ensemble de variables de l'environnement des affaires en l'occurrence les barrières à l'entrée, l'accès au financement, le cadre réglementaire, la criminalité, la corruption et les infrastructures, sur la production et la PTF à partir des données de 30 pays d'Afrique Subsaharienne. Ils trouvent un effet significatif et important. En effet, leurs résultats montrent que ces paramètres expliquent environ 80% de l'écart entre les pays étudiés et les Etats Unis en termes de revenu par habitant.

Par ailleurs dans un article publié en 2011, Hornberger, Battat et Kuzek identifient comme facteurs importants d'attraction d'investissements directs étrangers, les opportunités d'affaires (taille et potentiel des marchés), mais également la solidité des institutions ainsi qu'un cadre réglementaire incitatif. Wagle (2010) montre statistiquement que le climat des affaires est un déterminant important de la décision d'investissement étranger.

V.3. METHODOLOGIE

Le modèle utilisé pour mesurer l'impact de l'environnement des affaires s'inspire du modèle de cycle d'affaires ou Real Business Cycle Model (RBC)



développé par Hansen (1985) dans le cas d'une économie fermée. Cette approche a réussi à reproduire avec succès quelques faits stylisés importants de l'économie américaine (Plosser 1989, Kydland et Prescott 1982, McCallum 1989). Toutefois, compte tenu des opportunités en termes de capitaux, de compétences et de créations d'emplois à travers notamment les Investissements Directs Etrangers, le modèle RBC appliqué aux petites économies ouvertes (Mendoza 1991), semble mieux indiqué pour répliquer le comportement de l'économie sénégalaise. Le stock de capital initial est supposé fixé et les préférences identiques. Un coût d'ajustement du capital est introduit pour éviter une volatilité excessive de l'investissement en réponse aux variations de taux d'intérêt. En raison de l'hypothèse de rendements constants des facteurs de production, le modèle est adapté à une économie composée de plusieurs entreprises correspondant au cas de la présente étude. Le modèle est conçu dans le cadre de la présente étude pour intégrer les paramètres de l'environnement des affaires. A l'instar de Bah et Fang (2010), il est retenu l'hypothèse qu'un environnement défavorable agirait comme une taxe sur la production. Les contraintes liées au cadre des affaires interviennent sous forme de choc affectant la productivité qui se répercute ensuite sur les autres variables macroéconomiques notamment l'investissement et la production.



Ainsi, le modèle proposé par Mendoza (1991) et adapté au cas du Sénégal est utilisé dans le cadre de cette étude. La démarche repose par conséquent sur les hypothèses suivantes :

L'économie est constituée d'un continuum d'individus identiques dont les préférences sont décrites par la fonction d'utilité suivante:

$$E \sum_{t=1}^{\infty} \beta^t \left(\frac{C_t^{1-\gamma} - 1}{1-\gamma} \right) - AN_t$$

Avec :

C_t : la consommation

N_t : le travail

β est le paramètre de préférence, et γ représente le coefficient d'aversion au risque.

Les agents économiques sont supposés également avoir accès à un marché international de capitaux parfaitement concurrentiel sur lequel des actifs financiers F_t sont échangés au taux d'intérêt r_t^* avec le reste du monde. Mathématiquement, la détention de ces actifs se traduit par l'expression suivante:

$$F_{t+1} = (1 + r_t^*)F_t + BC_t$$

$$R_t = 1 + r_t^*$$



Où BC_t correspond à la balance commerciale et r_t^* , le taux d'intérêt réel mondial.

La production est assurée selon la technologie suivante :

$$\begin{aligned}
 Y_t &= Z_t K_{t-1}^\alpha N_t^{1-\alpha} - \Phi(K_t - K_{t-1}) \\
 \Phi(K_{t+1} - K_t) &= \left(\frac{\phi}{2}\right)(K_t - K_{t-1})^2 \\
 \Phi(0) &= 0, \Phi'(0) = 0 \\
 0 < \alpha < 1, \phi > 0
 \end{aligned}$$

Où Y_t représente la production, K_t , le stock de capital, N_t , le travail, Z_t , la productivité totale des facteurs et $\left(\frac{\phi}{2}\right)(K_{t+1} - K_t)^2$, le coût d'ajustement du capital.

Le coût d'ajustement du capital est introduit pour atténuer la volatilité excessive de l'investissement pouvant résulter du différentiel de taux d'intérêt par rapport à l'extérieur. En effet, cette formulation limite la vitesse d'accumulation de capitaux.

La loi de mouvement du capital domestique est décrite par l'expression suivante :

$$K_t = I_t + (1 - \delta)K_{t-1}$$

Avec, I_t , l'investissement, et δ , le taux de dépréciation du capital.

La contrainte budgétaire de l'économie impose l'égalité entre la production nette des coûts d'ajustement du capital et la somme de la consommation, de l'investissement et de la balance commerciale :



$$C_t + I_t + BC_t = Y_t - \Phi(K_t - K_{t-1})$$

Dans ces conditions, la satisfaction des agents est appréhendée à partir du programme de maximisation suivant :

$$\begin{aligned} \max E \sum_{t=1}^{\infty} \beta^t \left(\frac{C_t^{1-\gamma} - 1}{1-\gamma} \right) - AN_t \\ \text{s.c} \\ C_t + I_t + BC_t = Y_t - \Phi(K_t - K_{t-1}) \\ Y_t = Z_t K_{t-1}^{\alpha} N_t^{1-\alpha} - \Phi(K_t - K_{t-1}) \\ K_t = I_t + (1-\delta)K_{t-1} \\ F_{t+1} = R_t F_t + BC_t \end{aligned}$$

Le lagrangien correspond donc à l'expression suivante :

$$L = \max E \left[\sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left(\frac{C_t^{1-\gamma} - 1}{1-\gamma} - AN_t + \lambda_t (R_t F_t + Z_t K_{t-1}^{\alpha} N_t^{1-\alpha} + (1-\delta)K_{t-1} - K_t - C_t - \Phi(K_t - K_{t-1}) - F_{t+1}) \right) \right]$$

Les conditions de premier ordre ou équations d'Euler sont obtenues en annulant les dérivées de cette expression par rapport à C_t, N_t, K_t et λ_t :

$$\frac{\partial L}{\partial C_t} = 0 = \frac{1}{1-\gamma} (1-\gamma) C_t^{-\gamma} - \lambda_t = C_t^{-\gamma} - \lambda_t \quad (1)$$

$$\frac{\partial L}{\partial N_t} = 0 = -A + \lambda_t (1-\alpha) Z_t K_{t-1}^{\alpha} N_t^{-\alpha} = -A + C_t^{-\gamma} (1-\alpha) \frac{Y_t}{N_t} \quad (2)$$

$$\frac{\partial L}{\partial K_t} = 0 \Rightarrow \lambda_t (1 + \Phi'(K_t - K_{t-1})) = \beta E_t [\lambda_{t+1} (\alpha Z_{t+1} K_t^{\alpha-1} N_{t+1}^{1-\alpha} + 1 - \delta + \Phi'(K_{t+1} - K_t))] \quad (3)$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda_t} = 0 \Rightarrow Y_t - \Phi(K_t - K_{t-1}) = C_t + I_t + F_{t+1} - R_t F_t \quad (4)$$



La rentabilité du capital est définie par la somme de sa part dans la production et sa dépréciation. Soit mathématiquement:

$$R_t K_{t-1} = \alpha Y_t + (1 - \delta) K_{t-1}$$

$$R_t = \alpha \frac{Y_t}{K_{t-1}} + 1 - \delta \quad (5)$$

L'équilibre découle des conditions de premier ordre. Il suffit juste de les réécrire en faisant abstraction du temps:

$$A = \bar{C}^{-\gamma} (1 - \alpha) \frac{\bar{Y}}{\bar{N}} \quad (6)$$

$$\bar{R} = \alpha \frac{\bar{Y}}{\bar{K}} + 1 - \delta \quad (7)$$

$$1 = \beta \bar{R} \quad (8)$$

$$\bar{C} = \bar{Y} - \delta \bar{K} + \bar{F}(1 - \bar{R}) \quad (9)$$

Une fois l'équilibre déterminé, les contraintes identifiées ainsi que les conditions de premier ordre sont log-linéarisées suivant la méthode d'Uhlig (1999). Cette procédure consiste à utiliser une approximation de Taylor pour transformer toutes les équations sous forme de log-déviations par rapport à l'état stationnaire. Une telle représentation facilite l'interprétation car elle remplace les relations non linéaires par des équations linéaires exprimées en termes d'écart par rapport à l'état stationnaire.



Le principe est assez simple : soit c_t l'écart entre les logarithmes de C_t et de son état stationnaire \bar{C} . Autrement dit:

$$c_t = \log(C_t) - \log(\bar{C})$$

Ainsi, par exemple si $c_t = 0,05$, cela signifie que C_t dépasse approximativement de 5% son niveau à l'équilibre. La règle de linéarisation d'Uhlig est définie comme suit et s'applique aux différentes équations de contraintes et de conditions de premier ordre du modèle :

$$C_t = \bar{C}e^{c_t} \approx \bar{C}(1 + c_t)$$

La contrainte de revenu linéarisée en appliquant cette démarche et en exploitant la relation d'équilibre (9) s'obtient de la manière suivante:

$$\begin{aligned} \bar{C}e^{c_t} + \bar{I}e^{i_t} + \bar{F}e^{f_t} - \bar{R}\bar{F}e^{r_t+f_t} &= \bar{Y}e^{y_t} - \bar{\Phi}e^{\phi_t} \\ \bar{C}(1+c_t) + \bar{I}(1+i_t) + \bar{F}(1+f_{t+1}) - \bar{R}\bar{F}(1+r_t+f_t) &= \bar{Y}(1+y_t) - \bar{\Phi}(1+\phi_t) \\ \bar{C} + \bar{I} + \bar{F}(1-\bar{R}) + \bar{C}c_t + \bar{I}i_t + \bar{F}f_{t+1} - \bar{R}\bar{F}r_t - \bar{R}\bar{F}f_t &= \bar{Y} + \bar{Y}y_t - \bar{\Phi} - \bar{\Phi}\phi_t \\ 0 = \bar{Y}y_t - \bar{\Phi}(1-\phi_t) - \bar{C}c_t - \bar{I}i_t + \bar{F}f_{t+1} - \bar{R}\bar{F}(r_t + f_t) & \quad (10) \end{aligned}$$

Les autres équations sont transformées suivant le même principe en exploitant également les relations d'équilibre, soit en résumé :



$$\bar{K}k_t = \bar{I}i_t + (1 - \delta)\bar{K}k_{t-1} \quad (11)$$

$$y_t + \bar{\Phi}(1 - \phi_t) = z_t + \alpha k_{t-1} + (1 - \alpha)n_t \quad (12)$$

$$0 = -\gamma c_t + y_t - n_t \quad (13)$$

$$0 = E_t[\gamma(c_t - c_{t+1}) + r_{t+1} + \phi\bar{K}(k_t - k_{t-1})] - \phi\bar{K}(k_t - k_{t-1}) \quad (14)$$

$$\bar{R}r_t = \alpha \frac{\bar{Y}}{\bar{K}}(y_t - k_{t-1}) \quad (15)$$

Uhlig propose une procédure appelée la méthode des coefficients indéterminés pour résoudre ce système. Le principe consiste à réorganiser les équations sous forme matricielle de sorte à exprimer toutes les variables comme une combinaison linéaire de vecteurs de variables endogènes et exogènes. L'idée est que certaines variables du modèle sont prédéterminées par conséquent connues d'avance. Ces variables sont appelées variables d'état. Dans le cas présent, il s'agit de k_{t-1} et z_t . Les autres variables sont ainsi à déterminer par résolution d'une matrice quadratique.

Concrètement dans le cadre de ce travail, un paramètre synthétique agrégeant les principaux obstacles à l'environnement des affaires, identifiés à partir des faits stylisés, va être introduit dans le modèle sous forme d'information contenue dans un signal.

V.4. CALIBRAGE



Le modèle présente l'avantage de ne pas nécessiter de disposer de série chronologique. En revanche, des paramètres rendant compte de la structure de l'économie doivent être fixés. Cette procédure correspond au calibrage du modèle.

Les évaluations tirées de la littérature empirique permettent de fixer le coefficient γ d'aversion au risque à 1 (Mendoza 1991).

Le paramètre α correspondant à la part du capital dans la spécification de la fonction de production est calibré à 0,35 et est tiré des estimations de Diagne et Fall (2007). Le taux de dépréciation du capital est établi à 10% conformément aux résultats de Diagne et Fall (2007) et correspondant à la moyenne des industries manufacturières. Le temps de travail est calculé en considérant le nombre d'heures qu'un travailleur est obligé de remplir par an en déduisant les jours fériés et les congés. Ainsi, ce paramètre est évalué à 0,21 (voir Diagne et Fall 2007), inférieur aux approximations de Hansen (1985) dans le cas de pays développés et qui se situent à 0,3.

Le paramètre θ représente l'ensemble des coûts supportés par le producteur du fait d'un environnement des affaires défavorable. Les données de l'enquête de la Banque Mondiale auprès des entreprises réalisée en 2007 et portant sur 506 unités de production manufacturières ont été utilisées. Chaque obstacle à un environnement des affaires sain est exprimé en termes de charges



en pourcentage du chiffre d'affaires, à l'exception du paiement des taxes qui est mesuré en termes de temps passé à effectuer les démarches y afférant. La contrainte liée à la faiblesse des infrastructures est mesurée par les pertes exprimées en pourcentage du chiffre d'affaires liées à des délestages et celles subies durant le transport de marchandises. La corruption est approchée par les paiements informels dans le cadre de démarches administratives en pourcentage du chiffre d'affaires. L'insécurité est exprimée en termes de coûts occasionnés par le vol et le vandalisme. En outre, l'étude comparative réalisée dans la section consacrée aux faits stylisés croisée avec les conclusions de l'enquête de la Banque Mondiale auprès des entreprises permet d'identifier les principaux facteurs handicapant l'environnement des affaires. Ainsi, le paramètre θ est construit en cumulant les coûts associés au faible niveau de développement des infrastructures, à l'insécurité, à la corruption et aux formalités de paiement des taxes. Ce paramètre est alors calibré à 0,15 correspondant à la moyenne de ces charges pour les entreprises de l'échantillon. Le terme technologique \bar{z} est normalisé à l'unité. Le taux d'intérêt mondial est fixé à 4% (Mendoza 1991). Le coefficient autorégressif ρ du choc technologique a été calculé et la valeur obtenue est de 0,91. Cette grandeur rend compte de la persistance du choc. En d'autres termes, un choc technologique prendra du temps à se résorber. Son écart-type δ_ε est évalué à 0,20. Le coût d'ajustement du capital ϕ est fixé de façon à refléter la volatilité ou l'écart-type de l'investissement. Il est calibré à 0,017



après plusieurs simulations. Les paramètres du modèle sont résumés dans le tableau 16 :

Tableau 16 Paramètres du modèle

Coefficient d'aversion au risque	γ	1
Part du capital	α	0,35
Taux de Dépréciation du capital	δ	0,10
Facteur technologique	\bar{Z}	1
Temps de travail	\bar{N}	0,21
Taxe (l'environnement des affaires)	θ	0,15
Taux d'intérêt mondial	\bar{R}	0,03
Coefficient autorégressif du choc technologique	ρ	0,91
écart type du choc technologique	δ_ε	0,20
Coût d'ajustement du capital	ϕ	0,017

V.5. RESULTATS



Le calibrage des paramètres permet d'obtenir les résultats en appliquant la démarche décrite précédemment. Au préalable, la fiabilité du modèle est testée en confrontant les données qu'il génère à celles qui sont observées dans l'économie sénégalaise. A cet égard, les corrélations entre certaines variables d'intérêt et la production, obtenues à partir du modèle sont comparées à celles provenant des données réelles de l'économie Sénégal. Les corrélations simulées par le modèle et celles calculées à partir des séries observées sont proches tel que l'indique le tableau 17. Le modèle semble donc répliquer raisonnablement la réalité de l'économie sénégalaise. Les simulations concernent les séries contemporaines et celles retardées et avancées d'une période.

Tableau 17 Corrélations par rapport à la production

Variables	PERIODES					
	t-1		T		t+1	
	Modèle	Données réelles	Modèle	Données réelles	Modèle	Données réelles
<i>C</i>	0,10	0,07	0,83	0,79	0,26	0,20
<i>K</i>	0,86	0,81	0,77	0,73	0,63	0,61
<i>Y</i>	0,87	0,84	1	1	0,64	0,63

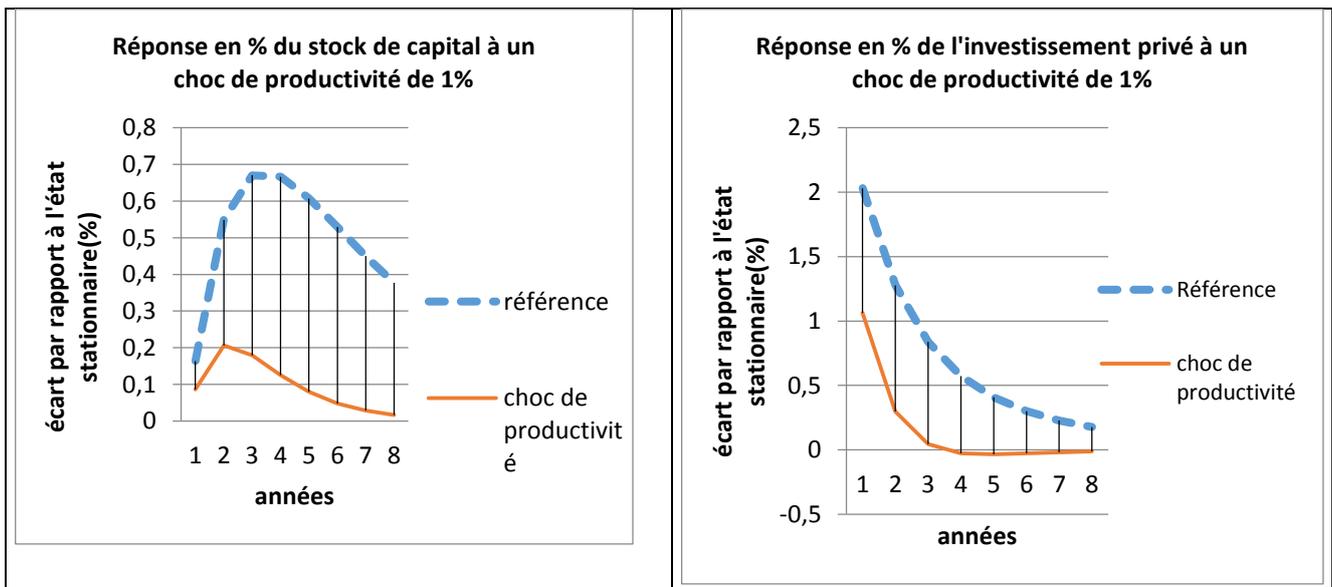
Notes : les séries observées sont transformées en logarithme

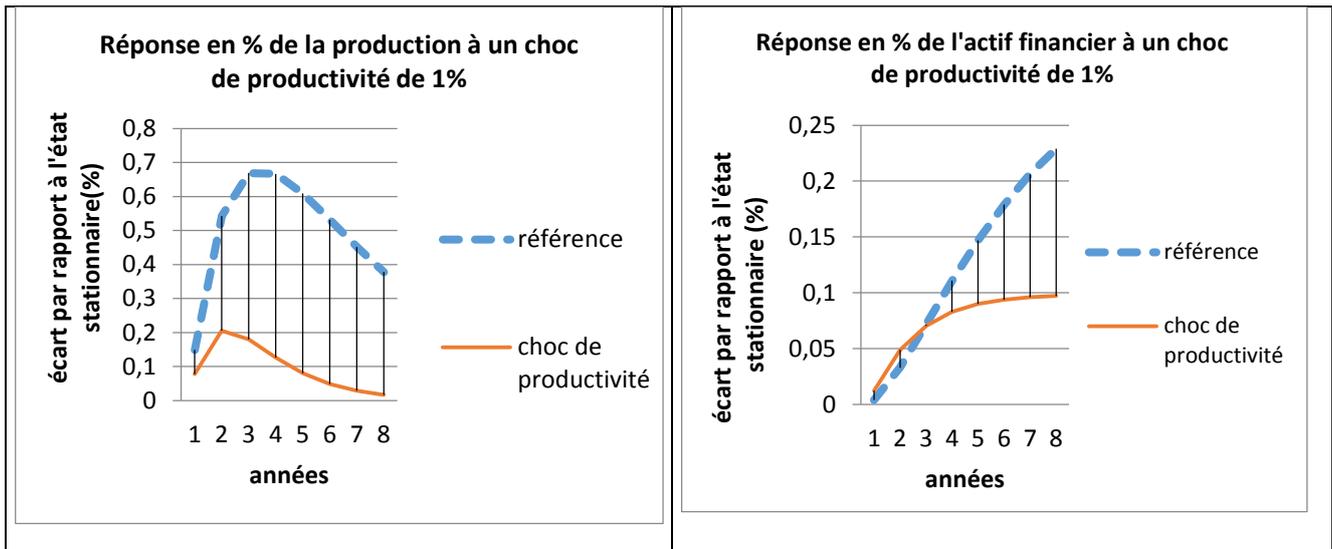
Le modèle peut ainsi être utilisé pour analyser l'impact de l'environnement des affaires sur l'économie sénégalaise. Les fonctions de réponses impulsionnelles suite à un choc technologique positif de 1% sont générées afin



d'observer la dynamique de l'économie face aux contraintes liées à l'environnement des affaires. Concrètement, il s'agit d'étudier la réaction des principaux agrégats de l'économie à un environnement des affaires défavorable. Les écarts par rapport à l'état stationnaire sont résumés graphiquement dans les figures suivantes :

Figure 19 Fonctions de réponses impulsionnelles





Le même choc technologique positif de 1% est simulé suivant deux scénarii. Le premier considère l'économie sans introduire les conditions de l'environnement des affaires. Cette hypothèse correspond au scénario de référence. Ensuite, le signal représentant les facteurs handicapants du cadre des affaires est diffusé dans l'économie. Il s'agit de l'hypothèse de choc de productivité. La comparaison entre ces deux états, donne l'impact d'un environnement des affaires défavorable sur l'économie. Les simulations portent sur une période de 8 ans.

Les résultats montrent globalement un décrochage par rapport à la situation de référence. En effet, le repli de la productivité induit par les contraintes affectant l'environnement des affaires, a pour effet une réduction considérable de l'accumulation de capital par rapport au scénario de référence. Par conséquent, l'investissement qui est fonction de l'accumulation de capital baisse également



fortement par rapport à la situation de référence. Néanmoins l'écart entre les deux scénarii se réduit en fin de période.

Par ailleurs, les gains enregistrés par l'économie en termes de production du fait du progrès technologique au scénario de référence sont considérablement diminués en réaction au signal négatif.

L'actif financier extérieur présente une dynamique différente des autres variables. En effet, les agents réagissent au choc de productivité en détenant davantage d'actifs financiers extérieurs du moins en début de période. Cette réponse relève sans doute d'un comportement de protection.

La comparaison des deux scénarii en moyenne sur la période de simulation est répertoriée dans le tableau suivant :

Tableau 18 Impact de l'environnement des affaires

en moyenne sur 8 ans	réponse des variables cibles (en %)			
	<i>K</i>	<i>I</i>	<i>F</i>	<i>Y</i>
<i>Z</i> (choc négatif de productivité)	-79	-94	+4	-79

L'économie est fortement affectée par les contraintes pesant sur son système productif du fait de conditions défavorables de l'environnement des affaires. Ce résultat rejoint ceux obtenus dans des travaux antérieurs (Wagle 2010, Bah et Fang 2009). Bah et Fang (2009) attribuent environ 80% de l'écart



de revenu par habitant entre les pays en développement et les Etats-Unis d'Amérique, aux faibles performances des indicateurs de l'environnement des affaires.

CONCLUSION

Des efforts considérables sont déployés par le Gouvernement du Sénégal pour améliorer l'environnement des affaires. Des réformes importantes ont été mises en œuvre permettant au pays de gagner trois places au dernier classement Doing Business de la Banque mondiale. Malgré tout, une étude comparative confrontant le Sénégal à d'autres pays de la même catégorie en termes de revenu par habitant, a permis d'identifier des contraintes majeures de l'environnement des affaires. Ces handicaps sont l'accès au financement, les démarches de paiement des impôts et taxes, le transfert de propriété, la protection des investisseurs, la corruption et l'électricité.

Par ailleurs, un modèle de cycle des affaires appliqué aux données du Sénégal a permis de mesurer empiriquement l'impact des contraintes liées aux interruptions dans la fourniture d'électricité, aux infrastructures, à la corruption, à l'insécurité ainsi qu'aux démarches de paiement des impôts et taxes. Ces facteurs obèrent fortement l'investissement et la production. En effet, l'étude



montre que sur la période de simulations, en moyenne, la levée des contraintes de l'environnement des affaires pourrait impulser les investissements de 94% et la production de 79%.

Ainsi, compte tenu des gains considérables qui pourraient être réalisés et des défis importants à relever notamment en matière de développement et de réduction de la pauvreté, il est impératif d'apporter des solutions en vue d'atténuer voire éliminer les effets des handicaps identifiés du cadre des affaires. Cette étude confirme ainsi le caractère prioritaire attribué à cette problématique dans la réforme du code général des impôts.

CHAPITRE 6 IMPACT DE LA REDUCTION DE L'IMPOT SUR LE REVENU

INTRODUCTION



L'une des principales mesures inscrite à l'agenda de la réforme du code général des impôts du Sénégal, a été la réduction de l'impôt sur le revenu. L'objectif visé par une telle décision était de libérer du pouvoir d'achat pour les ménages afin de stimuler la consommation et relancer l'économie. Seulement, la mise en œuvre de la mesure a souffert de l'absence d'évaluation ex ante. Un tel travail aurait permis d'appréhender l'impact d'une telle décision sur les finances publiques et l'activité économique. Le Gouvernement aurait ainsi pu disposer d'une appréciation des pertes réelles de recettes fiscales et ainsi pouvoir comparer le coût associé à une telle mesure aux retombées sur l'activité économique. En effet, même si la logique d'une telle mesure semble à priori cohérente théoriquement (courbe de Laffer), dans la pratique, une bonne prise en compte des comportements des agents économiques est un impératif pour assurer le succès d'une telle décision. Leurs réactions permettent de définir les canaux de transmission de la révision de l'impôt sur le revenu sur l'économie sénégalaise. De même, la décision de réduire l'impôt sur le revenu suppose une bonne connaissance et compréhension de ce prélèvement. En d'autres termes, au-delà des comportements des agents économiques, la maîtrise du mécanisme de prélèvement de cet impôt, de son champ d'application mais aussi de la logique à laquelle il obéit, constitue un préalable important à la mise en œuvre de la politique de baisse de l'impôt sur le revenu. A cet égard, la législation fiscale, tout comme l'impôt sur le revenu, cherchent à résoudre trois problèmes :



- L'égalité devant l'impôt ;
- La justice par l'impôt et ;
- Le rendement financier.

La première préoccupation correspond au principe de la progressivité de l'impôt. Il établit que deux contribuables ayant le même niveau de vie doivent payer la même proportion de leur revenu au titre de l'impôt sur le revenu. Selon cette même logique, lorsque deux individus ont des niveaux de revenu différents, l'écart doit être plus lourdement frappé par l'impôt. En effet, le supplément de revenu est censé couvrir des dépenses moins prioritaires. Dès lors, le calcul de l'impôt se heurte à un écueil car la dégressivité des besoins est difficile à mesurer. La tâche devient encore plus complexe lorsqu'il s'agit de prendre en compte le statut familial de l'individu. La législation fiscale tente de répondre à ces difficultés en proposant l'application d'une tarification selon le quotient familial. Cette formule permet d'assurer l'égalité devant l'impôt sous réserve d'une détermination du barème sur la base d'une étude minutieuse et objective des besoins.

La justice par l'impôt fait référence au rôle de l'impôt comme stabilisateur social. En d'autres termes, l'impôt est censé corriger les inégalités sociales. La progressivité de l'impôt sur le revenu cadre en quelque sorte avec cet objectif même s'il est difficile d'apprécier avec précision la hiérarchisation des besoins



des individus. En outre, la poursuite d'un objectif de justice sociale peut paraître utopique et trop idéaliste et se pose d'ailleurs en contradiction avec la préoccupation de rendement financier. Ce dernier est en phase avec la progressivité de l'impôt jusqu'à un certain seuil et rappelle à cet égard le fameux slogan de Laffer « *trop d'impôt tue l'impôt* ».

Au-delà de ces facteurs, la principale fonction de l'impôt est de servir de financement aux dépenses publiques. De ce point de vue, les dépenses publiques inscrites au budget exercent une pression sur les montants à collecter au titre des impôts et taxes (parmi lesquels l'impôt sur le revenu) et influencent forcément la politique fiscale. Il est également attendu de l'impôt qu'il joue un rôle de redistribution à travers notamment la fourniture de biens et services de base (santé, éducation) aux populations défavorisées. Cette fonction de l'impôt répond à des préoccupations de justice sociale.

Au Sénégal, l'impôt sur le revenu représente environ 17% du total des recettes fiscales et 3% du PIB. A l'instar de nombreux en développement, le recouvrement des impôts et taxes en général et de l'impôt sur le revenu en particulier se heurte à la forte présence du secteur informel dans l'économie qui échappe à la législation fiscale et occasionne un manque à gagner important pour l'Etat.



Ces considérations montrent à quel point les choix en matière de législation fiscale en général et d'impôt sur le revenu sont délicats.

La suite de l'étude s'articule comme suit : après une synthèse de la littérature théorique, la section 3 présentera la méthodologie adoptée, ensuite les résultats seront exposés dans la section 4 avant de tirer les principales conclusions et recommandations.

VI.1 REVUE DE LA LITTÉRATURE

La littérature relative à l'impôt sur le revenu est abondante et pluridisciplinaire. Elle est en effet notamment influencée par le droit, la gestion, l'économie, la sociologie, la politique, la psychologie ce qui rend compte de la difficulté à formuler une législation fiscale de l'impôt sur le revenu tant les préoccupations sont nombreuses. Les éléments techniques de cet impôt à savoir son barème, son taux de prélèvement et sa structure sont complexes. En effet, sa tarification est fonction non seulement des montants de revenu du contribuable mais également de sa situation familiale. La redistribution des revenus et l'équité comptent parmi les objectifs importants visés par l'impôt sur le revenu. De ce point de vue, la progressivité de son prélèvement a souvent été préconisée comme la solution favorisant une meilleure répartition des revenus et des richesses entre individus en taxant plus fortement les plus riches (Laufenberger, 1959 ; Matouk, 1987 ; Ardant, 1965) sous réserve d'une bonne



définition du revenu (Tremblay, 1990). En effet, Tremblay (1990) signale qu'une définition ambiguë ou restrictive peut profiter à la catégorie des contribuables les plus riches qui pourraient se soustraire partiellement ou totalement au paiement de l'impôt. Idéalement, c'est donc l'équité verticale qui est recherchée c'est-à-dire celle qui permet d'assurer une répartition du fardeau fiscal en fonction de la capacité financière. En d'autres termes, les contribuables les plus riches se verraient prélever une part plus importante de leur revenu pour honorer l'impôt que ceux dont les gains sont plus faibles (Boucher, 1975).

Cependant, la progressivité a longtemps été critiquée notamment par les libéraux. A cet égard, Hayek (1960) souligne que les recettes tirées de l'imposition des tranches élevées de revenus sont négligeables comparées à celles provenant des autres sources fiscales. Dans la même veine, Ludwig von Mises dénonce l'impôt progressif :

« Mais le système de fiscalité discriminatoire universellement accepté, sous le nom trompeur d'impôt progressif sur les revenus et successions, n'est pas un système vraiment fiscal. C'est plutôt un mode déguisé d'expropriation des capitalistes et entrepreneurs efficaces. Quoi que prétendent les satellites gouvernementaux, cela est incompatible avec le maintien d'une économie de marché. Au mieux, peut-on le considérer comme un moyen d'instaurer le socialisme. En regardant en arrière l'évolution des taux de l'impôt sur le revenu



depuis la création de l'impôt fédéral sur le revenu en 1913 jusqu'à notre époque, l'on a peine à croire que l'impôt ne finira pas par absorber bientôt cent pour cent de tout ce qui dépasse le niveau moyen du salaire de l'homme ordinaire ».
Ludwig von Mises, L'Action humaine, 1949.

Maurice Allais (1975) critique de la même manière l'impôt progressif en affirmant:

« L'impôt progressif sur le revenu pénalise les plus capables et favorise indûment les moins capables en les affranchissant de l'impôt. Il constitue un obstacle à la promotion sociale. C'est un impôt conservateur et réactionnaire qui protège la fortune acquise et compromet la constitution de patrimoines pour tous ceux qui ne disposent d'autres ressources que celles de leur travail. »

Maurice Allais, 1975

Selon les libéraux, l'impôt progressif serait nuisible d'un point de vue économique car il provoquerait des effets désincitatifs sur le travail (Salin, 1985) et découragerait l'investissement du fait du fort prélèvement frappant les revenus élevés. Cette idée est bien exprimée par Hayek (1960) qui signale les conséquences sur l'offre de travail. L'auteur estime que la progressivité de l'impôt sur le revenu provoquerait une désécialisation. Selon Hayek, un travailleur conscient qu'il sera taxé davantage s'il travaille plus, ne trouvera aucun intérêt



ou motivation à fournir des efforts supplémentaires et préférera donc occuper son temps autrement. Il aura ainsi tendance à choisir le loisir ou l'auto emploi. Les libéraux sont ainsi favorables à un prélèvement suivant un taux unique proportionnel (Hall, 1983 ; Salin, 1985). Selon Pascal Salin (1999), la progressivité de l'impôt accentue son caractère arbitraire et inégalitaire. La sensibilité de l'offre de travail aux effets néfastes de l'impôt a été l'élément central du raisonnement de Laffer dans les années 1970 et bien d'autres avant lui (Ibn Khaldun, 14^{ème} siècle, Adam Smith, 1776, Dupuit, 1844) pour motiver sa théorie en faveur de la réduction de la fiscalité. Le même argument constitue la principale source du débat qui oppose les libéraux partisans de Laffer aux keynésiens. En effet, les keynésiens comme les monétaristes plus tard, estiment que c'est la demande qui est le moteur de l'économie contrairement aux libéraux qui militent plutôt en faveur de l'offre. Les auteurs de ce courant de pensée soutiennent que toute mesure destinée à relancer l'activité économique doit nécessairement passer par la demande globale notamment la consommation. Stimuler la demande permet donc d'augmenter la production et de créer des emplois. A l'inverse, décourager (pénaliser) la demande provoquerait le fléchissement de l'activité économique.

Les keynésiens soulignent par ailleurs les risques de tensions inflationnistes amplifiées par les allègements fiscaux. En effet, selon leur



raisonnement, toute baisse d'impôts aurait pour conséquence d'augmenter la demande de biens et services provoquant une hausse des prix. L'explication s'appuie sur la découverte par Phillips d'une relation inverse persistante entre taux de chômage et taux d'inflation appelée courbe de Phillips. Ainsi, une tentative de relance de l'activité économique par une réduction d'impôts aura pour conséquence d'amplifier la hausse de la demande par l'intermédiaire d'un repli du chômage qui va accentuer les tensions inflationnistes.

Les libertariens, quant à eux, vont plus loin et contestent l'impôt qu'ils considèrent comme une atteinte à la propriété privée et la liberté individuelle. Ils s'opposent à toute présence de l'Etat. La propriété au sens libertarien couvre ce que l'individu possède. De ce point de vue, la rémunération du travail de l'individu est incluse dans sa propriété privée.

Ce prélèvement a fait l'objet de nombreux débats et de critiques. Souvent considéré comme injuste (Dufaud, 1986), sa remise en cause voire sa suppression fait l'objet de sérieuses réflexions. Dufaud qualifie cet impôt d'économiquement dangereux. A cet égard, le reproche qui lui est fait est sa part marginale dans l'ensemble des prélèvements obligatoires tandis que ses effets négatifs sur le PIB sont considérables. En plus, cet impôt frappe un nombre faible de contribuables (environ un ménage sur deux en France) pour la plupart à faibles revenus (Roman, 1996).



Pierre Uri (1990) propose une solution proche de celle des libéraux qui associe un taux unique d'impôt sur le revenu avec une taxe légère sur le capital. Selon l'auteur, des études comparatives internationales ont montré que les pays ayant appliqué cette formule obtiennent un rendement deux fois supérieur par rapport au revenu national à ceux qui pratiquent un impôt sur le revenu avec des bases différenciées. Cette formule devrait être généralisée dans un cadre unifiée comme l'Europe selon Uri.

L'effet distributif de l'impôt sur le revenu a également fait l'objet de vérification dans la littérature. Globalement, les travaux ne sont pas parvenus à confirmer cette propriété. C'est le cas de la contribution de Pechman (1986) qui exploite des données américaines et montre que sur les 15% des contribuables les plus riches, la part du revenu après impôt n'a pas baissé en 30 ans. Par ailleurs, parmi les individus les plus riches, ceux situés en haut de la distribution ne sont pas du tout affectés par la plus forte imposition. La redistribution profite en réalité à une catégorie intermédiaire de contribuables dont les revenus dépassent largement celui de l'américain moyen. Ce résultat serait imputable à la non progressivité effective de l'impôt sur le revenu d'après Pechman qui observe que le taux effectif de l'impôt sur le revenu du premier 1% des contribuables les plus fortunés a baissé de 3% passant de 33% en 1952 à 30% en 1981. L'auteur a également testé trois degrés de progressivité distincts (faible, moyen et fort). Les résultats des simulations montrent un léger déplacement de



la courbe de Lorenz dans le sens de l'égalité complète en considérant l'hypothèse d'une progressivité forte. Dans le cas d'une progressivité moyenne par contre, le mouvement de la courbe de Lorenz est très marginal. Ces résultats confirment ceux obtenus auparavant par Tait (1967) et Nickson (1971).

Dans le cas du Canada, Tremblay (1990) trouve que la perte enregistrée par les contribuables les plus riches en termes de répartition du revenu a été compensée par la diminution du fardeau fiscal. Il constate également un accroissement de la part du revenu des contribuables les moins aisés appartenant à la catégorie des plus riches. Par ailleurs, l'étude montre que la progressivité de l'impôt aggrave la pauvreté. En effet, les contribuables les plus pauvres voient leur situation se dégrader.

VI.2. MODALITES DE PRELEVEMENT DE L'IMPOT SUR LE REVENU SELON LE NOUVEAU CODE GENERAL DES IMPOTS

La nouvelle version du code général des impôts a introduit des modifications majeures dans le mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En effet, en plus de la décision de l'alléger, il a été procédé à d'importants changements dans le but de simplifier les règles de prélèvement de cet impôt et de faciliter sa gestion. Ainsi, les mesures suivantes ont été décidées :

- la suppression du droit proportionnel ;



- la suppression de l'abattement retraite de 13,2 % et de l'abattement forfaitaire de 15 % qui sont remplacés par un abattement de 30 % plafonné à 900.000 F. Cet abattement constitue un important levier de discrimination en faveur des revenus salariaux et il permet également de moduler les pertes de recettes fiscales en fonction de la volonté exprimée par l'Etat ;
- la définition d'un nouveau barème d'imposition des revenus avec une réduction du nombre de tranches qui passe de 10 à 6 ; la première tranche exonérée est élargie et passe de [0 – 600 000] à [0 – 630 000] et enfin, le taux marginal d'imposition (taux d'imposition de la dernière tranche) passe de 50% à 40% pour des revenus supérieurs à 13.500.000 F CFA (au lieu de 12.650.000) ;
- la suppression du quotient familial et la mise en place d'un crédit d'impôt qui est fonction de la situation familiale : la réduction d'impôt est de 10% pour le conjoint et chaque personne à charge supplémentaire donne droit à une réduction de 5% (qui est au minimum égal à 100.000) jusqu'à un maximum de 45% pour huit personnes à charge.

VI.3. METHODOLOGIE

Ce travail consiste à évaluer les conséquences économiques d'une réduction de l'impôt sur le revenu. En effet, cette mesure constitue une des modifications majeures du code général des impôts. Elle a par contre, souffert de



l'absence d'évaluation ex-ante. Or, une telle information aurait permis d'apprécier au préalable la pertinence de la mesure et du choix porté sur l'impôt sur le revenu. L'enjeu principal de cet exercice est de mettre au point un outil permettant de mesurer l'impact d'une modification de l'impôt sur le revenu sur des agrégats macroéconomiques tels que le PIB, la consommation privée mais aussi les recettes fiscales pour le Sénégal.

Le choix a été porté sur un modèle macroéconométrique construit à partir de l'équilibre comptable ou équilibre ressources-emplois de la comptabilité nationale. En effet, un tel outil offre un cadre logique permettant de représenter l'économie sénégalaise à travers les relations de comportement des agents économiques:

$$PIB_t = C_t + I_t + G_t + X_t - M_t$$

Avec

PIB : Le Produit Intérieur Brut,

C : La Consommation totale,

I : L'Investissement total,

G : Les dépenses de l'Etat,

X : Les Exportations totales,



M : Les Importations totales.

La consommation totale ainsi que l'investissement total comprennent une composante privée et une composante publique, d'où la réécriture suivante :

$$C_t = CP_t + CG_t ;$$

$$I_t = IP_t + IG_t$$

La consommation publique et l'investissement public sont exogènes. En revanche, la consommation privée est supposée évoluer en fonction du revenu disponible net. Par définition, le revenu disponible net correspond au PIB auquel sont ajoutés les revenus nets et transferts nets et retranchées les recettes fiscales soit :

$$YDN_t = PIB_t + TRN_t + RN_t - RF_t$$

Avec :

TRN : Les transferts nets ;

RN : Les revenus nets ;

RF : Les recettes fiscales.



Ainsi, la relation suivante lie la consommation et le revenu disponible net :

$$CP_t = f(YDN_t)$$

La consommation privée est supposée augmenter en fonction du revenu disponible net. En d'autres termes, une influence positive du revenu disponible net est attendue sur la consommation privée.

Par ailleurs, dans les économies des pays en développement généralement, les variables censées influencer significativement l'investissement privé sont le PIB, les crédits à l'économie, l'investissement public. En effet, lorsque les crédits à l'économie augmentent, des fonds se libèrent pouvant financer l'investissement privé. De même lorsque l'Etat investit dans des infrastructures par exemple, une influence positive peut être attendue sur l'investissement privé, certes avec un décalage correspondant au délai de réalisation de travaux. De même, une hausse du PIB crée davantage d'opportunités d'investissement. Dans, le cadre de ce travail, l'impôt sur les sociétés (IS) sera ajouté à la liste des variables devant influencer l'investissement privé. En effet, le Gouvernement a prévu dans le cadre de la réforme du code



général des impôts de recourir à un relèvement de l'IS pour compenser la réduction de l'IR. Ainsi, il a été retenu de ramener son taux à 30% correspondant à une révision de la décision de baisser l'IS intervenue en 2004. Pour rappel, la principale motivation de la mesure à l'époque était de stimuler l'investissement privé. Intuitivement, l'hypothèse d'un impact négatif de cette variable sur l'investissement privé paraît très envisageable. C'est-à-dire, lorsque l'IS baisse, l'investissement privé devrait augmenter. Inversement, dans le cas présent, une hausse de l'IS devrait en principe décourager l'investissement privé.

Compte tenu de toutes ces hypothèses, l'investissement privé est formulé selon la relation suivante :

$$IP_t = f(PIB_t, CRECO_t, IG_t, IS_t)$$

Avec

CRECO : Le crédit à l'économie

Les dépenses de l'Etat sont exogènes. Quant aux recettes de l'Etat, elles sont composées de recettes fiscales et de recettes non fiscales, soit :

$$RT_t = RF_t + RNF_t$$



Avec :

RT : Les recettes totales ;

RNF : Les recettes non fiscales.

Les recettes non fiscales sont exogènes. En revanche, les recettes fiscales comprennent l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu et les autres recettes fiscales qui ne seront pas détaillées pour les besoins de ce travail, soit :

$$RF_t = IS_t + IR_t + ARF_t$$

Avec :

IS : L'impôt sur les sociétés

IR : L'impôt sur le revenu

ARF : Les autres recettes fiscales

Les autres recettes fiscales sont supposées exogènes. Pour ce qui est de l'IS, il est censé évoluer en fonction de son assiette de prélèvement. La législation fiscale retient comme base imposable de l'impôt sur les sociétés, le résultat imposable. Ce résultat est déductible de charges sous certaines conditions définies dans le nouveau code général des impôts. Au niveau global, autrement



dit à l'échelle nationale, l'option retenue est de poser comme hypothèse de travail que l'assiette de prélèvement de l'IS est représentée par le PIB nominal. Un tel choix semble assez raisonnable; le PIB reflétant l'activité économique agrégée :

$$IS_t = f(P_t * PIB_t)$$

Avec :

P : Le déflateur du PIB ;

Quant à l'IR, il est supposé évoluer en fonction du revenu disponible :

$$IR_t = f(YD_t)$$

Avec : $YD_t = PIB_t + TRN_t + RN_t$ le revenu disponible

Les équations de comportement ainsi décrites vont être estimées par des méthodes économétriques et intégrées au modèle avec les équations de définition à partir des données du Sénégal. Ensuite des exercices de simulation pourront être réalisés une fois que la robustesse du modèle est testée et établie.



Les données sont issues des comptes nationaux en ce qui concerne le PIB, le déflateur du PIB, la consommation privée et publique, l'investissement privé et public.

Les transferts nets, les revenus nets, les exportations et les importations de biens et services sont tirées de la balance des paiements.

Les données des finances publiques proviennent du Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE). Il s'agit des séries sur les recettes fiscales (IR, IS etc.) et les recettes non fiscales.

VI.4. RESULTATS EMPIRIQUES

VI.4.1. ESTIMATIONS DES EQUATIONS DU MODELE

Le modèle macroéconomique décrit précédemment a été appliqué aux données du Sénégal.

Ainsi, l'estimation de la fonction de consommation a permis d'aboutir aux résultats suivants :



Tableau 19 Estimation de la fonction de consommation privée

Variable dépendante: log(CP) Méthode: variables instrumentales Période d'estimation: 1980-2014	
Variables indépendantes	Coefficients
C	3,05***
Log(CRECO)	0,16***
Log(YDN)	0,47***
R ²	0,99

Note : ***, ** et * indiquent respectivement la significativité des coefficients respectivement à 1, 5 et 10%.

La méthode des variables instrumentales (Two Stage Least Squares) a été utilisée. Il s'agit de la technique la mieux indiquée lorsqu'il y'a risque de présence de variable endogène parmi les variables explicatives. C'est le cas pour l'équation de consommation privée. En effet, le revenu disponible net est fonction du PIB. Les variables ont été transformées en Log afin que les coefficients puissent être interprétés directement comme des élasticités c'est à dire que le coefficient associé au revenu disponible net qui a pour valeur 0,47 signifie que lorsque le revenu disponible augmente de 1%, la consommation privée augmente de 0,47%.



Les résultats sont conformes aux hypothèses exposées dans la section précédente à savoir le revenu disponible net agit positivement sur la consommation privée. Les coefficients sont également significatifs. Le crédit à l'économie a été ajouté à la liste des variables explicatives et s'est révélé significatif. Ce résultat paraît assez logique et s'explique par l'utilisation du crédit comme complément de revenu affecté à la consommation. Ainsi, tout comme le revenu disponible net, le crédit à l'économie influence positivement la consommation privée. L'équation est également globalement significative comme le montre le coefficient du R^2 qui est de 0,99. En effet, une équation est représentative d'un phénomène donné lorsque son R^2 est proche de 1.

Le tableau 20 présente les résultats de l'équation d'investissement privé. Au préalable les tests de racine unitaire ou de stationnarité des variables ont été effectués. Ils ont révélé une intégration d'ordre 1 des variables. Par ailleurs, les tests de cointégration ont également permis d'identifier une relation de long terme entre les variables. Une estimation par la méthode des équations à correction d'erreurs a donc été effectuée.



Tableau 20 Estimation de la fonction d'investissement privé

Variable dépendante: $d\log(IP)$ Méthode: équation à correction d'erreur Période d'estimation: 1980-2014	
Variables indépendantes	Coefficients
$d\log(CRECO)$	0,48***
$d\log(IG(-3))$	0,14**
$d\log(IS)$	-0,03
$CointeqIP (-1)$	-1,05***
R^2	0,78

Note: ***, ** et * indiquent respectivement la significativité des coefficients respectivement à 1, 5 et 10%.

L'hypothèse émise dans la spécification en ce qui concerne l'IS est confirmée par l'estimation même si le coefficient n'est pas significatif. En effet, le signe est négatif ce qui signifie qu'une hausse de l'IS correspondant à une augmentation des charges chez les investisseurs, par conséquent se traduit par une baisse de l'investissement privé. De même, l'investissement public a pour effet de stimuler l'investissement privé avec un retard de trois ans. Le crédit à l'économie influence positivement et significativement l'investissement privé. En d'autres termes, il crée une capacité financière permettant de réaliser des investissements. En outre, l'introduction du PIB n'a pas permis d'obtenir de bons



résultats. Cette équation correspond à une bonne description du comportement d'investissement privé comme en témoigne le R^2 .

Enfin, les résultats des estimations des équations de recettes fiscales à savoir l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu sont consignés respectivement dans les tableaux 21 et 22 :

Tableau 21 Estimation de la fonction de l'impôt sur le revenu

Variable dépendante: $\log(IR)$ Méthode: régression simple Période d'estimation: 1980-2014		
	Variables indépendantes	Coefficients
	C	-1,79*
	$\log(YD)$	0,19*
	$\log(IR(-1))$	0,88***
R^2	0,98	

Note: ***, ** et * indiquent respectivement la significativité des coefficients respectivement à 1, 5 et 10%.



Tableau 22 Estimation de la fonction de l'impôt sur les sociétés

Variable dépendante: log(IR) Méthode: regression simple Période d'estimation: 1980-2014	
Variabes indépendantes	Coefficients
C	-3,07**
log(P*PIB)	0,32***
log(IS(-1))	0,73***
R ²	0,98

Note: ***, ** et * indiquent respectivement la significativité des coefficients respectivement à 1, 5 et 10%.

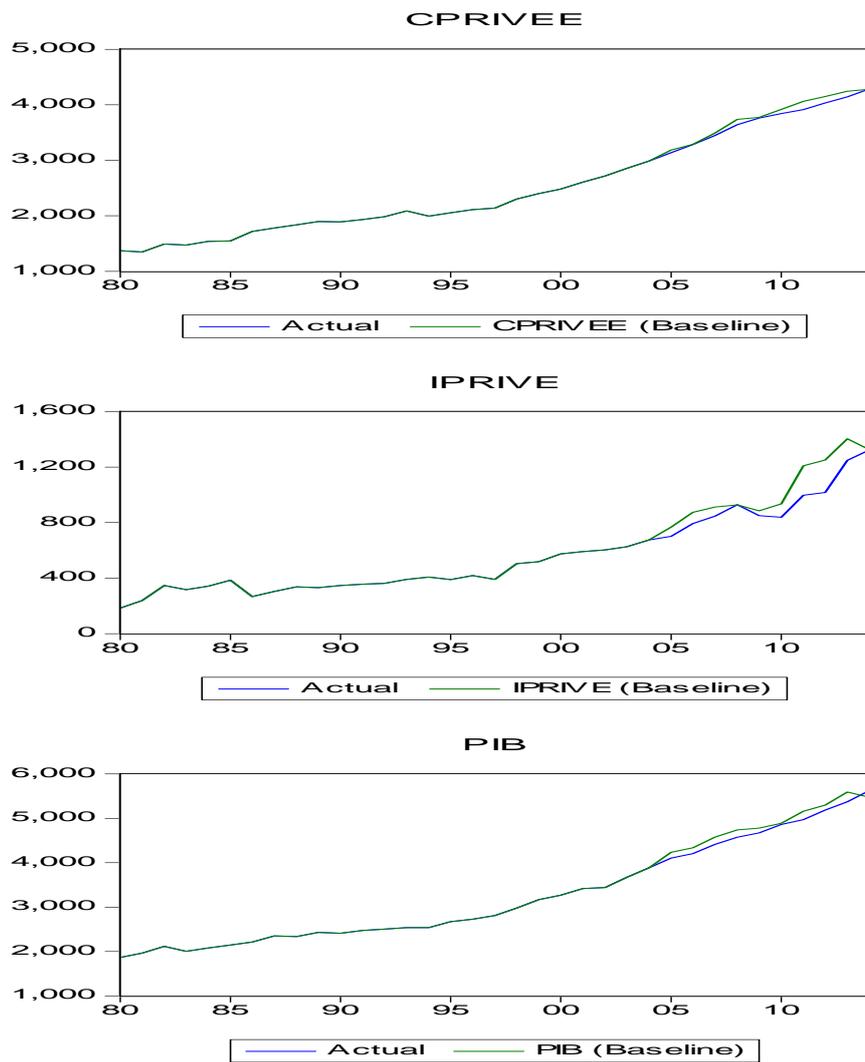
Les résultats sont conformes aux hypothèses énoncées dans la méthodologie.

VI.4.2 SIMULATIONS DU MODELE

Avant de procéder à des simulations sur le modèle, il est nécessaire de tester sa robustesse autrement dit son aptitude à décrire la réalité. Pour cela, il suffit juste de résoudre le modèle et de comparer les résultats obtenus (Baseline) aux séries observées (Actual). Lorsque l'écart est réduit, cela signifie que le modèle est une bonne représentation de la réalité et peut être utilisé sans problème à des fins de simulation. En revanche lorsque l'écart est grand, le modèle est à rejeter. La consommation privée, l'investissement privé ainsi que le PIB sont ainsi représentés ci-dessous :



Figure 20 Tests de robustesse du modèle



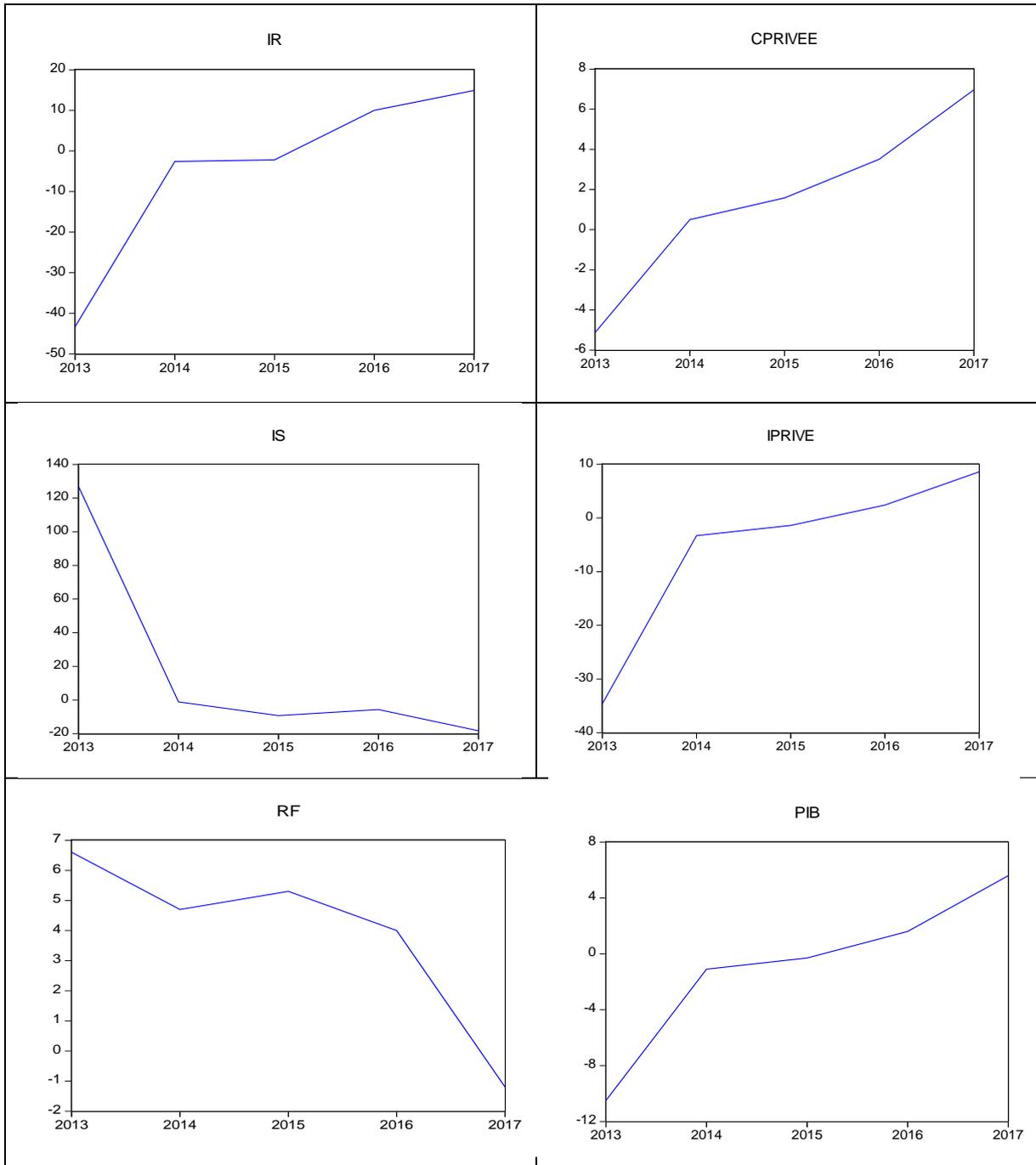
L'écart entre les deux séries pour les variables sélectionnées n'est pas important, le modèle peut donc être utilisé pour effectuer des simulations. Ainsi, la politique envisagée par le Gouvernement à savoir une réduction de l'impôt sur le revenu dans les limites fixées selon l'enveloppe retenue de 30 milliards de



Francs CFA compensée par une hausse du taux d'impôt sur les sociétés qui passerait de 25 à 30%, est appliquée à partir du modèle. La période de simulations s'étend sur 5 ans de 2013 à 2017.



Figure 21 Simulations des impacts d'une réduction de l'impôt sur le revenu et d'une hausse de l'impôt sur les sociétés



Suite à l'exécution de la mesure, l'impôt sur le revenu enregistrerait un repli estimé à 43.3 milliards de FCFA la première année d'après les simulations du modèle. Ce résultat n'est pas loin de la perte effectivement constatée et qui s'est chiffrée à 42,6 milliards.

La consommation privée enregistrerait une baisse de 5,12% la première année suite à la réduction du revenu disponible imputable au relèvement du taux d'impôt sur les sociétés qui viendrait renforcer les recettes fiscales. Par la suite, elle s'inscrirait en hausse stimulée par la baisse de l'IR. Cette progression atteindrait 6,97% en fin de période de simulation. L'évolution de la consommation est en phase avec celle de l'IR.

La hausse du taux de l'impôt sur les sociétés découragerait l'investissement privé en début de période. Par la suite, les prélèvements au titre de l'IS enregistreraient un repli sous l'effet de la contraction de son assiette de prélèvement. A cet égard, le PIB serait affecté négativement avant d'être tiré par la consommation privée dans les deux dernières années où il gagnerait successivement 1,6 et 5,6%.

Les recettes fiscales quant à elles, auraient bénéficié de l'augmentation importante de l'IS en début de période pour s'inscrire par la suite en ralentissement et baisser de 1,2 % en 2017.



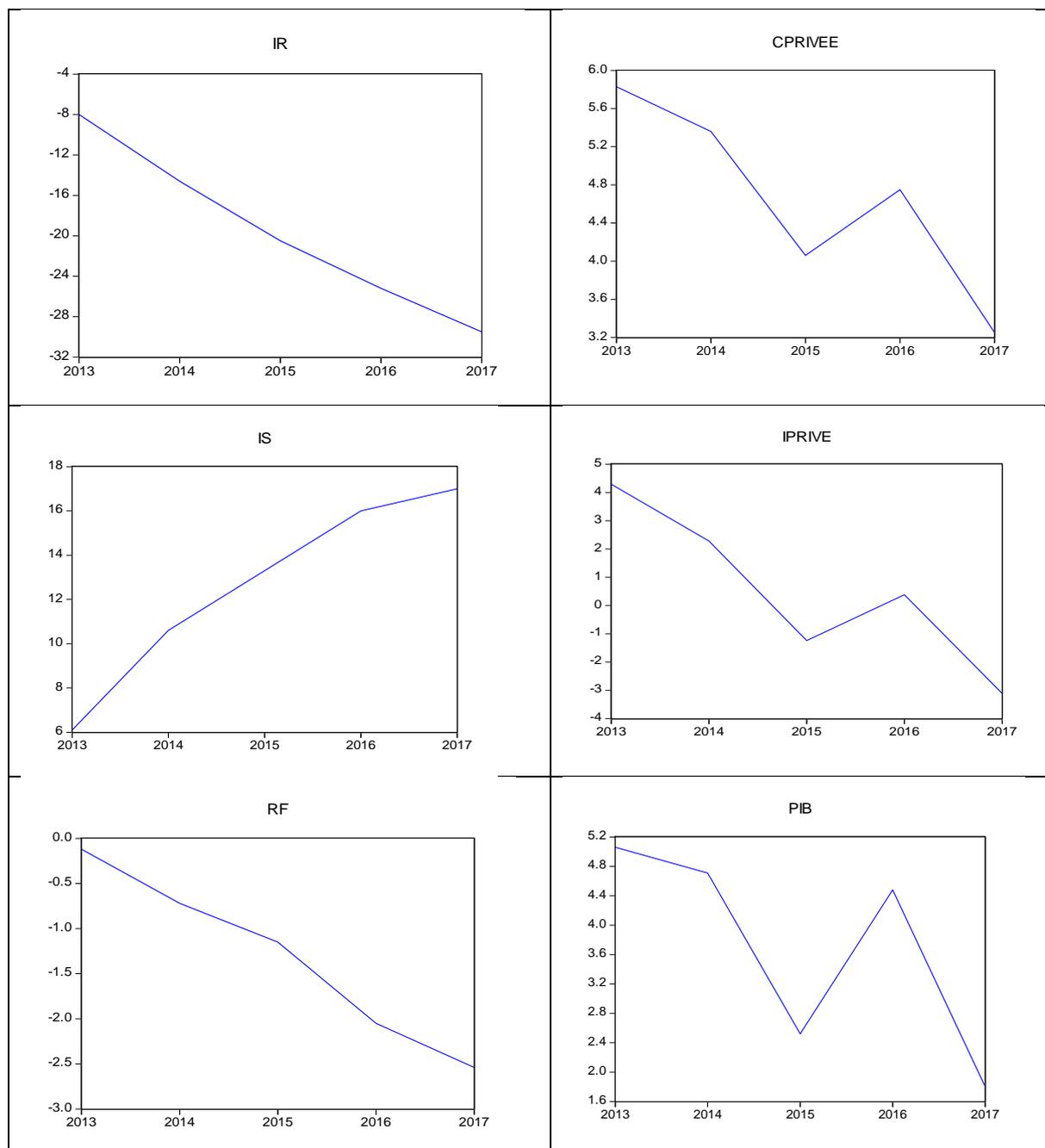
En définitive, la réforme coûterait 43,3 milliards de FCFA en 2013 à l'Etat dépassant l'enveloppe initialement prévue, fixée à 30 milliards. La consommation privée qui était visée par la mesure à travers un soulagement du pouvoir d'achat des ménages, bénéficierait de la mesure et augmenterait de 6,97% en 2017. En outre, la décision compensatoire consistant à relever le taux d'impôt sur les sociétés, découragerait l'investissement privé et pénaliserait l'assiette de prélèvement.

Par ailleurs, la réaction de l'économie sénégalaise serait cohérente avec un schéma de courbe de Laffer avec un effet stimulant de la réduction de l'impôt sur le revenu qui affecte à la fois l'activité économique et les recettes fiscales.

Un scénario alternatif a été simulé en envisageant de répartir l'enveloppe de 30 milliards de FCFA à raison de 5 milliards de FCFA par année en maintenant la mesure compensatoire consistant à relever le taux de l'IS mais suivant une application progressive. Les résultats se présenteraient comme suit :



Figure 22 Simulations des impacts d'une réduction de l'impôt sur le revenu et d'une hausse de l'impôt sur les sociétés selon un schéma progressif



Cette solution semble plus soutenable d'un point de vue budgétaire. En effet, les pertes de recettes d'impôt sur le revenu seraient sensiblement atténuées. La première année, la réforme ne coûterait que 8 milliards de FCFA contre 43,3 de FCFA dans le premier scénario et 42.6 milliards effectivement constatés. En outre, la mesure aurait pour conséquence de stimuler la consommation privée sur toute la période. Le PIB serait également tiré par la consommation privée. L'impôt sur les sociétés bénéficierait à la fois de la hausse progressive de son taux et de l'élargissement de son assiette représentée par le PIB nominal. La croissance du PIB encouragerait l'investissement privé en début de période, qui subirait par la suite l'influence de la hausse de l'IS. Les recettes fiscales, quant à elles, s'inscriraient en repli sous l'effet de la réduction de l'IR. Toutefois, la baisse ne dépasserait pas 2,5%.

Cette stratégie ne dégraderait pas sensiblement la situation de recouvrement de recettes fiscales et impacterait positivement sur la consommation privée et l'activité économique. Tels étaient les objectifs recherchés par les autorités publiques. Ce scénario correspond ainsi à une meilleure réponse aux attentes du décideur.



CONCLUSION

La décision de réduire l'impôt sur le revenu a occasionné des pertes de recettes fiscales au-delà des limites initialement prévues par l'autorité. En effet, le Gouvernement avait décidé de consacrer 30 milliards de FCFA à la mesure alors que l'allègement de l'impôt sur le revenu a coûté 43,3 milliards de FCFA. La mesure préconisée pour compenser cette renonciation d'impôts et consistant à relever le taux d'impôt sur les sociétés n'a pas suffi à atténuer les effets sur les finances publiques de la réduction de l'impôt sur le revenu la première année. La décision a été mise en œuvre sans être précédée d'une évaluation empirique. Une telle approche aurait permis de mieux cerner les implications de la mesure. Cela suppose une maîtrise du fonctionnement de l'économie sénégalaise suite à une telle décision. En d'autres termes, le comportement des agents économiques ainsi que leurs interactions doivent être bien compris. Ainsi, un cadre cohérent décrivant l'économie sénégalaise à partir de relations de comportement des agents a été construit pour évaluer l'impact du changement majeur intervenu avec la baisse de l'impôt sur le revenu. Cette estimation permet de mettre en évidence l'intérêt de l'évaluation au préalable de la prise de décision. En effet, les résultats de la simulation de la mesure ont permis de confirmer les pertes constatées un an après l'application de la mesure. En effet, le modèle macroéconométrique utilisé permet de trouver un manque à gagner estimé 43,3



milliards de FCFA. Ce montant est assez proche de celui réellement constaté en 2013.

Un scénario alternatif a été testé en considérant l'application d'un mécanisme progressif aussi bien pour la réduction de l'impôt sur le revenu que pour le relèvement du taux d'impôt sur les sociétés. Une telle option livre de meilleurs résultats avec une baisse soutenable des recettes fiscales et des répercussions positives sur la consommation privée et l'activité économique. En d'autres termes, cette solution permet d'atteindre les objectifs visés par le Gouvernement à travers la réforme. En effet, elle permet de minimiser les pertes de recettes fiscales tout en stimulant l'activité économique via la consommation privée.



CHAPITRE 7 CAPACITE FINANCIERE DE L'ADMINISTRATION FISCALE SENEGALAISE

INTRODUCTION

La mobilisation des ressources publiques constitue un besoin crucial qui contribue significativement à la conduite et à la réussite de la politique économique. Il s'agit d'une préoccupation particulièrement forte dans les pays en développement. En effet, ces économies sont caractérisées par des retards importants notamment dans les domaines des infrastructures et de l'énergie qui requièrent des investissements très coûteux impactant lourdement sur leurs finances publiques. A cela s'ajoute, le défi majeur d'éradication de la pauvreté que partagent ces pays et qui nécessite également des dépenses importantes. Dans un cadre plus global aujourd'hui, la poursuite des agendas déclinés par les Nations Unies pour l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD), exerce une pression considérable sur les finances publiques des pays en développement. Dans un tel contexte, les Etats s'inscrivent dans une dynamique d'accroissement des ressources à leur disposition afin de pouvoir faire face à ces défis importants. Toutefois, selon la nature des revenus, des contraintes peuvent



peser sur leur mobilisation optimale. A cet égard, une lecture de la composition des ressources publiques est nécessaire afin de comprendre les limites à leur accroissement. En effet, le Gouvernement dispose de recettes fiscales prélevées auprès des agents économiques, des dons provenant de l'extérieur, de l'aide publique au développement et de l'endettement. La conjoncture internationale défavorable rend de plus en plus incertains les appuis venant de l'extérieur tandis que les possibilités d'extension de ressources par l'endettement sont à envisager avec prudence et restent par conséquent limitées. Ainsi parmi les sources de revenus disponibles, celle que l'Etat maîtrise le mieux correspond aux recettes fiscales. Toutefois, les marges de progression des revenus fiscaux sont limitées dans la mesure où une taxation excessive pourrait à terme nuire à l'épanouissement de l'activité économique. En plus, une part non négligeable des prélèvements est effectuée au cordon douanier dont la performance à la collecte est soumise aux aléas de la conjoncture internationale. Ainsi, une trop forte dépendance vis-à-vis de ce type de ressources ne saurait être recommandée, car constituant une source de vulnérabilité. Par ailleurs, les taux de taxation sont fixés par des normes et législations souvent valables dans un espace donné et respectant les règles de concurrence loyale et de compétitivité. La capacité d'extension des revenus en agissant sur les taux d'imposition est ainsi réduite. En revanche, l'élargissement de l'assiette fiscale peut offrir des opportunités intéressantes de recouvrement de ressources de l'Etat. Seulement, la mise en



œuvre des mesures dans ce domaine ainsi que les résultats s'inscrivent dans le long terme.

Par ailleurs, la configuration des économies des pays en développement est caractérisée par une forte présence du secteur informel dont les activités échappent à la fiscalité. D'autres facteurs tels que la fraude, l'évasion fiscale, la corruption et le faible niveau de modernisation des infrastructures fiscales limitent également le recouvrement optimal des taxes. Or, nombreux sont les pays en développement confrontés à de tels obstacles. A cela s'ajoutent les politiques d'incitation à l'investissement qui se manifestent par des facilités (exonérations fiscales, réductions d'impôts) accordées aux entreprises et se traduisent par une réduction des ressources du Gouvernement surtout lorsqu'elles sont octroyées sans adopter une démarche rationnelle. Ainsi, le nombre et la durée d'application de telles faveurs devraient faire l'objet de limitations.

Au Sénégal, les revenus fiscaux représentent environ 60% du total des recettes budgétaires. La structure de ces ressources est dominée par les impôts indirects qui comptent pour près de 70% des recettes contre environ 30% pour les impôts directs. En outre, cette répartition montre une certaine dépendance par rapport à la fiscalité intérieure sur biens et services, qui représente plus de 50% alors que la part des prélèvements sur les revenus, bénéfices et salaires



reste relativement modeste (environ 27%). Le pays enregistre toutefois la troisième meilleure performance en matière de pression fiscale de la zone UEMOA en 2014 derrière le Niger et le Togo. Il réalise ainsi un taux situé aux alentours de 19% en 2014 qui reste inférieur au critère de 20% retenu dans le cadre de la surveillance multilatérale au sein des Etats membres de l'UEMOA.

L'économie sénégalaise est à l'instar de nombreux pays en développement caractérisée par un secteur informel imposant. En effet, d'après les derniers chiffres disponibles auprès de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, ce secteur emploie plus de 2 millions de personnes soit 48,8% de la population active occupée et sa valeur ajoutée est estimée à 41,6% du PIB. Le manque à gagner en matière de fiscalité imputable au secteur informel est ainsi considérable. L'Etat du Sénégal accorde également d'importantes facilités au secteur privé (exonérations fiscales, réduction d'impôts) pour stimuler l'investissement. A ce titre, le rapport d'évaluation des dépenses fiscales estime ces faveurs à 280 milliards de FCFA en 2012, soit 20,7% des recettes fiscales et 3,9% du PIB.

L'objectif de cette étude est d'évaluer les marges de progression des recettes fiscales au Sénégal. La démarche va consister à estimer le manque à gagner de l'Etat sur ses principales lignes de recettes fiscales. Cette contribution permettra d'améliorer sensiblement la méthode de fixation des objectifs de



recettes fiscales jusqu'ici basée sur l'arbitraire car reposant sur les montants de dépenses envisagés.

Le reste du document est articulé comme suit : après un survol de la littérature économique consacrée à l'évaluation du potentiel fiscal, quelques statistiques descriptives de la fiscalité au Sénégal feront l'objet de la section 2 la méthodologie sera présentée à la section 3, la section 4 sera consacrée aux résultats de l'étude et enfin les principales conclusions et recommandations seront formulées.

VII.1. REVUE DE LITTERATURE

Les défis majeurs liés notamment à la lutte contre la pauvreté et les besoins importants en infrastructures de base dans un contexte de conjoncture économique internationale morose, conduisent les autorités publiques des pays en développement à chercher à accroître davantage leurs ressources. C'est dans ce cadre que la question de l'évaluation du potentiel fiscal a depuis longtemps fait l'objet d'une attention particulière. Le potentiel fiscal d'une économie représente le ratio de recettes fiscales maximal que peut dégager cette dernière si elle utilisait toutes ses ressources et capacités pour la collecte de celles-ci (Alfirman, 2003). Ainsi, l'écart entre le potentiel fiscal et les recettes fiscales effectivement collectées, correspond à l'effort fiscal.



Dans la littérature, les deux méthodes d'évaluation du potentiel fiscal retrouvées s'appuient principalement sur les estimations à partir de données de panel. La première méthode d'évaluation consiste à estimer une équation du ratio de recettes fiscales en fonction de quelques variables (considérées comme des déterminants). Le ratio prédit par la régression constitue le potentiel fiscal et le résidu de l'équation représente l'effort fiscal (Chambas et Brun, 2010).

Cette méthodologie a été utilisée par Chambas et Brun (2010) pour le cas spécifique du Sénégal. Dans cette étude, les auteurs ont évalué le potentiel de recettes publiques du Sénégal. Ils montrent que le PIB par tête retardé, la part du secteur agricole dans le PIB et la part des exportations minières dans les exportations de marchandises agissent négativement sur le potentiel fiscal, alors que l'impact du taux d'importation sur le PIB et de la part des exportations pétrolières dans les exportations de marchandises, est positif. Cette étude montre aussi que le niveau de collecte de recettes fiscales du Sénégal est proche de son potentiel.

Par ailleurs, l'étude de Gupta (2007) sur 105 pays en développement, aboutit aux mêmes résultats que Chambas et Brun (2010) en ce qui concerne le signe de la part du secteur agricole et du taux d'importations sur le PIB. De plus, l'auteur montre que certains facteurs structurels tels que le PIB par habitant et l'aide étrangère agissent positivement sur le ratio des recettes publiques.



Cependant, dans la plupart des spécifications, les variables mesurant la stabilité politique, la corruption et celles décrivant la politique fiscale, n'ont pas d'impact sur le ratio entre les impôts et le PIB. En outre, cette étude indique que dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne le niveau de collecte de recettes est au-dessus du potentiel, contrairement à certains pays d'Amérique latine où celui-ci est en deçà du potentiel.

Plus récemment, Ahlerup et al. (2015) ont mesuré l'impact des réformes des systèmes fiscaux telles que l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la création d'agences autonomes de collecte de recettes publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne. Ces auteurs trouvent que l'impact de l'introduction de la TVA n'est pas significatif aussi bien à court qu'à long terme. Cependant, la création de nouvelles agences autonomes de collecte d'impôts agit positivement sur les recettes fiscales totales dans le court terme, mais l'effet se dissipe dans le long terme.

La seconde méthode d'évaluation consiste à utiliser la technique d'estimation de frontière stochastique. Cette méthode est semblable à la première à la différence que celle-ci décompose le terme d'erreur en deux composantes indépendantes. Le premier terme d'erreur est supposé suivre une loi normale centrée, alors que le second est distribué suivant une loi normale strictement positive. A cet égard, Alfirman (2003) a tenté d'estimer le potentiel de



recettes des autorités locales dans le cas de l'Indonésie en utilisant la méthode d'estimation de frontière stochastique. L'auteur montre qu'aucune des autorités locales n'a atteint son potentiel de recette. Il conclue que ces administrations disposaient d'une marge de progression de leurs recettes locales de 0,36% du PIB.

La même approche a été utilisée par Davoodi et Grigorian (2007) qui se sont intéressés aux facteurs expliquant la faiblesse du ratio des recettes dans le cas de l'Arménie. Ces auteurs trouvent que la persistance de la faiblesse du ratio des recettes en Arménie peut être attribuée à la faiblesse des institutions. En outre, d'après leurs résultats, l'écart entre le ratio de recettes effectivement collectées et le niveau potentiel est en moyenne de 6,4% du PIB sur la période 1996-2006.

Pessino et Fenochietto (2010) ont étudié les déterminants de l'effort fiscal pour 96 pays en développement dont le Sénégal. En utilisant la technique de la frontière stochastique, cette étude corrobore l'analyse de Gupta (2007) quant au signe du taux d'ouverture commerciale, du PIB par tête et de la part du secteur agricole dans le PIB. Cependant, en plus de ces variables, les auteurs trouvent un signe positif pour les dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB et un signe négatif pour l'inflation, le coefficient de GINI sur la répartition des revenus, et l'indice de perception de la corruption. D'après les résultats de cette



étude, la pression fiscale établie à 16,1% au Sénégal en 2001 devrait pouvoir potentiellement se situer entre 23,0% et 26,5%. Plus tard, en 2013, ces auteurs ont élargi le champ de leur étude en passant de 96 à 113 pays et montrent qu'en 2011, le taux d'impôts de 19,4% pouvait être relevé à 26,8%, ce qui constitue un effort fiscal de 7,4 points de pourcentage pour le Sénégal.

La même méthodologie a été utilisée par Ndiaye et Korsu (2011) qui ont étudié les déterminants des recettes fiscales dans les pays de la CEDEAO pour ensuite construire un indicateur de l'effort fiscal pour ces différents pays. Les auteurs ont eu recours à la méthode d'estimation de frontière stochastique tout en considérant les recettes publiques de manière désagrégée telles que les taxes directes, indirectes, d'exportations et l'ensemble des taxes. Les résultats ont révélé que: le taux d'alphabétisation a un effet positif sur toutes les catégories d'impôt considérées; la profondeur financière ($M2/PIB$) a un effet positif sur la fiscalité indirecte et celle liée aux exportations ; la part agricole du PIB a un effet négatif sur les impôts directs et indirects et l'ouverture des économies à l'importation et le PIB par habitant ont des effets positifs sur la taxe aux exportations. De plus, les auteurs ont montré que tous les pays de la CEDEAO sont en dessous de leurs capacités fiscales.

Sur la période récente, Langford et Ohlenburg (2015) ont quantifié le potentiel fiscal pour un panel de 85 économies faiblement dotées en ressources



naturelles. En recourant à l'estimation par la frontière stochastique, l'étude trouve que l'effort fiscal estimé pour l'année 2009, varie de 38% au Guatemala à 90% en Suède, avec une moyenne de 62% pour toutes les observations. Par ailleurs, cette étude montre aussi que le potentiel de taxe du Sénégal est de 25,5%, soit un effort fiscal de 74% en 2010. Le FMI (2015) a estimé le potentiel fiscal dans une étude similaire pour un groupe de 113 pays dont 23 pays de l'Afrique subsaharienne. Il ressort de ce travail que le pays médian d'Afrique subsaharienne pourrait potentiellement accroître ses recettes fiscales de 3 à 6,5 points de pourcentage.

Au-delà des facteurs abordés dans les études cités ci-dessus, le comportement des contribuables par rapport à leurs obligations vis-à-vis du système fiscal est déterminant dans le processus de collecte des impôts. Ainsi, il existe principalement cinq facteurs expliquant la conformité des contribuables au système fiscal dans la littérature. Ces facteurs concernent la dissuasion économique, les normes (à la fois personnelles et sociales), l'équité et la confiance (dans l'administration fiscale), la complexité du système fiscal et le rôle du gouvernement et de l'environnement économique au sens large (Walsh, 2012). Le modèle de dissuasion économique considère le contribuable comme un agent économique rationnel, qui évalue les coûts et les avantages de se soustraire à l'impôt, et donc choisit de ne pas payer, si le bénéfice de ne pas se



conformer au système fiscal l'emporte sur les coûts. La prise en compte des normes s'explique par le fait que lorsque les contribuables trouvent que l'évasion fiscale est faible et que la majorité des agents se conforme au système fiscal, alors cela crée davantage d'incitations à se conformer aux obligations fiscales. De plus, le fait de ne pas avoir confiance à l'administration fiscale par rapport à son équité pousse les agents à ne pas déclarer correctement leurs activités pour la collecte de l'impôt. Enfin, l'auteur souligne qu'un système fiscal complexe ou des conditions économiques difficiles peuvent parfois conduire certains contribuables à se soustraire aux impôts. Dans le même registre, des auteurs se sont intéressés au comportement de fraude fiscale des unités de production informelles. En effet ce segment de l'économie est responsable d'un manque à gagner considérable pour l'Etat. C'est ainsi que De Soto (1989) montre que les entreprises choisissent d'opérer dans le secteur informel en adoptant un raisonnement rationnel. Plus tard, Diagne et Thiaw (2008) s'inspirent des travaux de Feinstein (1991), Bardsley (1996) et Andreoni et al. (1998) et montrent que le comportement des entreprises et de l'Etat s'apparente à un jeu de type Principal Agent. A partir d'un échantillon de 246 entreprises informelles sénégalaises, les auteurs montrent que les indicateurs de visibilité, la perception de la politique fiscale, la présence des agents de contrôle de l'Etat ainsi que l'information influencent positivement l'enregistrement de leur activité. Par contre,



le niveau d'éducation, l'âge du chef d'entreprise, le taux d'imposition ainsi que la taille de l'activité révèlent un comportement anticipateur et maximisateur de profit.

Selon Richardson (2005), cité par Gberegbe et al. (2015), si un système de taxe est perçu comme injuste et inéquitable, il peut encourager les contribuables à se soustraire au paiement des impôts et à rendre le système fiscal inefficace. C'est dans ce cadre que Gberegbe et al. (2015), ont testé la relation entre la perception de l'équité de l'impôt et le comportement des agents vis-à-vis du système fiscal sur des données de Ken Saro-Wiwa Polytechnique, Bori au Nigéria. Les résultats de cette étude montrent que la relation liant la perception des agents de l'équité de l'impôt et la conformité au système fiscal, est positive et significative. Ainsi, l'équilibre perçu entre les impôts payés et les biens publics disponibles, influe sur le comportement des contribuables à respecter le système fiscal.

Sous le même angle, Bello et Danjuma (2014) soulignent que les facteurs théoriques qui expliquent le comportement des agents à se conformer au système fiscal sont les aspects économiques, socio-psychologiques, les échanges financiers, les traitements comparatifs et la légitimité politique.

Bird et al. (2014) ont également tenté d'étendre le modèle simple de l'effort fiscal en montrant que non seulement les facteurs tels que la part relative du secteur non-agricole dans l'économie ou le poids des importations et des



exportations dans le PIB sont importants, mais aussi que d'autres paramètres comme l'efficacité du gouvernement, la stabilité politique, l'absence de violence, le respect de la loi et la maîtrise de la corruption, agissent positivement sur le niveau de recettes fiscales collectées.

VII.2. ANALYSE DESCRIPTIVE

Les informations liées à la structure des recettes fiscales et leurs évolutions ont largement été abordées dans la première partie. Ainsi, dans cette section, la performance du Sénégal en termes de mobilisation de recettes fiscales va être comparée à celles des pays membres de l'UEMOA. Des éléments pertinents influençant la collecte d'impôts et de taxes tels que la corruption et le coût des dépenses fiscales seront également ajoutés à l'analyse.

VII.2.1. EVOLUTION COMPARATIVE DES RECETTES FISCALES AU SEIN DE L'UEMOA

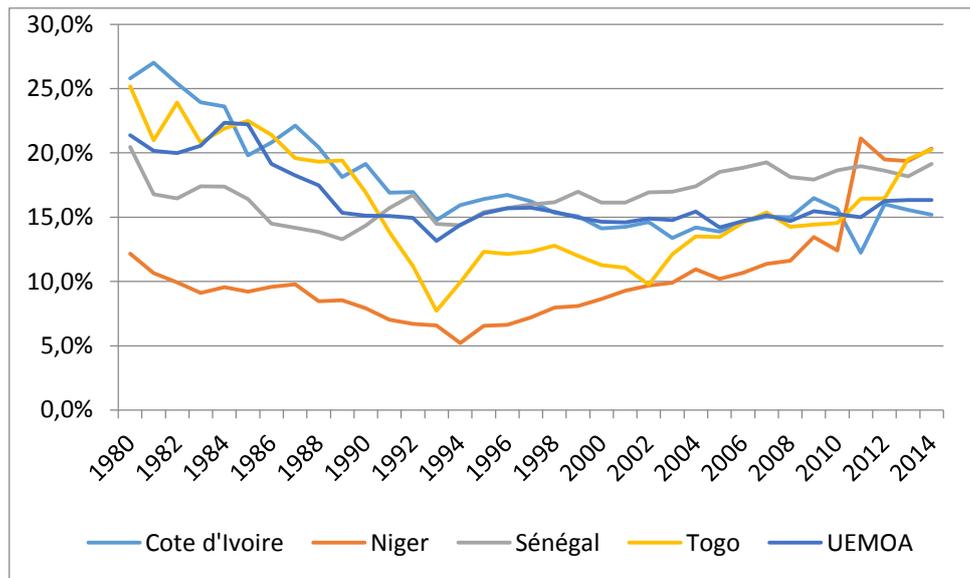
Dans la zone UEMOA, le Sénégal fait partie des pays qui réalisent les performances les plus satisfaisantes en matière de mobilisation de recettes



fiscales. En effet, en 2014 les recettes fiscales du Sénégal se sont établies à 19,2% du PIB, derrière le Niger et le Togo qui réalisent le même niveau de recouvrement avec une pression fiscale de 20,3%. Sur la période 1980 - 1990, la pression fiscale du Sénégal a été en moyenne de 15,9%, soit le troisième ratio de recettes fiscales par rapport au PIB dans la zone UEMOA derrière la Côte d'Ivoire (22,4%) et le Togo (21,1%). Cependant, suite aux difficultés rencontrées par les économies de la zone UEMOA du début des années 80 jusqu'à la période précédant la dévaluation du Franc CFA, la pression fiscale moyenne a drastiquement diminué en passant de 18,3% en 1987 à 14,7% en 2000. Entre 1998 et 2010, le Sénégal réalise la meilleure performance en matière de prélèvements fiscaux avec une pression fiscale moyenne de 17,5%. Cette période coïncide avec la crise en Côte d'Ivoire qui a affecté négativement ses finances publiques. Mais depuis 2011, le Niger qui a commencé son activité d'exploitation pétrolière, est devenu le premier pays dans la zone UEMOA en matière de recouvrement de recettes fiscales en pourcentage du PIB. A partir de 2013, le Togo et le Niger réalisent les meilleures performances fiscales de la zone. Les résultats du Togo s'expliquent par l'importante réforme des finances publiques consacrant la création de l'Office Togolais des Recettes. Cette entité regroupe l'ensemble des régies fiscales.



Figure 23 Evolution de la pression fiscale au sein de l'UEMOA



Source : BCEAO

VII.2.2. PERCEPTION DE LA CORRUPTION ET NIVEAU DE RECOUVREMENT FISCAL

La corruption peut avoir des effets négatifs sur la performance au recouvrement de recettes publiques. En effet, un niveau élevé de corruption a tendance à compromettre la performance des entités de recouvrement de recettes fiscales (Davoodi et Tanzi, 2000). La figure 24 montre le niveau de recouvrement de recettes fiscales en fonction de celui de la perception de la corruption au niveau du secteur public dans les pays de la zone UEMOA. Cette figure indique que les pays, dont le secteur public est moins corrompu, font partie de ceux qui ont un niveau de pression fiscale élevé. En effet, Parmi les quatre pays les moins corrompus en l'occurrence le Bénin, le Burkina Faso, le Sénégal et le Niger, trois font partie de ceux qui réalisent les prélèvements d'impôts les

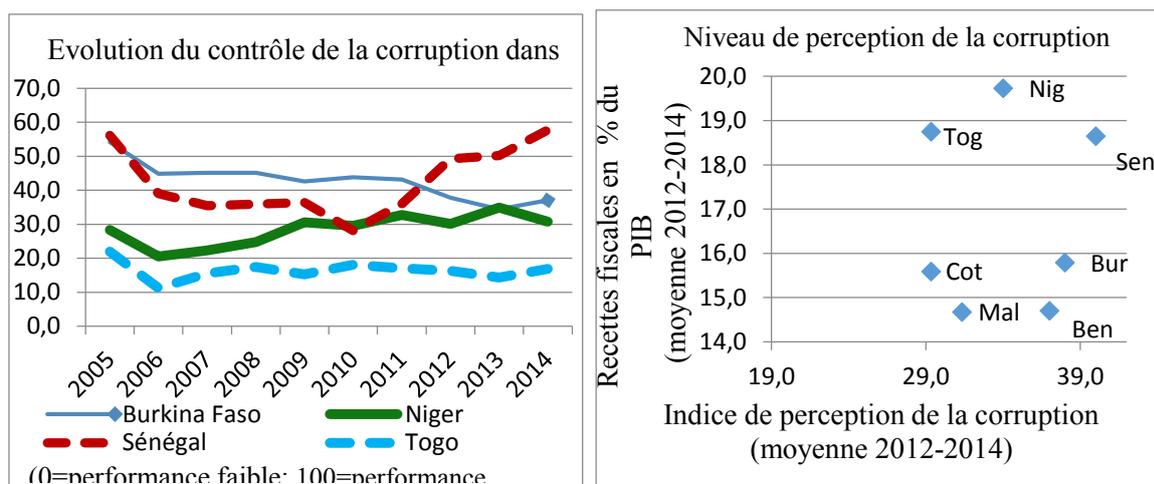


plus élevés. Cependant, le cas particulier du Togo indique un niveau de perception de la corruption élevé accompagné d'un fort ratio de recettes fiscales.

Par ailleurs, une enquête menée par Transparency International en 2008 a montré que sur 106 dirigeants d'entreprise interrogés, 84% pensent que la lutte contre la corruption menée par l'Etat du Sénégal était inefficace, 8% trouvent celle-ci efficace et 8% croient que ces mesures n'ont pas d'impact. Selon cette même enquête la perception de la corruption par les dirigeants d'entreprises pour les impôts et domaines est de 4,2/5 et de 3,4/5 pour la douane. Ce qui indique un niveau de perception de la corruption élevé. Néanmoins, les efforts menés par le Sénégal dans le cadre de la lutte contre la corruption ont permis d'inverser la tendance de l'évolution de la corruption. En effet, l'indicateur de la Banque Mondiale mesurant la lutte contre la corruption au Sénégal est passé de 28,1 en 2010 à 57,7 en 2015, ce qui indique une performance satisfaisante de la politique de l'Etat en matière de lutte contre la corruption.



Figure 24 perception de la corruption et pression fiscale au sein de l'UEMOA



Source : BCEAO, Transparency International, Banque Mondiale et calculs des auteurs

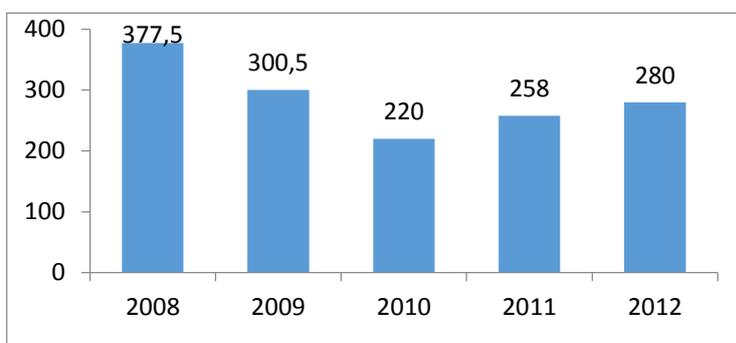
VII.2.3. COUT DES DEPENSES FISCALES

Les autorités publiques accordent des exonérations ou des diminutions de taux d'impôts consistant en des renoncations de recettes fiscales pour stimuler l'investissement privé ou améliorer le pouvoir d'achat des ménages. A cet effet, il ressort de l'analyse du graphique de la figure 25, que le montant global des dépenses fiscales s'élève à 377,5 milliards de FCFA en 2008, ce qui correspond à une perte de 34,7% de recettes fiscales. Elles ont connu une diminution entre 2009 et 2010 en passant de 300 à 220 milliards. Ainsi, les pertes de recettes sont passées de 27,7% en 2009 à 18,4% en 2010. Cette diminution s'explique principalement par celle des dépenses fiscales issues des impôts indirects qui ont baissé de 39,2% entre 2009 et 2010, alors que les impôts indirects ont connu une augmentation de près de 3% pour la période. Cependant, cette tendance



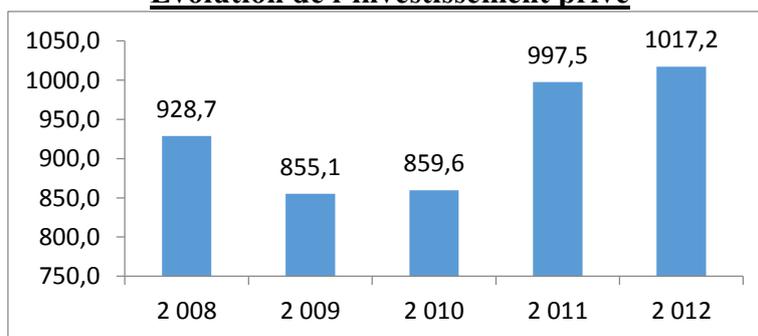
baissière des dépenses fiscales est inversée entre 2010 et 2012. En effet, elles sont passées de 220 milliards en 2010 à 280 milliards en 2012. Cette hausse est due en partie à l'augmentation des faveurs accordées au titre des impôts directs et indirects de 8%. Malgré le coût élevé de ces dépenses fiscales, leur évolution reste en phase avec celle des investissements privés comme l'indique la figure 25.

Figure 25 Evolution des dépenses fiscales (en milliards de FCFA) de 2008 à 2012



Source : Rapport sur l'évaluation des dépenses fiscales, 2012

Evolution de l'investissement privé



Source : DPEE

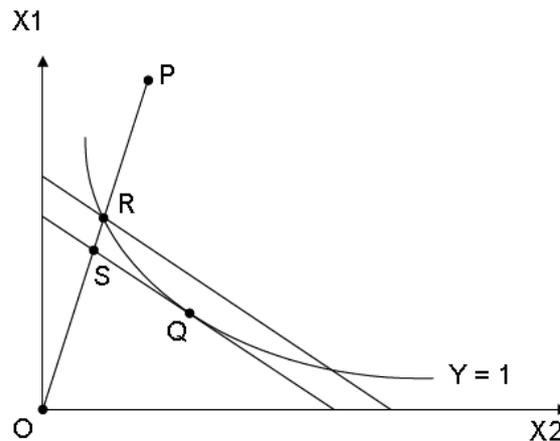


VII.3. METHODOLOGIE

L'approche adoptée dans le cadre de cette étude est inspirée des travaux d'Aigner, Lovell et Schmidt (1977), Kumbhakar et Lovell (2000), Kumbhakar (2001) et Greene (2005), qui ont développé une méthodologie de frontière stochastique d'efficacité. Le raisonnement de ces auteurs repose sur l'hypothèse selon laquelle la production est sous-optimale. Ces auteurs proposent en effet une vision plus réaliste que celle des néoclassiques en envisageant la possibilité que la firme commette des erreurs dans le processus de production. Ils spécifient un modèle dans lequel la production est affectée d'inefficience liée aux fautes commises par la firme. Afin de comprendre les sources d'erreur du producteur, il faut remonter aux travaux pionniers de Farrell (1957) qui a identifié deux types d'inefficience pouvant affecter le niveau d'output et l'écarter de sa position optimale. Il a ainsi posé les bases théoriques des modèles de frontière stochastique d'efficacité et influencé les travaux des auteurs précités. Les deux hypothèses d'inefficience envisagées par Farrel sont illustrées dans la figure 26 :



Figure 26 Inefficiency technique et allocative



Le producteur peut excéder la quantité d'input nécessaire pour obtenir un niveau d'output donné. En d'autres termes, il aurait pu réaliser des économies et donc éviter le gaspillage de ressources. Cette situation correspond à ce que Farrel appelle l'inefficience technique. Elle est illustrée dans le graphique de la figure 26. En effet, l'isoquant représenté par la courbe $Y=1$ correspond à l'ensemble des combinaisons optimales d'inputs X_1 et X_2 permettant de produire une unité d'output. Par conséquent, le producteur situé au point P a utilisé plus d'input que nécessaire. La distance RP correspond donc à la quantité de facteurs de production qu'il a gaspillée. L'écart entre les points R et P représente l'inefficience technique.

Le producteur peut également opérer un mauvais choix d'inputs compte tenu de leurs prix et de leur productivité marginale. Farrel qualifie ce



comportement d'inefficience allocative. Elle est illustrée dans le graphique de la figure 26 par la distance RS. En effet, le point Q de tangence entre l'isoquante et la droite de coût total ou isocoût représente la production optimale qui minimise les coûts des facteurs. Ainsi, la marge de réduction des charges par le producteur correspond à l'inefficience allocative.

Dans le cadre de la présente étude, le recouvrement de recettes fiscales est assimilé à une activité de production à laquelle le principe des modèles à frontière stochastique d'efficience est appliqué.

L'objectif de cette régression est de trouver le niveau maximal de recouvrement de recettes que l'on peut atteindre étant donné certaines caractéristiques de l'économie, notamment le niveau de l'assiette fiscale, le degré de la corruption, la part du secteur agricole dans le PIB, la taille du secteur informel, la qualité des institutions etc. La détermination du potentiel fiscal par la méthode des frontières stochastiques est différente de celle des estimations de données de panel simples. En effet, ces dernières présentent l'inconvénient de fournir un niveau de recouvrement moyen sur l'échantillon. De ce fait, l'effort fiscal (représenté par le terme d'erreur) d'une ligne de recette donnée se compare à la moyenne des résidus qui par construction est nulle. Ainsi, lorsque l'effort fiscal est positif, le niveau de recouvrement est supérieur au comportement moyen et inversement pour le cas d'un résidu négatif (Chambas



et Brun, 2010). Par conséquent, l'interprétation des résultats d'un tel modèle est relative et ne donne pas le niveau maximal de recouvrement.

Par contre la technique de frontière stochastique donne le niveau maximal que peut recouvrir l'économie étant données ses différentes caractéristiques. L'origine de cette méthode vient des estimations de frontière de production (Farrel, 1957). En outre, selon Alfirman (2003) et Pesino et Fenechietto (2010), il existe deux différences entre la méthode de frontière de production et celle du potentiel fiscal. La première vient du fait que pour le modèle de frontière de production, les variables indépendantes sont clairement connues (travail et capital), alors que pour celui du potentiel fiscal les déterminants ne le sont pas forcément. La seconde différence concerne l'interprétation du terme d'inefficience. En effet, dans l'estimation de la frontière de production, le terme d'inefficience trouvé concerne seulement un manquement résultant du comportement sous-optimal de la firme. Par contre, pour l'estimation du potentiel fiscal, le terme d'inefficience incorpore aussi bien l'inefficience technique que celle liée à la politique fiscale.

Par ailleurs, des approches alternatives d'évaluation de l'inefficience existent dans la littérature. C'est le cas notamment des méthodes déterministes telles que les modèles Data Envelopment Analysis (DEA). Ces techniques contrairement à la méthode de frontière stochastique présentent le défaut de ne



pas spécifier de fonction de production et d'expliquer toute distance par rapport la frontière de production par l'inefficience.

Le modèle de frontière stochastique s'écrit comme suit :

$$y_{it} = f(X_{it}, \beta) + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Avec

$$\varepsilon_{it} = v_{it} - u_{it} \quad (2)$$

Pour le cas de cette étude, y_{it} représente le ratio de recettes recouvrées par rapport au PIB pour la ligne i et à la période t ; X_{it} , le vecteur des variables explicatives ; β , le vecteur des paramètres à estimer et ε_{it} , le terme d'erreur. Ce terme d'erreur est décomposé en deux éléments: v_{it} est le bruit blanc de la régression, et u_{it} est le terme d'inefficience qui est considéré comme positif.

Ainsi, la frontière stochastique est donnée par l'expression $f(X_{it}, \beta) + v_{it}$.

Dans le cas de cette étude, nous supposons que $f(X_{it}, \beta)$ est une fonction loglinéaire. Ainsi, l'équation (1) peut s'écrire comme suit :

$$\log(y_{it}) = \beta_0 + \sum_{j=1}^k \beta_j \log(X_{jit}) + v_{it} - u_{it} \quad (3)$$

X_j , sont les variables explicatives du niveau de recouvrement selon la ligne de recette considérée notamment les assiettes de prélèvement. Ainsi, pour la ligne Impôt sur les sociétés, le choix sera porté sur le PIB non agricole. L'impôt



sur le revenu sera expliqué par le revenu disponible. La consommation finale des ménages sera utilisée pour expliquer le recouvrement de la TVA intérieure. Les droits de porte et la TVA à l'importation seront évalués en fonction des importations de biens et services.

VII.4. RESULTATS

La fonction de recouvrement de recettes fiscales spécifiée selon l'équation 1 est estimée sur données de panel sur la période 1997-2014. Les lignes de taxes considérées dans le cadre de ce travail sont l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, la TVA, les droits de douane hors pétrole et droits de douane sur les produits pétroliers. Le choix de ces rubriques de taxes tient compte de leur poids dans les recettes fiscales totales. En effet, l'échantillon de lignes de recettes considéré dans le cadre de cette étude est très représentatif ; le total des taxes introduites dans l'estimation de la frontière stochastique d'efficience représentant 79,5% des recettes fiscales en moyenne sur la période 1997-2014 (voir tableau 23) :



Tableau 23 Poids de l'échantillon de recettes fiscales sélectionné

Lignes de taxes	Poids dans les recettes fiscales (en moyenne 1997-2014)
Impôt sur les sociétés	8,5%
Impôt sur le revenu	13,6%
TVA	39,2%
Droits de porte	18,2%
Total	79,5%

Source : Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor

Les résultats de l'estimation de la frontière d'efficience sont consignés dans le tableau 24 :

Tableau 24 Estimation de la frontière stochastique d'efficience

Variable dépendante : Recouvrement de recettes fiscales		
Nombre d'observations : 90		
Variables explicatives	Coefficients	P-value
Constante	1,29**	0,013
Assiette	0,01***	0,000
Corruption	-0,14	0,211
Part PIB agricole	-0,01	0,705
Part informel	-0,01	0,340
Test du ratio de vraisemblance	21,29	

Note : ***, ** et * indiquent respectivement la significativité des coefficients respectivement à 1, 5 et 10%. Le test du ratio de vraisemblance vérifie la significativité globale du modèle. Il compare la valeur du maximum de la log vraisemblance générée par le modèle à celle d'un modèle expliqué par une constante uniquement.

Les déterminants du niveau de recouvrement qui ont été utilisés pour estimer la frontière stochastique d'efficience sont l'assiette de prélèvement, la perception de la corruption, la part du PIB agricole et la part du secteur informel dans l'économie. Ces variables ont été sélectionnées compte tenu de la



disponibilité de données. En outre, d'autres facteurs ont été testés mais n'ont pas permis d'obtenir des résultats satisfaisants. C'est le cas des indicateurs de qualité des institutions.

La valeur de la statistique du test du ratio de vraisemblance indique que l'équation est globalement significative. Le paramètre associé à l'assiette de prélèvement des impôts présente le signe attendu et agit sensiblement sur le niveau de recouvrement des recettes fiscales pour les différentes lignes considérées. En d'autres termes, le niveau de collecte des taxes est influencé positivement et significativement par la consistance de la base taxable.

A partir de l'estimation du niveau de prélèvements fiscaux, les paramètres d'inefficience technique sont recueillis. Ces derniers correspondent à la distance séparant les différentes lignes de recettes fiscales de la frontière d'efficacité. Le tableau 25 présente les marges d'améliorations possibles en matière de recouvrement pour les différentes taxes:

Tableau 25 Termes d'inefficience technique

Ligne de recettes	Terme d'inefficience
Impôts sur les sociétés	0,604
Impôts sur le revenu	0,256
TVA	0,929
Droit de porte hors pétrole	0,880
Droit de porte pétrole	0,114
Total	2,783



La TVA correspond à l'impôt le plus affecté par l'inefficience technique. La valeur estimée du paramètre d'inefficience technique pour cette ligne s'élève à 0,93. Ce résultat traduit une possibilité d'augmenter le niveau de prélèvement au titre de la TVA en pourcentage du PIB de 0,93 point. Cet écart par rapport à la frontière d'efficience pourrait s'expliquer notamment par la fraude et l'évasion fiscale mais également par les faveurs accordées par l'Etat sous forme d'exonérations au titre de la TVA. Ces dernières représentent 58,6% du total des dépenses fiscales en 2012 soit 30,9% des recettes totales de TVA et 2,2% du PIB d'après le rapport sur l'évaluation des dépenses fiscales de l'année 2012.

La deuxième ligne la moins performante en matière de recouvrement d'impôts du fait de l'inefficience technique correspond aux droits de porte hors pétrole. Le terme d'inefficience estimé pour les prélèvements au titre de cet impôt, s'élève à 0,88. Ce chiffre traduit une possible amélioration du ratio des droits de porte hors pétrole par rapport au PIB à raison de 0,88 point de pourcentage. Les exonérations de droits de douane accordées aux entreprises ainsi que les comportements de fraude et d'évasion fiscale pourraient contribuer à expliquer ce résultat. A titre illustratif, les exonérations de droits de douanes sont évaluées à 16,7% du total des dépenses fiscales au titre de l'année 2012 soit 23,9% des droits de douane effectivement collectées et 0,7% du PIB.



L'impôt sur les sociétés (IS) constitue la troisième ligne de taxe la plus éloignée de la frontière d'efficacité. L'écart par rapport au potentiel est mesuré à 0,60. Ce chiffre indique que le ratio de l'IS par rapport au PIB pourrait progresser de 0,6 point de pourcentage. Ce résultat pourrait notamment être attribuable aux exonérations, aux activités du secteur informel qui échappent à la fiscalité ainsi qu'aux comportements de fraude et d'évasion fiscale. Pour rappel, le secteur informel génère une valeur ajoutée estimée à 2 655 milliards de FCFA représentant 41,6% du PIB d'après l'Enquête Nationale sur le Secteur Informel au Sénégal (ENSIS) réalisée en 2011 par l'ANSD. L'ENSIS renseigne en outre que l'ensemble des impôts versés par le secteur informel ne représente que 4,2% de sa valeur ajoutée, même s'ils ont sensiblement progressé par rapport à 2002 où ils comptaient pour 1,9%. La mise en place de la CGU a sans doute contribué à cette évolution favorable. Quant aux exonérations au titre de l'IS, elles représentent 0,6% du PIB selon le rapport d'évaluation des dépenses fiscales de l'année 2012.

L'IS est suivi de l'impôt sur le revenu en matière d'exposition à l'inefficacité technique. A cet égard, la distance séparant le niveau de recouvrement de l'IR de la frontière d'efficacité est estimée à 0,26 point de pourcentage. En d'autres termes, cette valeur signifie que le ratio de l'IR par rapport au PIB pourrait être augmenté de 0,26 point de pourcentage. Ce résultat



pourrait s'expliquer notamment par le poids important de la main d'œuvre s'activant dans le secteur informel. Celle-ci est évaluée à plus de 2 millions de travailleurs soit 48,8% de la population active occupée.

Par ailleurs, les droits de porte sur les produits pétroliers présentent la meilleure performance en matière de recouvrement. En effet, il s'agit de la ligne de taxe souffrant le moins d'inefficience technique. Le paramètre d'inefficience technique associé à cet impôt, est estimé à 0,11. Ce résultat signifie que les efforts à fournir pour atteindre le potentiel de prélèvement sur cette ligne de taxe coïncident avec une augmentation de 0,11 point de pourcentage du ratio des droits de porte sur le pétrole par rapport au PIB.

Au total, la marge de progression des recettes fiscales en pourcentage du PIB au titre des lignes de taxes considérées est estimée à 2,8 points. Ce résultat traduit l'effort fiscal à consentir pour atteindre la réelle capacité financière de l'administration fiscale en matière de recouvrement. Cet écart par rapport au potentiel serait notamment imputable aux pertes de recettes liées aux exonérations et autres facilitées accordées par l'Etat, aux activités du secteur informel et aux phénomènes d'évasion et de fraudes fiscales. Même si ce dernier facteur est difficilement quantifiable, des estimations ont été faites à partir des données de l'enquête de satisfaction auprès des usagers de la DGID (ESAU-DGID). Cette enquête a été réalisée en 2012 par l'Agence Nationale de la



Statistique et de la Démographie (ANSD) pour le compte de la DGID. Ainsi, à partir d'un échantillon représentatif des contribuables au niveau national, l'ESAU-DGID montre que 94,4% des contribuables déclarent régulièrement leur activité. En outre, parmi ces contribuables qui s'acquittent régulièrement de leurs obligations déclaratives, 94,9% paient régulièrement leurs impôts. Toutefois, l'enquête ne précise pas si la déclaration a porté sur l'intégralité du chiffre d'affaires. En effet, la dissimulation partielle ou totale de l'objet à déclarer est reconnue comme un comportement de fraude fiscale.

Par ailleurs, l'enquête livre également des informations sur la qualité des services de la DGID approchée par le niveau de satisfaction des contribuables. Ces données peuvent d'ailleurs dans une certaine mesure expliquer éventuellement la propension à frauder. La DGID a tout de même fait des efforts dans le sens de l'amélioration de ses services au contribuable. L'ESAU-DGID entre d'ailleurs dans ce cadre. Le niveau de satisfaction du contribuable a été appréhendé à partir des critères renseignés dans le tableau suivant :

Tableau 26 Satisfaction des contribuables

Critères	Contribuables satisfaits (%)
Accessibilité des services	87,5
Accueil physique et orientation	70



Accueil téléphonique	70,7
Recherche d'information au niveau de la DGID	64,4
Délais de traitement des dossiers	60

Source : ESAU-DGID

Il ressort des résultats de l'enquête, que les contribuables sont dans l'ensemble satisfaits des services offerts par la DGID. En outre, l'enquête a permis à l'administration fiscale de dégager des priorités pour améliorer la qualité des services sur la base de l'opinion des contribuables. Ainsi, ces derniers estiment que la sensibilisation devrait figurer au premier rang dans l'agenda des actions à mener par l'administration fiscale. La seconde priorité selon les contribuables porte sur le raccourcissement des délais de traitement des dossiers. La DGID devrait également selon les personnes interrogées, mettre davantage l'accent sur le développement de la télé-déclaration et le télépaiement des impôts. Sur la base de ces informations, la DGID a entrepris des actions de communication et de sensibilisation à travers les médias (par exemple la « minute DGID »).

Enfin, les écarts par rapport à la frontière d'efficience générés par le modèle peuvent être utilisés pour mesurer en valeurs nominales, les marges d'amélioration des niveaux de prélèvement de recettes fiscales. Ces montants calculés pour l'année 2014 sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 27 Capacité financière de l'administration fiscale par ligne de recettes



Ligne de recettes	Recettes fiscales recouvrées en 2014	Recettes fiscales recouvrées en 2014 (% du PIB)	Terme d'inefficience ou effort fiscal (points de %)	Potentiel fiscal (% du PIB)	Potentiel fiscal (milliards de FCFA)	Effort fiscal (milliards de FCFA)
Impôts sur les sociétés	133,8	1,8	0,604	2,4	181,7	47,9
Impôts sur le revenu	234,7	3,1	0,256	3,4	257,3	22,6
TVA	561,4	7,4	0,929	8,3	628,2	66,8
Droit de porte hors pétrole	192,8	2,5	0,880	3,4	257,3	64,5
Droit de porte pétrole	28,3	0,4	0,114	0,5	37,8	9,5
Recettes fiscales totales	1482,5	19,6	2,8	22,4	1695,5	213

La capacité financière potentielle de l'administration fiscale est estimée à 1695,5 milliards pour l'année 2014 soit 22,4% du PIB contre des recouvrements effectifs de recettes fiscales s'élevant à 1482,5 milliards soit une pression fiscale de 19,6% du PIB. En d'autres termes, l'Etat aurait pu collecter 213 milliards de taxes supplémentaires, soit une marge de progression de 14% qui représente l'effort fiscal, n'eut été l'inefficience technique.

CONCLUSION

Cette étude a permis d'évaluer la capacité financière de l'administration fiscale sénégalaise. Les recettes fiscales présentent une composition dominée



par les impôts indirects prélevés sur le commerce extérieur. Toutefois, le poids de ces taxes tend à baisser dans le temps notamment sous l'effet des mesures de libéralisation des échanges commerciaux. L'approche des modèles à frontière stochastique d'efficience a été adoptée en considérant les principales lignes de taxes que sont la TVA, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, les droits de porte sur les produits pétroliers et les droits de porte hors produits pétroliers. Les résultats montrent globalement des marges de progressions des recettes fiscales en pourcentage du PIB estimées à 2,8 points soit une pression fiscale potentielle de 22,4% du PIB pour l'année 2014. Le Sénégal réalise ainsi une meilleure performance que celle du pays médian issu d'un échantillon de 23 pays d'Afrique Subsaharienne et pour lequel le potentiel de prélèvements fiscaux inexploité est compris entre 3 et 6,5 points de pourcentage (FMI, 2015).

Par ailleurs, les marges de progressions de recettes fiscales ont été estimées suivant les différentes lignes de taxes. Ainsi, le recouvrement de la TVA est le moins performant avec une possibilité d'augmenter le niveau de prélèvement de 0,9 point de pourcentage. La ligne présentant les meilleurs résultats correspond aux droits de porte sur les produits pétroliers pour lesquels la marge de progression est estimée à 0,1 point de pourcentage.

Les facteurs à l'origine de la contreperformance du recouvrement de la TVA pourraient être notamment la fraude et l'évasion fiscale mais également les



facilitées accordées par l'Etat sous forme d'exonérations au titre de la TVA. Ces raisons présumées appellent des recommandations allant dans le sens d'une meilleure fiscalisation du secteur informel, d'un renforcement du contrôle fiscal et d'une rationalisation des dépenses fiscales qui représentent 20,7% des recettes fiscales et 3,9% du PIB. A cet égard, une meilleure allocation des dépenses fiscales pourrait consister notamment à réaliser des économies sur les exonérations accordées au titre de la TVA. En effet, celles-ci sont plus coûteuses (elles représentent 2,2% du PIB) comparées à celles consenties au titre des autres taxes, alors que les performances au recouvrement de la TVA sont les plus éloignées du potentiel. En outre, pour une meilleure prise en compte du secteur informel, l'administration fiscale gagnerait à poursuivre les efforts allant dans le sens d'une sensibilisation aux obligations fiscales et de la simplification du système fiscal.

Les efforts en matière de renforcement de la collaboration entre la douane, le Trésor et les impôts doivent se poursuivre notamment le croisement de données entre les trois institutions à travers un identifiant unique. En effet, un tel dispositif constitue un outil efficace de lutte contre la fraude en permettant notamment de confronter les chiffres d'affaires déclarés aux importations et aux données de marché public par liaison informatique.



De manière générale, les mesures visant à moderniser l'administration fiscale sont à encourager. En effet, elles contribuent à la rendre plus efficace et plus attractive pour une meilleure mobilisation des recettes fiscales.

Enfin, une telle approche basée sur la capacité financière de l'administration fiscale permet de fixer plus rigoureusement les objectifs de recettes fiscales.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Les principales mesures du nouveau code général des impôts du Sénégal ont été mises à l'épreuve des vérifications empiriques. Au préalable, une approche expérimentale a été mise en œuvre afin de recueillir les impressions des acteurs du secteur privé et de l'administration fiscale sur le nouveau système fiscal. Il ressort des entretiens que les acteurs (secteur privé comme administration) sont plutôt favorables aux innovations introduites. Ils déplorent en revanche des difficultés dans leur mise en œuvre. Le secteur privé estime par ailleurs que le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés serait responsable de la fermeture d'un nombre important d'entreprises et découragerait des investisseurs à venir s'implanter au Sénégal. Certains acteurs du secteur privé ont également déploré la communication sur la réforme, qu'ils ont jugée trop faible pour permettre une appropriation.



Le reste des tests empiriques a concerné deux décisions majeures de la nouvelle version du système fiscale sénégalais et une contribution importante permettant d'améliorer sensiblement la qualité des projections de recettes fiscales.

La première étude portant sur l'impact de l'environnement des affaires, a permis de confirmer la place prioritaire des réformes visant l'amélioration du climat des affaires dans le nouveau code général des impôts.

La deuxième thématique a mesuré l'impact de la réduction de l'impôt sur le revenu. En effet, cette mesure avait souffert d'une absence d'évaluation préalable à l'origine de pertes de recettes fiscales dépassant le montant fixé initialement. L'étude a ainsi permis de montrer qu'une application progressive de cette mesure aurait permis de minimiser le coût de la réforme.

Enfin, la dernière contribution propose une approche alternative de fixation des objectifs de recettes fiscales basée sur la capacité financière réelle de l'administration fiscale. En effet, jusqu'ici un tel exercice se faisait à partir de la programmation des dépenses. La conséquence est de retenir des cibles trop ambitieuses de recettes fiscales débouchant sur des erreurs affectant les orientations budgétaires et donc les objectifs de développement et de lutte contre la pauvreté.



L'intégration des résultats au modèle de nouveau management public

appliqué à la fiscalité correspond à la représentation suivante :

Modèle de Nouveau Management de la fiscalité				
Décisions	Evaluation	Objectifs	Indicateurs de performance	Priorité CGI
Allègement IR	Modèle macroéconométrique	Amélioration pouvoir d'achat ménages, stimulation consommation et activité économique, élargissement assiette fiscale (PIB nominal) conformément à la théorie (courbe de Laffer)	Coût budgétaire soutenable= 8 milliards	Oui
Amélioration de l'environnement	Modèle de cycle des affaires en économie ouverte	Renforcement de l'attractivité de l'environnement des affaires par la simplification des démarches et procédures, et les incitations fiscales	Fort impact sur l'investissement (94%)	Oui
Amélioration de la méthode de fixation des objectifs de recettes fiscales	Modèle de frontière stochastique d'efficience	Réduction des écarts de recouvrement par rapport au potentiel par lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, sensibilisation des acteurs du secteur informel et rationalisation dépenses fiscales réduction de l'arbitraire fiscal	Recouvrement potentiel des lignes de recettes fiscales	Oui



CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION GENERALE



La présente thèse est une contribution à la littérature sur les réformes fiscales et au management public. Le prétexte et la motivation du choix de cette thématique de recherche est la réforme du code général des impôts au Sénégal décidée en 2012. Les motifs généraux reprennent les objectifs standards poursuivis dans le cadre des réformes fiscales (Adam Smith, 1776, Pechman, 1986). La nouvelle version du système fiscal sénégalais vise en effet l'amélioration de l'environnement des affaires, la modernisation de l'administration fiscale, la simplification des procédures et l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Une caractéristique importante du Sénégal est la forte présence du secteur informel faisant de la simplification une priorité de cette réforme.

Une mesure majeure inscrite dans ce nouveau système a été la réduction de l'impôt sur le revenu. A cet égard, l'Etat a plutôt privilégié l'approche « effet d'annonce » et s'est uniquement contenté de donner l'instruction à l'administration fiscale d'appliquer la décision sur la base de l'enveloppe qu'il était prêt à dégager soit 30 milliards de FCFA. En d'autres termes, ce montant devait correspondre au coût de la mesure en termes de pertes de recettes fiscales au titre de l'impôt sur le revenu (IR). L'évaluation préalable n'a pas été faite. La mesure a été combinée à un relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés qui devait compenser les pertes financières imputables à la baisse de l'IR. Une série



de mesures incitatives ont également été décidées pour améliorer le climat des affaires.

A l'issue de la première année d'application de ce nouveau système, une évaluation a été faite. Les résultats ont montré des pertes de recettes au titre de l'IR dépassant sensiblement le montant initialement prévu. Toutefois, une meilleure tenue des recettes a été constatée en 2014. Les théories de l'impôt ont été convoquées pour une meilleure compréhension de cette évolution (Laffer, Piketty, Tremblay.). Les chiffres des finances publiques et de l'activité économique sénégalaise semblent indiquer une cohérence avec un schéma de Laffer même si cette théorie souffre d'importantes faiblesses méthodologiques. En outre, la configuration organisationnelle de l'administration fiscale trop rigide (proche du mode fonctionnement de Weber) caractérisée par beaucoup de formalisme serait responsable de la prise en charge non optimale de la réforme de l'IR la première année. En effet, le coût budgétaire de la mesure aurait pu être atténué si l'évaluation de l'impact avait été confiée à la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan. Ce service dispose de l'expérience et des compétences capables d'exécuter ce type de tâches. Une organisation intégrant des éléments de la théorie contingente serait préférable avec des structures adaptables en fonction de l'environnement.



Les principales mesures inscrites à l'agenda de la réforme du code général des impôts du Sénégal ont fait l'objet de vérifications empiriques. Au préalable, une approche expérimentale a permis d'identifier la hausse du taux de l'impôt sur les sociétés comme difficulté rencontrées par certains entrepreneurs qui estiment qu'elle serait responsable de la fermeture d'entreprises et qu'elle affecterait négativement l'attractivité du Sénégal pour de nouveaux investisseurs. Par ailleurs, les mesures seraient dans l'ensemble plutôt positivement accueillies mais des difficultés persistent dans leur mise en œuvre.

Par ailleurs, le caractère prioritaire de l'amélioration du climat des affaires a été confirmé empiriquement. Au terme des travaux de cette thèse, le Sénégal a accompli des progrès importants en matière d'amélioration de l'environnement des affaires. A ce titre, le Sénégal figure dans le top 10 des pays meilleurs réformateurs au monde d'après le dernier classement Doing Business de la Banque Mondiale. Cette performance a été atteinte grâce à la mise en place d'un ensemble de mesures extrêmement importantes pour les citer : la suppression du capital minimum pour la création d'entreprise des SARL, la mise en place du guichet unique de raccordement à l'électricité des PME au centre des Grands Comptes à la SENELEC, la baisse de moitié de l'avance de consommation ainsi que la réduction du temps de délivrance des autorisations de traversée de chaussée, la baisse du taux des droits d'enregistrement de transfert de propriété de 10 à 5%, l'adoption du décret sur la médiation et la conciliation pour la



promotion des organes et instruments de jugements alternatifs dans le cadre de l'exécution des contrats. Ces mesures recourent les handicaps identifiés par l'étude empirique à savoir l'accès au financement, les démarches de paiement des impôts et taxes, le transfert de propriété, la protection des investisseurs, la corruption et l'électricité.

La décision de baisser l'impôt sur le revenu a été testée empiriquement. Les résultats ont montré que pour limiter les pertes de recettes, la solution optimale consisterait à appliquer des baisses progressives étalées dans le temps.

Enfin, une démarche alternative de fixation des objectifs de recettes fiscales est proposée. Cette approche se base sur l'évaluation de la capacité financière réelle de l'administration fiscale. Un tel travail permet d'améliorer la gestion budgétaire en programmant les dépenses en fonction de projections plus réalistes de recettes fiscales. L'enjeu est de taille compte tenu des objectifs de développement et de lutte contre la pauvreté assignés aux dépenses publiques.

Ce travail a proposé un cadre analytique de gestion axée sur la performance appliqué à la fiscalité. Il a été testé sur les décisions majeures du nouveau code général des impôts du Sénégal. L'effort pourrait être poursuivi en intégrant d'autres mesures de la nouvelle législation fiscale. Par ailleurs, la fiscalité locale n'a pas été abordée dans le cadre de cette réflexion et pourrait faire l'objet de recherche ultérieure.



Enfin, le traitement fiscal réservé aux acteurs du secteur informel devrait faire l'objet d'une évaluation et des solutions innovantes devraient pouvoir être envisagées.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Acemoglu.D., Johnson.S., et Robinson.J.A.(2001), "Reversal Of Fortune: Geography And Institutions In The Making Of The Modern World Income Distribution", NBER Working Papers 8460, National Bureau of Economic Research, Inc;



- Adenauer, I. (2008), « Policies to Protect the Poor from Rising Energy and Food Prices in Senegal, » in Senegal: Selected Issues, Country Report 08/221 (Washington: International Monetary Fund).
- Ades.A., et Chua.H.B. (1997), “Thy Neighbor's Curse: Regional Instability and Economic Growth”, Journal of Economic Growth, Vol. 2, No. 3 (Sep., 1997), pp. 279-304.
- Ahlerup, P., Baskaran, T. et A. Bigsten (2015), « Tax Innovations and Public Revenues in Sub-Saharan Africa », The Journal of Development Studies.
- Aigner, D. J., Lovell, C. A. K. et P. Schmidt (1976), « Formulation and estimation of stochastic frontier production function models », Journal of Econometrics, 6, pages 21-37.
- Alesina, A.F., et Ardagna, S. (2009), « Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending », NBER Working Paper No. 15438 Issued in October 2009.
- Alfirman, L. (2003), « Estimating Stochastic Frontier Tax Potential: Can Indonesian Local Governments Increase Tax Revenues Under Decentralization? », Center for Economic Analysis, Working Paper N° 03-19.
- Allingham, M.G., et Sandmo, A. (1972), « Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. » Journal of Public Economics, Vol. 1, No. 3-4 (1972), pp. 323-338
- Alm, J., Martinez-Vazquez,j., et Torgler, a. (2005), « Russian Attitudes toward Paying Taxes – Before, During, and After the Transition », International Studies Program, Working Paper 05 18,septembe 2005 (Giorgia State University).
- Alm, J., Mc Llelland, G. H. et Schulze, W. D. (1999), « Changing the Social Norm of Tax Compliance by Voting », KYKLOS, 52 (2), p. 141-171.



- Andreoni, J., Erard, B., Feinstein, J. (1998), « Tax Compliance », *Journal of Economic Literature*, vol. 36, June, pp. 818 – 860.
- Andreoni, J., B. Erard, et J. Feinstein, (1998), « Tax Compliance », *Journal of Economic Literature*, vol. 36, June, pages 818 – 860.
- Ardant, G. (1965). « Théorie sociologique de l'impôt ». Paris, S.E.V.P.E.N., 1965, 2 vol., 1212 p., bibliogr. 160 F. (Bibliothèque générale de l'Ecole Pratique des Hautes Etudes, VI^e Section).
- Arendt, H. (1986 [1951]), « Elemente und Ursprünge totaler Herrschaf », Munich, Piper. [Trad. fr. : Les origines du totalitarisme 2 : L'impérialisme, trad. par M. Leiris, Paris, Fayard, 1984].
- Atkinson, A. B. et Stiglitz, J. E. (1980), « Lectures in Public Economics ». New York: McGraw-Hill, 1980. Canto, Joines Laffer (CJL).
- Auerbach, A. (1988), "Capital Gains Taxation in the United States." *Brookings Papers on Economic Activity* 2:595-631.
- Auerbach, A.J. (1985), « Handbook of Public Economics », vol. 1, edited by A.J. Auerbach and M. Feldstein 1985, Elsevier Science Publishers B. V. (North-Holland).
- Auten, G., et Carroll, R.. (1995). « Behavior of the Affluent and the 1986 Tax Reform Act. » In *Proceedings of the 87th Annual Conference on Taxation of the National Tax Association*, pp. 7–12. Columbus, Ohio: National Tax Association.
- Bah.E.H., et Fang.L. (2010), “Impact of the Business Environment on Output and Productivity in Africa”.



- Balamoune-Lutz.M., et Ndikumana.L (2008), “Corruption and Growth in African Countries: Exploring the Investment Channel,” 2008. University of Massachusetts Amherst Working Paper.
- Bardsley, P., (1996), « Tax compliance games with imperfect auditing », *Public Finance*, vol 51, n°4 supplement, pp. 473-89.
- Bardsley, P., (1996), « Tax compliance games with imperfect auditing », *Public Finance*, vol 51, n°4 supplement, pages 473-89.
- Barseghyan.L. (2008), “Entry Costs and Cross-Country Differences in Productivity and Output,” *Journal of Economic Growth*, 2008, 13 (1), 145-167.
- Battat.J., Hornberger.K., et Kuzek.P. (2011), “Attracting FDI: How Much Does Investment Climate Matter? The World Bank Group Financial and Private Sector Development Vice Presidency, august 2011, Note number 327.
- Beck.T., Demirguc-Kunt.A., et Levine.R. (2000), “A New Database on Financial Development and Structure”, *World Bank Economic Review*, 2000, 14 (3), 597-605.
- Beck.T., Laeven.L., et Levine.R. (2008), “Finance, Firm Size, and Growth,” *Journal of Money, Credit and Banking*, October 2008, 40 (7), 1379-1405.
- Beck.T., Levine.R., et Loayza.N. (2000), “ Finance and the Sources of Growth,” *Journal of Financial Economics*, 2000, 58, 261-300.
- Beedle, P., et Taylor-Gooby, P. (1983), « Ambivalence and Altruism : Public Opinion about Taxation and Welfare », *Policy and Politics*, vol.11, n°1, 1983, p.15-39.



- Belhocine.N. (2004), “Solving and Closing a Small-Open-Economy”, Economics 826: International Finance.
- Bello, K. B. et I. Danjuma, (2003), « Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior », Department of Management Technology, Modibbo Adama University of Technology.
- Betson D. M., et Greenberg, D. (1986), « Labor supply and tax rates : comment»,American Economic Review, 76 (3), p. 551-556.Théret et Uri, 1988).
- Bird, R. M., J. M. Vazquez et B. Torgler, (2014), « Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries », Annals of Economics and Finance N° 15-1, pages 185-230.
- Blauner, R. (1964), « Alienation, freedom and technology ». Phoenix Books. 1964.
- Blinder, A. S. (1981), « Thoughts on the Laffer curve », in Meyer L. H. [1981], p. 81-92.
- Bodin, J. (1980), « La démonomanie des sorciers », Paris, J. Du Puys.
- Bodin, J. (1986 [1576]), « Les six livres de la République », Paris, Fayard.
- Bosworth, B. P. (1984), « Tax incentives and economic growth », Washington D. C,The Brookings Institution.
- Boucher, M. (1975), « La réforme fiscale de l'impôt sur le revenu des particuliers était-elle nécessaire? », Canadian Public Policy, 1975, vol. 1, issue 4, pages 527-535.



- Brodsky, D. M. et Thompson E. (1993), « Ethos, Public Choice and Referendum Voting », *Social Science Quarterly* 74 (2), pp. 286-299.
- Buchanan, J. M. et Tullock, G. (1962), «The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Edition Used: The Collected Works of James M. Buchanan, Vol.3.
- Burns, T., et Stalker, G.M. (1961), « The management of innovation ». Tavistock Publications, 1961.
- Caire, G. (1985), «lectures du taylorisme», *Revue de l'Economie Sociale* n°3 et 4.
- Carbonnier, C. (2007), « L'impact de la fiscalité sur la participation des conjoints au marché du travail », *Les Documents de Travail de la DGTPE – n°2007-05 – Septembre 2007.*
- Carroll, R. (1998), « Taxes and Household Behavior: New Evidence from the 1993 Tax Act. » Unpublished paper. Office of Tax Analysis, U.S. Department of the Treasury.
- Chambas, G. et J. F. Brun. (2010), « Evaluation du potentiel de recettes publiques », Banque Africaine de Développement.
- Clotfelter, C. T. (1997), « The Economics of Giving. » Paper prepared for the National Commission on Philanthropy and Civic Renewal (March).
- Clotfelter, C.T. (1983), « Tax evasion and tax rates: An analysis of individual returns », *Review of Economic and Statistics* 65, 363-373.



- Clotfelter, C.T. (2002), « THE ECONOMICS OF GIVING » Duke University, 2002.
- Collier.P. (2000), “Africa's Comparative Advantage” Hossein Jalilian, Michael Tribe, and John Weiss, eds., Industrial Development and Policy in Africa, Cheltenham, UK: Edward Elgar 2000, pp. 865-934.
- Constant, B. (1997 [1819]), « De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes », in : id. : Écrits politiques, Paris, Gallimard.
- Cowell, F. (1990), « Cheating the Government », Cambridge: MIT Press.
- Dalamagas, B. (1998), « Testing the Validity of the Laffer-Curve Hypothesis », Annales d'Économie et de Statistique, No. 52 (Oct. - Dec., 1998), pp. 77-102.
- Davoodi, H. R. et D. A. Grigorian, (2007), « Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-Country Analysis of Armenia's Stubbornly Low Tax Collection », International Monetary Fund, Working Paper N°07/106.
- De Soto, H. (1989), « The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World », Harper and Row.
- Dethier J.J.,Hirn.M., et Straub.S. (2011), “Explaining Enterprise Performance in Developing Countries with Business Climate Survey Data” The World Bank Research Observer, vol. 26, pp.258-309.
- Diagne, Y.S., et DIOP, M.M. (2007), «Quelles solutions a la hausse continue de la facture publique pétrolière : maintien des appuis a la consommation ou libre fixation des prix par le marché ». Direction de la Prévision et des Etudes Economiques, décembre 2007.



- Diagne, Y. S. et K. Thiaw, (2008), « Fiscalité et Secteur Informel Au Sénégal », Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE), Document d'étude N°09.
- Diagne.Y.S., et Fall.A. (2007), “Impact des infrastructures publiques sur la productivité des entreprises au Sénégal”, Direction de la Prévision et des Etudes Economiques, août 2007.
- Diamond, P.A., et J. Mirrlees, 1971, « Optimal taxation and public production I: Production efficiency, and II: Tax rules, American Economic Review 61, 8-27 and 261 278.
- Diamond, P.A., et McFadden, D.L. (1974), « Some uses of the expenditure function in public finance », Journal of Public Economics 3, 3-21.
- Djankov.S., La Porta.R., Lopez de Silanes.F., et Shleifer.A. (2002), “The Regulation of Entry,” Quarterly Journal of Economics, February 2002, 117 (1), 1-37.
- Downs A. (1960). « Why the Government Budget is too small in a Democracy », World Politics 12, pp. 541-563.
- Dufaud, G. (1986), « Informatique et fiscalite: Les incertitudes du montant de l'impôt sur le revenu », La Revue administrative, 39e Année, No. 233 (SEPTEMBRE OCTOBRE 1986), pp. 502-504 Published by: Presses Universitaires de France.
- Dufaud, G. (1986), « La suppression de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, une utopie? », La Revue administrative, 39e Année, No. 232



(JUILLET AOUT 1986), pp. 333-338 Published by: Presses Universitaires de France.

- Dufaud, G. (1987), « L'impôt sur le revenu : à supprimer », La Revue administrative, 40e Année, No. 236 (MARS AVRIL 1987), p. 196 Published by: Presses Universitaires de France.
- Dupuit. J., 1844, « De la mesure de l'utilité des travaux publics », Annales Translated des Ponts et Chaussées 8. and reprinted in: K. Arrow and T. Scitovsky, eds., 1969, AEA readings in welfare economics, 255-283.
- Emery, F.E., et Trist, G.L.(1969), « Socio-technical systems, in F.E. EMERY (ed.) systems Thinking, Penguin Books, 1969.
- Fang, L. (2009), "Entry Barriers, Competition, and Technology Adoption," 2009. Federal Bank of Atlanta Working Paper No. 2009-8;
- Farrel, J.M. (1957), The Measurement of Production Efficiency. Journal of Royal Statistics, Series 120: 253-290.
- Fayol, H. (1956), « Administration industrielle et générale: prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle », Dunod, Paris 1956.
- FAYOL, H. (1962), « Administration industrielle et générale ». Paris. Dunod, 1962.
- Feenberg, D., et Poterba, J. (1993), « Income Inequality and the Incomes of Very High Income Taxpayers: Evidence from Tax Returns."In Tax Policy and the Economy, vol. 7, edited by James Poterba. MIT Press.



- Feinstein, J. S. (1991), « An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and its Detection », RAND Journal of Economics, vol. 22, n°1, Spring, pp. 14-35.
- Feld, L.P., et Tyran, J-R.(2002), « Tax Evasion and Voting : An Experimental Analysis », International Review of Social Sciences, vol. 55, n° 2, 2002, p. 197-222.
- Feldstein, M. (1995), « The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act. » Journal of Political Economy 103 (3) : 551-572.
- Fenochietto, R. et C. Pessino, (2013), « Understanding Countries' Tax Effort », International Monetary Fund, Working Paper N°13/244.
- Fisman.R., et Love.I. (2007), “Financial Dependence and Growth Revisited,” The Journal of the European Economic Association, April-May 2007, 5, 470-479.
- Fullerton, D. (1982), « On the possibility of an inverse relationship between tax rates and government revenues », Journal of Public Economics, 19 (1), p. 3-22.
- Galbraith, J. R. (1977), « Organization Design. Reading, Mass ».: Addison-Wesley.
- Gautier, J-F. (2001), « L'informel Est-il une Forme de Fraude Fiscale ? : Une Analyse Micro-économétrique de la Fraude Fiscale des Micro-entreprises », in Revue d'économie du développement, n° 3, p. 25-50.
- Gberegbe, F. B., G. A. Idornigie et L. O. Nkanbia-Davies, (2015), « Perception of tax Fairness and Personal Income Tax Compliance in Ken Saro-wiwa



Polytechnic, Bori », *Journal of Economic and Finance*, vol 6, issue 6, pages 01-11.

- Goldscheid, R. (1967), « A Sociological Approach to Problems of Public Finance », in Musgrave, Peacock, 1967, p. 202-213.
- Goldsmith.R. (1969), *Financial Structure and Development*, New haven, CT: Yale University Press, 1969.
- Goolsbee, A. (1999), « Evidence on the High-Income Laffer Curve from Six Decades of Tax Reform. », *Brookings Papers on Economic Activity* 2:1-47.
- Goolsbee, A. (2000), « It's Not About the Money: Why Natural Experiments Don't Work on the Rich. », In *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich*, J. Slemrod (ed.). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Goolsbee, A. (2000), « What Happens When You Tax the Rich? Evidence from Executive Compensation. » *Journal of Political Economy* 108(2):352-378.
- Gupta, A. S. (2007), « Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries », *International Monetary Fund, Working Paper N°07/184*.
- Habermas, J. (1975 [1963]), « *Théorie et pratique* », trad. par Gérard Raulet, Paris, Payot.
- Habermas, J. (1997 [1992]), « *Droit et démocratie. Entre faits et normes* », trad. Par Rainer Rochlitz et Christian Bouchindhomme, Paris, Gallimard.
- Hairault.J.O., Langot.F, and Portier.F, “Time to implement and aggregate fluctuations”, *Journal of Economic Dynamics and Control* 22, 1997, 109-121.



- Hall, R. E. (1983), « Low Tax, Simple Tax, Flat Tax », McGraw-Hill (March 1983), 137 pages.
- Hansen, G. D. (1985), “Indivisible labor and the business cycle”, *Journal of Monetary Economics* 16(3), 309–27.
- Harding, P. et R. Jenkins (1989), «The Myth of the Hidden Economy: Towards a New Understanding of Informal Economic Activity », Philadelphia: Open University Press, Milton Keynes.
- Hart, K. (1971), « Small Scale Entrepreneurs in Ghana and Development Planning », *Journal of Development Planning*, July.
- Hausman, J. A. (1981), « Labor Supply, » in *How Taxes Affect Economic Behavior*. Henry Aaron and Joseph A. Pechman, eds. Washington: Brookings Institution, pp. 27-64.
- Hausman, J. A. (1985), « Taxes and labor supply », in Auerbach A., Feldstein M. [1985], p. 213-263.
- Hayek, F.A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Heckman, J. (1996), « “Comment.” In *Empirical Foundations of Household Taxation*, edited by Martin Feldstein and James Poterba. University of Chicago Press.
- Heckman, J.J. (1993), « What has been learned about labor supply in the past twenty years? ». *American Economic Review (Papers and Proceedings)* 83, 116–121.



- Heijman, W.J.M et van Ophem, J.A.C. (2005), «Willingness to pay tax: The Laffer curve revisited for 12 OECD countries, Journal of Behavioral and Experimental Economics (formerly The Journal of Socio-Economics), 2005, vol. 34, issue 5, pages 714-723.
- Herrendorf, B., et Teixeira. A. (2009), “Barriers to Entry and Development,” December 2009. Forthcoming in International Economic Review.
- Hicks, J.R. (1942), « Consumer's surplus and index numbers », Review of Economic Studies 9, 126 137.
- Hobbes, T. (1968 [1651]), « Leviathan », éd. par C. B. MacPherson, Harmondsworth, Penguin.
- Hobbes, T. (1971 [1651]), « Léviathan », éd. et trad. par F. Tricaud, Paris, Sirey.
- Hobbes, T. (1981 [1642]), « De Cive ou les Fondements de la politique », éd. et trad. par S. Sorbière, Paris, Sirey.
- Hsing, Y. (1996), « Estimating the laffer er curve and policy implications ». Journal of Socio-Economics., 25, 3: 395–401. ISSN 1053-53572009 JACOBY, W.G. (2000), « Issue Framing and Public Opinion on Government Spending», American Journal of Political Science, vol. 44, n° 4, 2000, p. 750-767.
- Johnston, J., et Dinardo J. (1996) , « Econometric Methods », 4 edition (October 1, 1996) McGraw-Hill/Irwin
- Jorgensen.O.H. (2006), “The General Procedure for Solving Stochastic Overlapping Generations Models Analytically,” October 2006; University of Southern Denmark.



- Kamps, J., et Polos, L. (1999), « Reducing Uncertainty: A Formal Theory of Organizations in Action », *American Journal of Sociology*, Vol. 104, No. 6 (May 1999), pp. 1776-1812.
- Kemp, S.(2002), « Public Goods and Private Wants », Cheltenham, Edward Elgar, 2002.
- Killingsworth, M. (1983), « Labor supply », Cambridge, Cambridge University Press.
- King.R., et Levine.R. (1993), “Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right,” *Quarterly Journal of Economics*, August 1993, 108, 717-738.
- Koleva, K. (2005), « A la recherche de l’administration fiscale optimale : l’approche par les coûts d’efficience », *Cahiers de la Maison des Sciences Economiques*, ISSN : 1624-0340.
- Koleva, K., et Monnier, J-J. (2009), «La représentation de l'impôt dans l'analyse économique de l'impôt et dans l'économie des dispositifs fiscaux.
- Kotov.D. (2008),” How Changing Investment Climate Impacts on the Foreign Investors Investment Decision”: Evidence from FDI in Germany *International Conference on Applied Economics*.
- Krause, A. (2009), « A general equilibrium analysis of the Laffer argument », *Social Choice and Welfare*, Vol. 33, No. 4 (2009), pp. 601-615.
- Krueger A.O. (2010), “Increased Understanding of Supply-side Economics” *Conference volume*.



- Kumbhakar, S. C. et Lovell, K. (2000). «Stochastic Frontier Analysis», Cambridge University Press
- Lau, L. J. et Yotopoulos, P. A. (1971). A Test of Relative Efficiency and Application to Indian Agriculture, AER, 61, pp.94-109.
- Kumbhakar, S.C., 2001. Estimation of Profit Functions When Profit is Not Maximum. American Journal of Agricultural Economics., 83(1): 1-19.
- Kydland.F.E., et Prescott.E.C. (1982), “Time to Build and Aggregate Fluctuations,” Econometrica, Journal of the Econometric Society, Vol. 50, No. 6 (Nov., 1982), pp. 1345-1370.
- Lacoude, P. (1995), « Etude empirique de l’effet Laffer en France au cours des années 1980 » Revue française d'économie, volume 10, n°4, 1995. pp. 101-156.
- Lall. S.V., et Meginstae.T. (2005), “The impact of business environment and economic geography on plant level productivity: an analysis of Indian industry,” Development Research Group The World Bank;
- Langford, B. et T. Ohlenburg, (2015), « Tax revenue potential and effort: an empirical investigation », International Growth Centre, Working paper 3 aout 2015.
- Laufenburger, H. (1959), « Histoire de l'impôt », 2e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 1959, 128 pages.
- Lawrence, P.R., et Lorsch, J.W.(1967): Organization and environment. Harvard University Press 1967. Traduction française. Adapter les structures de l'entreprise. Editions d'Organisation,1973.
- Le Galès P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». Revue Française de Sciences Politiques, pp. 57-95.



- Leroy, M (2003), « Fiscalité et évitement de l'impôt, Une comparaison franco-russe », (dir.), L'Harmattan, Coll. « Finances Publiques », 2003c.
- Leroy, M. (1993), « Le contrôle fiscal, Une approche cognitive de la décision administrative », Paris, L'Harmattan, 1993.
- Leroy, M. (1994), « L'organisation du contrôle fiscal : une forme originale de bureaucratie », Revue française de science politique, vol. 44, n° 5, octobre 1994, p. 811-835.
- Leroy, M. (2002), « La sociologie de l'impôt », Paris, P.U.F., Coll. « Que sais-je? », 2002.
- Leroy, M. (2003), « Pourquoi la sociologie de l'impôt ne s'institue pas en France », L'Année sociologique, 2003, p. 247-274.
- Leroy, M. (2003), « Sociologie du contribuable et évitement de l'impôt », Archives européennes de sociologie, 2003, p. 213-244.
- Leroy, M. (2007), « L'approche sociologique du contrôle fiscal », Professeur de sociologie Directeur des études du CRDT (GIS-GRALE/CNRS).
- Lewis, A. (1982), « The Psychology of Taxation », Oxford, Martin Robertson, 1982.
- Lewis, A., et Jackson, D.(1985), « Voting Preferences and Attitude to Public Expenditure », Political Studies, vol. 33, 1985, p. 457-466.



- Lindsey, L.B. (1987), « Capital Gains: Rates, Realizations and Revenues, » in Martin Feldstein, ed., *The Effects of Taxation on Capital Accumulation* (University of Chicago Press, 1987).
- Locke, J. (1997 [1690]), « Deux traités du gouvernement », trad. par Bernard Gilson, Paris, Vrin.
- Lubik.T.A. (2007), “Non-Stationarity and Instability in Small Open-Economy Models Even When They Are “Closed””, *Economic Quarterly* Volume 93, Number 4, fall 2007, Pages 393-412.
- Lucas.R. (1978), “On the Size Distribution of Business Firms,” *Bell Journal of Economics* 9 (1978), 508–23.
- MaCurdy, T.E. (1992), « Work disincentive effects of taxes: A re-examination of some evidence ». *American Economic Review* 82, 243–249.
- Malcomson, J (1986), « Some analytics of the laffer curve ». *Journal of Public Economics*. 29 (3): 263.
- Mankiw.G. (2002), “Macroeconomics” Worth Publishers; 5th edition, 548 pages.
- Mann, F.K. (1943), « The Sociology of Taxation », *The Review of Politics*, vol. 5, 1943, p. 225-235.
- Matouk, J. (1987), « Le socialisme libéral », Paris, Albin Michel,1987.
- Mauro.P. (1996), “The effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditures,” 1996. IMF Working Paper No. 96/98.



- McKinnon.R. (1973), “Money and Capital in Economic Development”, Washington, DC:
- Mendoza.E., (1991) “Real business cycles in a small open economy”, American Economic Review 81, 797-889.
- Meny. Y., Thoenig J.-C. (1989), « Politiques publiques », Paris, PUF
- Mintzberg, H. (1979), « The Structuring of Organizations ». Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall.
- Mirrlees, J. A. (1971), « An exploration in the theory of optimum income taxation ». Review of Economic Studies 38:175-208.
- Mirrlees, J. A. (1976), « Optimal tax theory:A synthesis ». Journal of Public Economics, 6, 327–358. MIT Press.
- Moffitt, R.A., et Wilhelm, M. (1998), « Taxation and the Labor Supply: Decisions of the Affluent » NBER Working Paper No. 6621 issued in June 1998.
- Mohring, H. (1971), « Alternative welfare gain and loss measures », Western Economic Journal 9, 349-368.
- Montesquieu, C.-H. de S. (1748), « De l’esprit des lois », Genève, Barrillot et fils.
- Mousli, M. (2006), «Taylor et l'organisation scientifique du travail» Alternatives Economiques n° 251 - octobre 2006.
- Mueller, E. (1963), « Public Attitudes toward Fiscal Programms », The Quarterly Journal of Economics, 1963, vol. 77, p. 210-235.



- Murtin, F. et D. Echevin (2007), « What Determines Productivity in Senegal? Sectoral Disparities and the Dual Labor », Cahiers de recherche 07-15, Département d'Economique de la Faculté d'administration à l'Université de Sherbrooke.
- Musgrave R. A. (1959), « The theory of public finance », New York, MacGraw-Hill.
- Musgrave R. A., Musgrave P. B. (1984), « Public finance in theory and practice », 4^e edit., New York, MacGraw-Hill.
- Musgrave, R. A., et Thin, T (1948), « Income Tax Progression, 1929-48 », Journal of Political Economy, 1948, vol. 56, pages 498.
- Ndiaye, M.B.O et R.D. Korsu, (2011), « Tax effort in ECOWAS countries », West African Monetary Agency (WAMA).
- Ndikumana.L. (2000), “Financial Determinants of Domestic Investment in Sub-Saharan Africa: Evidence from Panel Data,” World Development, February 2000, 28, 381-400.
- Nickson, J.N.Jr. (1971), « Economies and Social Choice », New York, Mc Graw-Hill, 1971.
- Nicoletti.G., et Scarpetta.S. (2003), “Regulation, productivity and growth: OECD evidence,” Economic Policy, 2003, 18 (36), 9-72.
- Novales, A., et Ruiz, J. (2002), « Dynamic Laffer curves » J. Econ Dyn Control 27:181-206.



- Parcell, A. (1996), « Income Shifting in Response to Higher Tax Rates: The Effects of OBRA 93. » Paper presented at the American Economic Association meetings, San Francisco, January.
- Parente.S.L., et Prescott.E.C. (1994), “Barriers to Technology Adoption and Development,” *Journal of Political Economy*, April 1994, 102 (2), 298-321.
- Parsons, T. (1951), « The social system ». Free Press. Glencoe.Illinois, 1951.
- Parsons, T. (1960), « Structure and Process in Modern Societies ». Glencoe, Ill.: Free Press.
- Pechman, J.A. (1986), « The Rich, the Poor and the Taxes they Pay », Boulder, Westview Press, 1986.
- Pencavel, J. (1986), "Labor Supply of Men: A Survey." In *Handbook of Labor Economics*, ed. O. Ashenfelter and R. Layard. Amsterdam: North Holland.
- Pessino, C., et R. Fenochietto, (2010), « Determining Countries’ Tax Effort », *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, Vol. 195, pp. 61–68.
- Phelps, E.S (1973), « Wage taxation for economic justice », *Quarterly Journal of Economics*.
- Piketty, T. (1998), « Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs » de l’impôt sur le revenu en France, 1970-1996, Thomas Piketty (CNRS, URA928).
- Rajan.R.G., et Zingales.L. (1998), “Financial Dependence and Growth,” *The American Economic Review*, June 1998, 88, 559-586.



- Ramsey, F.P., 1927, A contribution to the theory of taxation, Economic Journal 37, 47-61.
- Raynaud, P.L. (1947), « La psychologie du contribuable devant l'impôt », Revue de science et de législation financières, 1947 (1ère partie) et 1948 (2ème partie).
- Ricardo, D. (1817), « On the Principles of Political Economy and Taxation »
- Richardson, G. (2007), « The Impact of Economic, Legal and Political Factors on Fiscal Corruption : a Cross-Country Investigation Australian Tax Forum 2 2:4.
- Rivoli, J. (1965), « Vive l'impôt », Edition Seuil, Collection Société N°2, 128p, 1965.
- Rodrik.D., Subramanian.A., et Trebbi.F. (2004), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development," Journal of Economic Growth, Springer, vol. 9(2), pages 131-165, 06.
- Roman, J. (1996), « Réforme de l'impôt ou fuite en avant électoraliste? », Esprit, No. 225 (10) (Octobre 1996), pp. 161-163 Published by: Editions Esprit.
- Rousseau, J. J. (1762) : Du contrat social ou Principes du droit politique, Amsterdam, Marc-Michel Rey.
- Rousseau, J.J. (1782), « Œuvres complètes », vol. I, B. Gagnebin et M. Raymond (dir.), Paris, NRF-Gallimard, p. 657-992 (publ. orig. 1782).
- Sadka, E. (1976), « On income distribution, incentive effects and optimal income taxation ». Review of Economic Studies, 43(1), 261–268.



- Salin, P. (1985), « L'arbitraire fiscal », Paris, Laffont, 1985.
- Sammartino, F., et Weiner, D. (1997). « Recent Evidence on Taxpayers' Response to the Rate Increases in the 1990's. » *National Tax Journal* 50(3): 683–705.
- Say, J.B. (1821), « *Traité d'économie politique* », chapitre IX, livre III, 1821, Calmann-Lévy, Paris, réédition 1972, cité dans Philippe Simonnot, 39 leçons d'économie contemporaine, éd. Gallimard, Folio actuel, 1998, pp.393 et 396.
- Schokkaert, E. (1987), « Preferences and Demands for Local Public Spending », *Journal of Public Economics*, vol. 34, n° 2, 1987, p. 175-188.
- Schumpeter, J. (1984), « La crise de l'Etat fiscal », in *Impérialisme et classes sociales*, Paris, Flammarion, 1984, p. 229-282.
- Seade, J. K. (1977), « On the shape of optimal tax schedules ». *Journal of Public Economics*, 7(1), 203–236.
- Shaw, E. (1973), « *Financial Deepening in Economic Development* », New York, NY: Oxford University Press, 1973.
- Sinha, S., Fiestas, I. (2011), « *Literature review on the constraints to investment in developing countries* » Department for International Development.
- Slemrod, J. (1990), « Optimal Tax Systems, » in *Journal of Economic Perspectives*.
- Slemrod, J. (1994). « On the High Income Laffer Curve. » In *Tax Progressivity and Income Inequality*, J. Slemrod (ed.). Cambridge, England: Cambridge University Press, 177-210.



- Slemrod, J. (1995), « Income Creation or Income Shifting? Behavioral Responses to the Tax Reform Act of 1986. » *American Economic Review* 85(2): 175-180.
- Slemrod, J. (1996), « High Income Families and the Tax Changes of the 1980s: The Anatomy of Behavioral Response. » In *Empirical Foundations of Household Taxation*, M. Feldstein and J. Poterba (eds.). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Slemrod, Joel (1992), “Do Taxes Matter? Lessons from the 1980s,” *American Economic Review* , 82, 2, 250-6.
- Slemrod, Joel (1992), « Taxation and Inequality: A Time-Exposure Perspective, » in James M. Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*, 6 Cambridge.
- Smith, A. (1776), “Enquête sur la nature et les causes de la richesse des nations” Edition Presses Universitaires de France - PUF (1 décembre 1995), collection Pratiques théoriques, 1512 pages.
- Solow.R. (1956), “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics* (February 1956): 65-94.
- Stern, N.H. (1976), « On the specification of models of optimal income taxation », *Journal of public economics*, 6, 123-162.
- Stiglitz, J. (1982), « Self-selection and Pareto efficient taxation ». *Journal of public economics*, 17, 213–240.
- Stiglitz,J. (1987). « Pareto efficient and optimal taxation and the new welfare economics ». In A. J. Auerbach, & M. Feldstein (Eds.), *Handbook of Public Economics*.Vol. 2, (pp. 991–1042). Amsterdam:North-Holland.



- Stiglitz.J.E. (2000), “Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability”; World Development, 2000, vol. 28, issue 6, 1075-1086
- Sutter, M et Weck-Hannemann, H. (2003), « Taxation and the Veil of Ignorance: A Real Effort Experiment on the Laffer Curve », Public Choice, Vol. 115, No. 1/2 (Apr., 2003), pp. 217-240.
- Swaminathan, M. (1991), « Understanding the Informal Sector: A Survey », WIDER WP 95, Finland.
- Tait, A. (1967), « The Taxation of Personal Wealth », Urtana, University of Illinois Press, 1967.
- Taylor, F.W. (1913), « Principes d’organisation des usines », Paris, publication de la revue de métallurgie, 1913.
- Taylor, F.W. (1957), « Scientific Management ». New York. Harper & Brothers. Traduction française, La direction scientifique des entreprises. Paris. Dunod 1957.
- Thompson, J. D. (1967), « Organizations in Action »: Social Science Bases of Administrative Theory. New York: McGraw-Hill.
- Torgler, B. (2003), « To Evade Taxes or not to Evade : That Is the Question », Journal of Socio-Economics, vol. 32, 2003, p. 283-302.
- Torgler, B. (2004), «Cross-Culture Comparison of Tax Morale and Tax Compliance : Evidence from Costa Rica and Switzerland », International Journal of Comparative Sociology, vol. 45, 2004, p. 17-43. Wenzel (2004).



- Trabandt, M., et Uhlig, H. (2010), « How far are we from the slippery slope? the laffer curve revisited » working paper series no 1174 / april 2010 European Central Bank, 2010.
- Tremblay, P.P. (1990), « Tel État, telle fiscalité », Politique, n° 17, 1990, p. 31-58.
- Uhlig.H. (1999), “A Toolkit for Analyzing Nonlinear Dynamic Stochastic Models Easily”, CentER University of Tilburg and CEPR.
- Uri, P. (1990), « Une politique d'équité fiscale », Esprit, No. 160 (3/4) (Mars-avril 1990), pp. 87-92 Published by: Editions Esprit. Vol. 4 (Winter 1990), pp. 157-78.
- Venture,J. (1997), “Growth and Interdependence”, Quarterly Journal of Economics, volume 112 number 1 February:57-84.“International Trade and Foreign Direct Investments” in: International Encyclopedia of Business and Management (1998);
- Von Mises, L. (1949), « L'action humaine », Traité d'économie, Édition française : Presses Universitaires de France (1985).
- Wade, M.D.N. et M. Dièye (2007), « La Pratique Fiscale Sénégalaise », 3^e édition, pf, Sénégal.
- Wagle.S. (2010), “Investing across Borders with Heterogeneous Firms: Do FDI-Specific Regulations Matter?” FPD Working Paper, World Bank Group, Washington, DC.
- Walsh, K. (2012). Understanding Taxpayer Behaviour–New Opportunities for Tax Administration. The Economic and Social Review, 43(3), pages 451–475.75.



- Walsh, K. (2012). Understanding Taxpayer Behaviour–New Opportunities for Tax Administration. *The Economic and Social Review*, 43(3), pages 451–475.75.
- Weber, M. (1947), « The theory of social and economic organisations ». New York. Free Press, 1947.
- Weber.H. (2003), “Examining news shocks”, University of Berlin;
- Wegmüller.P. (2011), “Closing small open economy models Replicating the model by Schmitt-Grohe and Uribe [2003] with Dynare,” May 2011, University of Bern.
- WELCH, S. (1985), « The ‘More for Less’ Paradox : Public Attitudes on Taxing and Spending », *Public Opinion Quarterly*, vol.49, 1985, p.310-316.
- Wilig, R.D. (1976), « Consumer's Surplus without Apology », *American Economic Review*, 1976, vol. 66, issue 4, pages 589-97.
- Winter, s., et Mouritzen, P.E. (2001), « Why People Want Something for Nothing : The Role of Asymmetrical Illusions », *European Journal of Political Research*, vol. 39, n° 1, 2001, p. 109-143.
- Woodbury, S. A et Huang, W-J. (1991), « The Tax Treatment of Fringe Benefits », Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1991.
- Woodward, J. (1958), « Management and Technology », HMSO, 1958



ANNEXES

ANNEXE 1 : LES PRINCIPALES MESURES DU CGI EN FAVAEUR DE L'AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

A – En matière d'Impôts directs et taxes assimilées (IS, IR, Patente, etc.)

☐ Impôt sur les sociétés

❖ Crédit d'impôt pour investissement

- Investissement minimum : 100 millions (PME = 15)
- Entreprise nouvelle, déduction fixée à 40% des investissements plafonnée à 50% du bénéfice imposable
- Déduction ramenée à 30% pour les investissements d'extension, avec le même plafond



- Déduction portée à 70% pour les investissements et extensions en dehors de la région Dakar
 - Déduction applicable jusqu'à 5 ans (10 ans pour les investissements de plus de 250 milliards)
- ❖ **Crédit d'impôt pour exportation**
- Exportation d'au moins 80 % du chiffre d'affaires
 - Justification du rapatriement des devises
 - Déduction de 50% du bénéfice imposable pour le calcul de l'impôt
- ❖ **Déductibilité de certaines charges**
- Amortissements & provisions
 - Plafond porté à 5‰ pour les œuvres sociales
 - Libéralités à l'Etat et aux collectivités locales
 - les primes d'assurance versées à des compagnies d'assurance agréées et établies au Sénégal en vue de couvrir :
 - des indemnités légales de fin de carrière, de décès ou de départ à la retraite acquise au cours de l'exercice
 - des cotisations relatives aux pensions de retraite complémentaire
 - des cotisations relatives à l'assurance-maladie versées au cours de l'exercice
- ❖ **Réévaluation de bilan & aide fiscale à l'investissement**
- Non imposition de l'écart de réévaluation qui équivaut à un enrichissement net
 - Aide fiscale, sous certaines conditions, en cas de réévaluation
- ☐ **Impôt sur le revenu**
- Suppression du droit proportionnel
 - Barème à 6 tranches avec TMI de 40% au lieu de 50%
 - Réduction d'impôt pour charge familiale en lieu et place du quotient familial



- Imposition simple et libératoire, pour les personnes physiques titulaires de revenus fonciers ≤ 3 millions/an
- Baisse de l'impôt sur les pensions de retraite
- Avantages fiscaux pour les personnes physiques étrangères résidentes, à condition qu'elles rapatrient leurs revenus au Sénégal

B – Taxes assimilées

☐ Contribution globale unique

- Harmonisation du seuil pour toutes les activités
- Adoption de taux progressifs
- Dispositif d'aide à la régularisation fiscale (1 an)
- Dispositif d'aide à la compréhension de la règle fiscale

☐ Exonérations temporaires

- Contribution forfaitaire à la charge de l'employeur (pour tous les investisseurs remplissant les conditions)
- Contribution des patentes (mines & pétrole)
- Contribution foncière des propriétés bâties

☐ Acomptes provisionnels et liquidation définitive RVM

- Réduction du nombre de paiements de 5 à 2

C – Régime du réel simplifié (CA/TTC < 100 millions)

- Pour les PME, mise en place d'un régime réel simplifié pour leur faciliter le respect de leurs obligations fiscales.
- Ce régime repose notamment sur un allègement des obligations déclaratives (trimestrielle TVA & RAS) et de tenue de comptabilité.



- **NB : lien avec le régime fiscal des Centres de gestion agréés : allègements fiscaux (réduction de 15% du revenu imposable) contre garantie d'une bonne tenue de la comptabilité.**

D – Impôts indirects et taxes assimilées

Pour une TVA moderne conforme aux standards internationaux (*plus efficace, plus neutre et plus transparente*) :

- réaménagement du champ d'application
- suppression de la règle du butoir
- exonération des exportations de services (taux 0%)
- extension des exonérations dans le domaine de la santé
- rationalisation du régime fiscal des EFE avec maintien des incitations fiscales.

D – Impôts indirects et taxes assimilées

- suspension de la TVA pour certains investissements
- suspension/exonération de TVA pour l'agrobusiness
- suppression progressive du précompte avec maintien du fait générateur à la livraison (restauration des principes de neutralité et d'équité)
- amélioration des règles et procédures de restitution (extension du droit et paiement « cash »)

E – Droits d'enregistrement et taxes assimilées

- Baisse du taux du droit de mutation des transactions immobilières de 15 à 10%, conformément aux conclusions du CPI (1% pour l'habitat social)
- Formalité fusionnée Enregistrement/Publicité foncière
- En faveur des sociétés**
- ❖ **Constitution** : 25 000F jusqu'à 100 millions & 1% au-delà



- Aussi, surtaxe immobilière baissée de 1,5 à 1% lorsque la société s'engage à garder le bien pendant au moins 10 ans (engagement inscrit au livre foncier)

❖ **Opération de fusion** :

- Exonération du droit d'apport ordinaire au lieu de 0,5%
- Droit d'apport majoré ramené à 3% au lieu de 5%

❖ **Augmentation de capital** : 1% au-delà de 100 millions sans distinction entre apports (nouveau et sur incorporation de réserves)

- ❑ **Taxe sur les conventions d'assurance (TCA)** : baisse de 20 à 5% pour l'assurance-incendie des locaux à usage d'habitation

F – En matière de procédure

- ❑ simplification des procédures pour minimiser les coûts du respect des règles fiscales et renforcer le civisme fiscal ;
- ❑ modernisation en vue d'adapter les règles de procédures aux réalités économiques et sociales (télé-procédures, contrôle fiscal des comptabilités informatisées, etc.) ;
- ❑ prévention du contentieux fiscal (rescrit fiscal & accords préalables de prix)
- ❑ renforcement des garanties accordées aux contribuables.

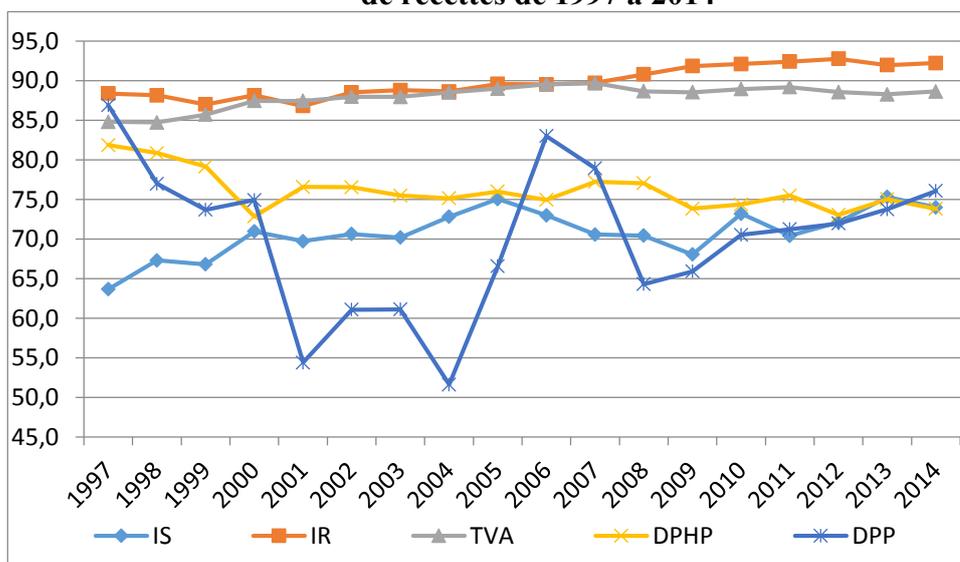
G – Questions transversales

- ❖ Transposition des règles communautaires
- ❖ Mobilisation de l'épargne et amélioration de l'intermédiation financière via la mise en place d'un régime fiscal adapté aux activités suivantes :
 - le capital-investissement (transposition directive UEMOA) ;
 - le crédit-bail ;
 - l'affacturage ;
 - la finance islamique ;



- microfinance (amélioration du régime fiscal des SFD) ;
- les contrats de concession de services publics : les PPP ;
- l'assurance (dont l'assurance-retraite complémentaire

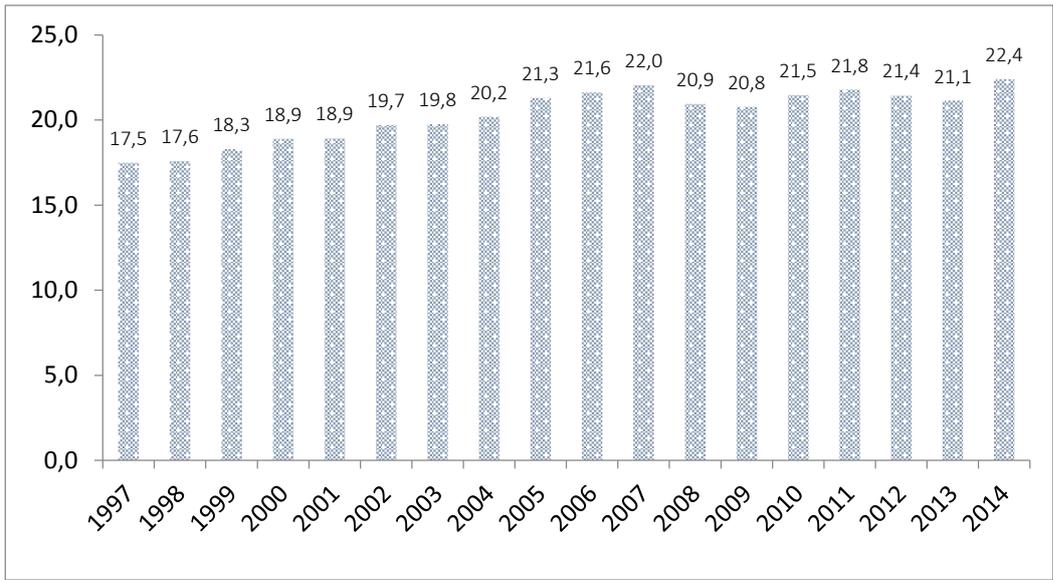
ANNEXE 2 : Recettes collectées en % du potentiel fiscal des lignes de recettes de 1997 à 2014



Source : Calculs de l'auteur

ANNEXE 3 : Capacité financière de l'administration fiscale sénégalaise de 1997 à 2014





Source : *Calculs de l'auteur*



La réforme du code général des impôts Sénégal : principales mesures et implications

Cette thèse est une contribution à la littérature consacrée aux réformes fiscales. Le prétexte a été la réforme du code général des impôts du Sénégal, intervenue en 2013. La démarche s'appuie sur l'étude de trois thématiques (impact de l'environnement des affaires, impact de la réduction de l'impôt sur le revenu et évaluation de la capacité financière de l'administration fiscale) qui couvrent les principales préoccupations de la nouvelle législation fiscale. Au préalable, une approche expérimentale permet d'avoir un aperçu des difficultés du nouveau code.

Les résultats montrent que des retards persistent dans l'exécution effective de certaines dispositions du code.

Par ailleurs, les vérifications empiriques permettent de confirmer la pertinence d'inscrire l'amélioration de l'environnement des affaires parmi les priorités de la nouvelle législation fiscale. En outre, les pertes de recettes fiscales suite à la décision de réduire l'impôt sur le revenu auraient pu être atténuées en procédant à un allègement progressif combiné avec un relèvement graduel du taux de l'impôt sur les sociétés, sur un horizon de 5 ans.

Enfin, la thèse propose une approche alternative de fixation des objectifs de recettes fiscales, plus rigoureuse se basant sur la capacité financière de l'administration fiscale plutôt que sur le niveau de dépenses à exécuter. Une telle démarche améliore sensiblement la programmation budgétaire.

Mots clés : réforme fiscale, Sénégal, administration publique, recettes fiscales

The tax system reform in Senegal : main issues and their implications

This thesis contributes to the literature dedicated to tax reforms. The recent changes initiated in the Senegalese tax system motivated this research. Three main measures of this new tax legislation were investigated. Those decisions include changes introduced to improve business environment, the income tax reduction and corporate tax increase. An experimental survey completes this analysis providing an overview of difficulties faced in implementing the new system. As a matter of fact, results show that some of the decisions made as part of the reform suffer from delays in their effective entry into force.

Furthermore, empirical investigations confirm business environment improvement as being a top priority issue to be addressed by the reform. Regarding the income tax reduction, findings suggest that a progressive approach is preferred both in lowering the income tax and increasing the corporate tax.

To finish, an innovative approach is proposed to set tax revenue targets. The method rather focuses on the tax administration ability to collect funds than spending needs. Such approach significantly improves budget programming.

Keywords : *tax reform, Senegal, public sector, tax revenue*

Discipline : SCIENCES DE GESTION

*

Université Cheikh Anta Diop de Dakar -

Laboratoire de Finance, Organisation,
Contrôle et Stratégie.

BP 5005. Fann. Sénégal.

Université de Reims Champagne-Ardenne –

Centre de Recherche sur la Décentralisation
Territoriale (CRDT) EA 3312

57 Rue Pierre Taittinger, 51100 Reims,
France 2e étage – Bâtiment Recherche

