
Burkina Faso : les recettes intérieures comme antidote

*Richard Gerster**

Au Burkina Faso, un pays d'Afrique de l'ouest, le cinquième le plus pauvre de tous les ménages paie davantage d'impôts que d'autres dont le revenu est supérieur. C'est à cette étonnante conclusion que parvient une étude du CAPES, une « fabrique à penser » située à Ouagadougou, la capitale. Le scientifique Abdoulaye Zonon voulait savoir sur qui et comment pèse la charge fiscale au Burkina Faso. Son attention s'est concentrée sur la politique officielle qui cherche à atteindre une croissance économique fondée sur l'équité. Dans la lutte contre la pauvreté, la mobilisation des recettes intérieures du pays sont l'antidote à la dépendance de l'aide étrangère.



Le ministère de l'économie et du commerce a pour tâche de mobiliser des recettes.

Mobiliser les recettes intérieures du pays

Le Burkina Faso est l'un des pays du monde les plus fortement dépendants de l'aide étrangère. Sa part est estimée à la moitié du budget de l'Etat. A cela s'ajoutent encore d'autres subventions à des organisations d'entraide et à des partenaires privés du pays. Les dépenses d'Etat totales du Burkina Faso s'élèvent en 2008 à environ 2,5 milliards de francs suisses. Les recettes locales des villes et des communes sont pour l'heure insignifiantes. Le Burkina Faso compte 15 millions d'habitants – le

double de la Suisse. Concernant sa superficie, le Burkina Faso est six fois plus étendu. Mais l'état Burkinabé n'a que 166 francs par habitant à disposition, malgré l'aide étrangère, ce qui ne représente même pas un centième des moyens financiers que les pouvoirs publics mobilisent en Suisse par habitant, à savoir 18'955 francs (2004).

Mobiliser des recettes intérieures est un objectif vital du gouvernement. La charge fiscale qui représente globalement un peu plus de 13 pour cent (2007) du produit intérieur brut (PIB) est faible, si on procède à une comparaison au niveau régional. D'ici à 2012, le gouvernement souhaite atteindre 17 pour cent, ce qui correspond à la ligne directrice régionale de l'Union économique et monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Sur les 1,2 milliards de francs de recettes, un quart provient des impôts directs sur le revenu et les gains des personnes physiques et morales. La moitié provient d'environ 450 entreprises. Les trois quarts des recettes fiscales sont toutefois des impôts indirects comme la taxe sur la valeur ajoutée, les douanes, les taxes sur l'essence et diverses autres redevances. Ainsi, un ménage de sept personnes paie en moyenne au Burkina Faso 230 francs (100'000 CFA), c'est-à-dire 33 francs d'impôts par personne et par an.

Qui supporte la charge fiscale ?

Concernant la mobilisation des recettes de l'Etat, il s'agit de s'interroger quant au volume et de se demander aussi qui, finalement, va supporter la charge fiscale. C'est à cette question que s'est intéressée l'étude CAPES en analysant les sondages effectués dans les ménages. « C'est une étude pionnière qui soulève davantage de questions qu'elle n'apporte de réponses », commente modestement son auteur, Abdoulaye Zonon. La lutte contre la pauvreté jouit d'une haute estime au Burkina Faso.



Le Fonds monétaire international joue un rôle clé dans les réformes des finances publiques.

On est donc particulièrement intéressé à savoir comment les pauvres sont affectés par la fiscalité. Le seuil de pauvreté officiel est fixé à 183 francs (82'672 CFA) par an, autrement dit à 50 centimes (226 CFA) par personne et par jour. Sur 100 Burkinabés, 42 se trouvent au-dessous de ce seuil. Ils fournissent environ 15 pour cent de toutes les rentrées fiscales. Le domaine rural qui présente un degré élevé d'autosubsistance n'a qu'un lien étroit avec l'économie fondée sur l'argent. « On produit peu pour le marché, il n'y a pas de véritables rentrées d'argent, on n'achète guère de biens de

consommation. Il y a donc peu de choses à frapper d'un impôt », commente Abdoulaye Zonon. Le résultat était donc surprenant pour lui aussi : les régions et les groupes de la population les plus pauvres supportent une part substantielle de la charge fiscale.

Cette étude a révélé que le quintile le plus pauvre des ménages fournissait directement ou indirectement à l'Etat 10 pour cent de son revenu. Le second quintile le plus pauvre s'acquitte pour sa part d'une obole de 8 pour cent, le troisième quintile de 10 pour cent ; quant au quatrième quintile, il verse 9 pour cent et sa charge fiscale est donc inférieure à celle des plus pauvres. Seuls les 20 pour cent les plus riches doivent réellement s'acquitter d'une charge fiscale plus importante ; mais comme cette charge représente 15 pour cent de leur revenu, ils s'en tirent à bon compte.

En réalité, les impôts sur le revenu prévoient un taux fiscal plus élevé pour les revenus supérieurs. La taxe sur l'essence touche peu les pauvres qui utilisent une bicyclette, mais en revanche plus fortement la classe moyenne qui se déplace en moto et la classe supérieure qui s'offre



Même les pauvres qui disposent de moins de 50 centimes par jour fournissent 15 pour cent des taxes et des impôts.

une voiture. Concernant la taxe sur la valeur ajoutée, le taux est plus bas pour les biens d'usage courant comme le riz, etc.. « Mais en réalité, le système fiscal n'est pas progressif », poursuit Abdoulaye Zonon. La raison à cela, c'est l'importance accordée aux impôts indirects et aux nombreuses redevances prélevées auprès des ménages productifs.

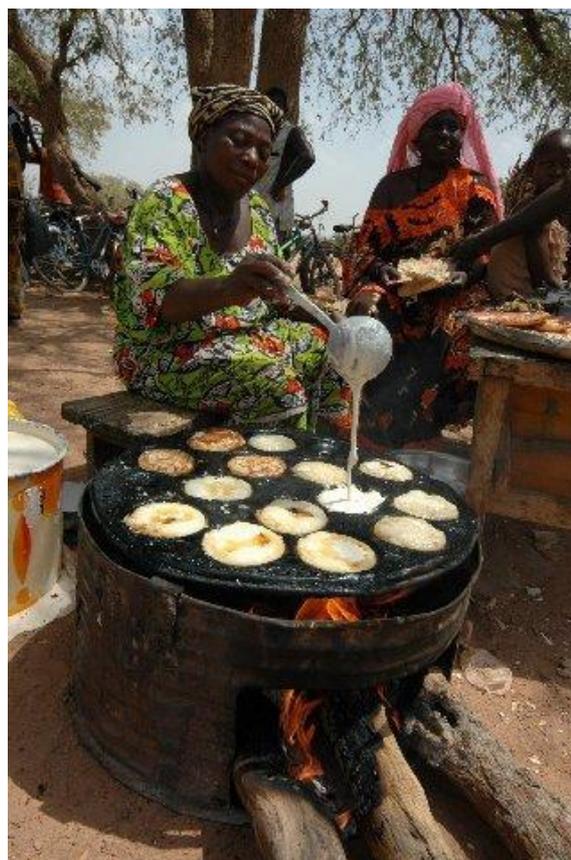
Soutien extérieur

La part de la coopération au développement qui est allouée à l'Etat en dehors des projets pour l'aider à financer ses tâches centrales (« aide budgétaire ») représente à peu près 15 pour cent des dépenses de l'Etat. La Suisse y participe à hauteur de huit millions de francs. Dans l'accord que le gouvernement a conclu avec les donateurs figurent notamment des objectifs concrets quant à la mobilisation des impôts et des taxes. A diverses reprises, le gouvernement avait surestimé ses recettes en établissant son budget, effectué ses dépenses comme prévu, se trouvant alors confronté à un déficit assez important. Le gouvernement a pris l'engagement par ailleurs de soumettre au Parlement un programme de réforme fiscale. La Suisse a associé le versement de 4 millions de francs à la condition que le gouvernement atteigne ses objectifs dans les domaines de la réforme fiscale et de la lutte contre la corruption. C'était le cas en 2008 et la totalité du montant a été versée.

La Suisse a fait partie dès la première heure du groupe des donateurs de l'aide budgétaire ; en outre, elle a fourni dès le début des contributions supplémentaires afin de développer les capacités du Burkina Faso en matière de finances publiques. Concrètement, la Suisse a participé au développement de l'administration financière (Direction générale du trésor et de la comptabilité publique, TGTCP) dans les régions et a épaulé les trois petites villes de Fada N'Gourma, Ouahigouya et Koudougou pour générer des recettes locales. Une évaluation indépendante réalisée en 2004 est parvenue « dans l'ensemble à un résultat très positif » ; les progrès accomplis par les trois petites villes concernant la mobilisa-

tion des recettes sont considérés en particulier comme « remarquables ».

De 2009 à 2011, la Suisse entend soutenir la Direction Générale des Impôts (DGI) dans la mobilisation de fonds propres. L'identification des activités à financer par cette assistance technique a été faite en collaboration avec le FMI et l'ensemble des partenaires faisant de l'appui budgétaire au Burkina Faso. Cette assistance technique devrait doter la DGI de personnel bien qualifié, d'outils techniques (informatique) et d'améliorations sur le plan de l'organisation pour parvenir à augmenter ses recettes. La direction des impôts entend améliorer le niveau de formation du personnel et les relations avec les contribuables en simplifiant et en automatisant la procédure d'imposition. Un accent sera mis sur les relations avec les contribuables dans le cadre de l'amélioration du climat des affaires pour le secteur privé. « Les recettes que nous générons sont la base de l'aide budgétaire », affirme Soma Baro, président de la commission financière du Parlement.



Des taxes sont souvent prélevées aussi sur les activités de micro-entreprises, par exemple des plats cuisinés au marché.

Une réforme fiscale qui tient compte de la pauvreté ?

« Prélever des impôts n'est pas neutre, sa charge est inégale et cela devrait être pris en considération dans la lutte contre la pauvreté », telle est la conclusion la plus importante d'Abdoulaye Zanon. Lors de la prochaine réforme fiscale, le gouvernement n'augmentera pas le taux de fiscalité. Car des impôts élevés pour les entreprises peuvent être un désavantage pour la compétitivité. On note aussi des conflits d'objectifs dans le domaine douanier, car l'ouverture des marchés régionaux – qui est souhaitée – s'associe à une baisse des taxes douanières et à un recul des recettes. En revanche, on donne la priorité à l'extension de la base fiscale et à une efficacité accrue des autorités fiscales. C'est là qu'intervient le soutien de la Suisse qui débute actuellement.

« Les études qui restent sans effet sont malheureusement la norme. Le fossé entre les scientifiques et les décideurs est très marqué », commente Hartmut Janus, actif



Au Burkina Faso, la classe moyenne se déplace en vélo moteur. Les taxes sur l'essence pèsent sur leur porte-monnaie.

au ministère des finances sur mandat de la GTZ. Le fait que cette étude était très peu connue indique aussi que les scientifiques déploient trop peu d'efforts pour diffuser leurs résultats. « Nous allons faire passer ces résultats dans nos entretiens avec le gouvernement et le Fonds Monétaire International », annonce Moïse Ouédraogo, responsable de l'aide budgétaire auprès de la coopération au développement de la Suisse.



Les marchés de bovins comme ici à Fada N'Gouma génèrent un revenu pour les communes. La Suisse a soutenu de manière ciblée la construction de ce marché.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.