



Les défis posés aux responsables africains

Pour les besoins de l'analyse, on peut regrouper en trois catégories les principaux défis de l'Afrique en matière fiscale, même si, dans les faits, nombre d'entre eux sont interdépendants. Premièrement, il existe des problèmes structurels transversaux : la difficulté de taxer une économie informelle très répandue, la capacité limitée des administrations fiscales, et le soutien mesuré des partenaires du développement en matière fiscale. Deuxièmement, l'assiette fiscale soulève également des problèmes : l'évasion et la fraude, y compris le mauvais usage des prix de transfert, la difficulté de taxer les industries extractives et la surutilisation des avantages fiscaux. Troisièmement, les déséquilibres de la structure fiscale sont compliqués par les défis que posent le déclin des recettes fiscales et l'inefficacité des taxes foncières en milieu urbain.

Les problèmes structurels transversaux

a. Taxer l'économie informelle

Les éléments probants rassemblés par les notes pays des *Perspectives* montrent que « l'économie informelle » – travailleurs et entreprises opérant hors du cadre légal ou de l'emprise de l'Administration publique – constitue un obstacle majeur à l'élargissement de l'assiette fiscale et du recouvrement des impôts directs. L'informalité est en effet très répandue dans les pays en développement, et notamment dans ceux d'Afrique subsaharienne (tableau 2). Cela soulève quantité de défis d'un point de vue économique : non seulement l'impôt n'est pas recouvré, mais en plus, les entreprises informelles sont souvent moins productives, et leurs employés ne bénéficient ni des garanties du droit du travail ni de la protection sociale. En résumé, un niveau élevé d'informalité affaiblit la croissance économique et renforce l'exclusion sociale. Le choix d'exercer dans le secteur informel intervient généralement lorsque les coûts de l'emploi légal l'emportent sur les avantages pour les producteurs, employeurs ou employés. Si les coûts d'entrée dans l'économie réglementée sont trop élevés, les individus comme les entreprises sont forcés de rester en dehors du système (Jütting et de Laiglesia, 2009).

Tableau 2 : Part de l'emploi informel dans l'emploi total non-agricole en Afrique (% des pays sélectionnés)

	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-07
Afrique du Nord					47.5	47.3
Algérie	21.8		25.6		42.7	41.3
Maroc		56.9			44.8	67.1
Tunisie	38.4	35	39.3		47.1	35
Égypte	58.7		37.3		55.2	45.9
Afrique sub-saharienne				76		
Bénin				92.9		
Burkina Faso			70	77		
Tchad				74.2	95.2	
Guinée		64.4		71.9	86.7	
Kenya			61.4	70.1	71.6	
Mali	63.1		78.6	90.4	94.1	81.8
Mauritanie		69.4	80			
Mozambique				73.5		
Niger	62.9					
Sénégal		76				
Afrique du Sud						50.6
"Zaire (Congo Rép. Dém.)"			59.6			
Zambie				58.3		

Source : Jütting et de Laiglesia (2009)

La politique fiscale des pays en développement doit prendre en considération la capacité, les incitations et la segmentation. Là où le secteur informel recouvre plus de la moitié de l'activité économique, la question se pose de savoir comment les gouvernements peuvent conduire leur politique fiscale, tant en termes de taxation que de dépenses. D'une part, l'augmentation du nombre des entreprises dans le secteur formel signifie un accroissement des recettes fiscales et des contributions sociales pour l'État. D'autre part, l'élévation du nombre de personnes couvertes par la sécurité sociale entraîne une inflation de la charge qui pèse sur les pouvoirs publics au fur et à mesure que les employés deviennent éligibles à la couverture sociale, au droit à la retraite, et aux autres prestations offertes, le cas échéant. Par ailleurs, l'augmentation des recettes fiscales provoquée par la formalisation des entreprises peut être inférieure aux attentes. En effet, les structures informelles qui entrent dans le système sont souvent trop petites et trop pauvres pour apporter une contribution significative. Toutefois, les taxes sur les ventes et la TVA peuvent toujours alimenter une augmentation

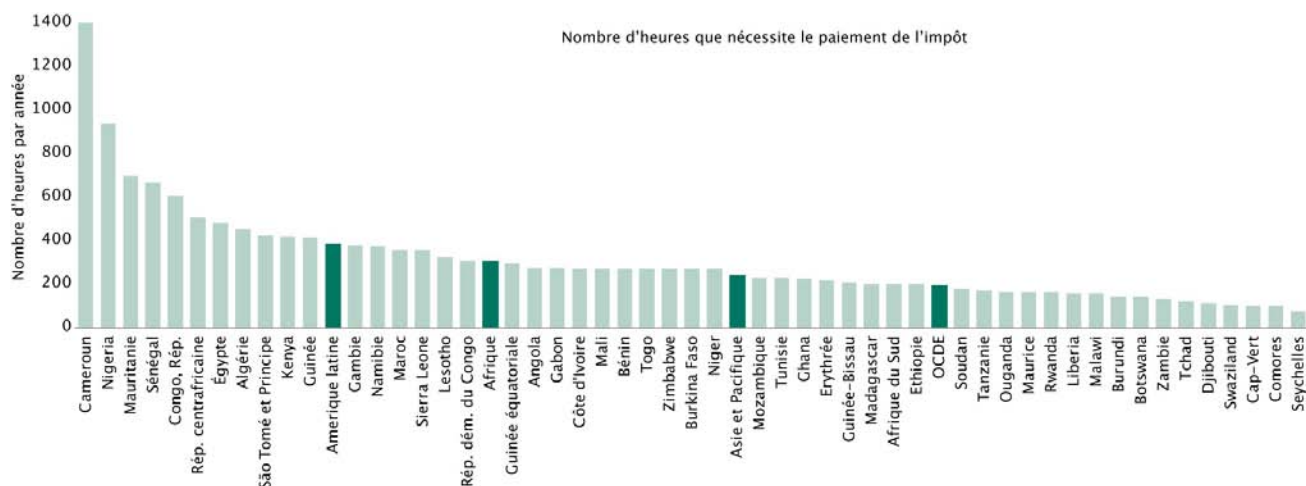


notable du recouvrement, dans la mesure où elles s'appliquent aussi indirectement aux activités informelles (OCDE, 2009b).

Le Ghana a tenté une nouvelle approche du recouvrement. L'Administration fiscale (*Internal Revenue Service – IRS*) a négocié un arrangement avec le syndicat des transporteurs routiers (*Ghana Private Road Transport Union – GPRTU*) afin que ce dernier fasse office de perceuteur, en vertu d'un dispositif de taxation des groupements identifiés (*Identifiable Grouping Taxation – IGT*). Simple et facile à administrer, il permet de recouvrer, sur une base hebdomadaire ou quotidienne, des taxes d'un montant faible, et donc abordable, auprès des membres du syndicat, qu'ils travaillent de manière formelle ou informelle. Le GPRTU conserve 2.5 % des sommes perçues, ce qui l'encourage à maximiser le recouvrement. Bien que relativement réussie, cette tentative d'incursion dans le système informel s'est révélée très coûteuse et a favorisé la corruption. Si les recettes fiscales ont augmenté, elles restent inférieures au potentiel (Joshi et Aye, 2002).

La qualité des politiques et de l'Administration fiscale joue également un rôle déterminant. L'imposition, par une administration inefficace, d'une législation complexe et difficile à respecter encourage fortement les petites entreprises à demeurer informelles. Ainsi, les notes pays révèlent que la bureaucratie et la corruption, en Ouganda et en Zambie, sont identifiées comme des obstacles à l'entrée dans le secteur formel. Au Togo, les sociétés informelles déclarent que la complexité des procédures d'enregistrement les empêche de se formaliser. La figure 17 indique le nombre d'heures annuel que nécessite le paiement de l'impôt. En moyenne, ce chiffre est moins élevé en Afrique qu'en Amérique du Sud, mais plus que dans la région Pacifique, en Asie ou dans les pays membres de l'OCDE. Du côté gauche du graphique figurent les pays où cette durée est exceptionnellement longue. Pour une discussion détaillée sur cette question, voir OCDE (2008a).

Figure 17 : Temps requis chaque année pour payer les impôts



Source : PWC - Banque mondiale, 2009.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/867060203718>

b. La capacité de l'Administration fiscale

Toutes les notes pays des *Perspectives* insistent sur le fait que la limitation de la capacité administrative constitue un obstacle majeur à l'amélioration des politiques fiscales en Afrique. En effet, elle est telle qu'elle limite les options envisageables.

- Par exemple, en théorie, le fait de s'appuyer davantage sur l'impôt sur le revenu et l'exemption de certains articles de consommation de base devrait permettre une meilleure redistribution des ressources. Mais lorsque la capacité administrative est faible, l'IRPP est moins progressif que prévu. Premièrement, seuls les salaires, principalement gagnés au sein de grandes entreprises privées et du secteur public, sont taxés. Deuxièmement, le revenu des ménages n'est généralement pas imposé. Ainsi, le capital, les revenus immobiliers et autres des patrimoines les plus importants du secteur informel échappent à l'Administration fiscale.
- Pour diverses raisons, les exemptions de TVA en Afrique sont souvent considérées comme régressives par les experts (encadré 1). Les stratégies inspirées de pays à forte capacité administrative peuvent se révéler contre-productives. Au Maroc, avant la réforme fiscale de 2005, de généreuses exemptions de TVA avaient affaibli le potentiel de la TVA introduite en 1986.



Encadré 1 : Caractère régressif des exonérations de TVA relatives aux produits de base en Afrique

Paradoxalement, les exonérations « traditionnelles » de TVA sur les produits de base (Chambas, 2005) compromettent les stratégies de lutte contre la pauvreté. On pense d'abord, certes, à l'effet négatif des exonérations sur les recettes fiscales et donc sur le financement des dépenses publiques, mais on néglige généralement un autre effet direct de ces exonérations de TVA.

En économie ouverte, le niveau des prix des biens échangeables découle des prix d'importations CAF (coût, assurance, fret) taxes incluses. En cas d'exonération de la TVA sur les biens de base, les prix de ces biens, notamment des produits alimentaires, sont plus bas que s'ils étaient assujettis à la TVA : du fait de l'exonération, la TVA n'est pas appliquée à la frontière. Cet effet de dépression sur les prix intérieurs concerne non seulement les produits exonérés mais aussi leurs substituts : ainsi, une exonération sur le riz risque d'abaisser le prix versé au producteur local, voire aux producteurs d'autres produits substituables au riz. En effet, la distribution reporte généralement les effets rémanents d'une exonération de la TVA non sur les circuits de commercialisation ou de transformation, mais sur le producteur : il s'ensuit une diminution du prix au producteur.

En conséquence, les exonérations entraînent une baisse des prix des produits de base, le plus souvent des produits alimentaires, et cette baisse profite aux consommateurs, notamment à la population pauvre des villes ; mais cette baisse de prix des produits crée un biais défavorable aux productions agricoles locales. Elle entraîne une diminution des prix à la production et donc des revenus des producteurs locaux, notamment des agriculteurs dont beaucoup sont également pauvres.

Par ailleurs, ce sont les producteurs les plus modernes de produits agricoles qui supportent le plus lourd handicap pour leur compétitivité car les importants intrants auxquels ils recourent sont grevés de TVA. Du fait des exonérations, même s'ils optent pour l'assujettissement à la TVA afin de bénéficier de son mécanisme de retour, les producteurs locaux supportent de manière définitive la TVA sur leurs consommations intermédiaires assujetties à la TVA. Le handicap des rémanences de TVA place les producteurs en situation de protection négative face à des importations qui ne supportent aucune charge de TVA (l'exonération de TVA est appliquée au cordon douanier).

Ainsi, les exonérations de TVA vont à l'encontre de la réduction de la pauvreté des producteurs agricoles les plus pauvres, et elles freinent le développement et la modernisation du secteur agricole.

Source : Jean-François Brun et Gérard Chambas, Centre de recherches et d'études sur le développement international (CERDI).

La grande majorité des pays étudiés dans le cadre des *Perspectives* estiment que le manque de personnel qualifié est l'obstacle majeur au recouvrement de l'impôt. Les facteurs contraignants encouragent la corruption, comme cela est souligné dans les notes-pays relatives au Cameroun, aux Comores, à la Guinée Bissau et au Nigéria.

Les enquêtes ont montré qu'en dépit d'importants progrès réalisés en matière d'informatisation pour augmenter le recouvrement, il subsiste une marge de progression. L'Afrique du Sud offre un service de déclaration en ligne des charges salariales, et le Botswana, le Cap-Vert et le Cameroun se sont dotés de plateformes électroniques. Ces initiatives doivent s'accompagner de campagnes éducatives pour motiver leur utilisation par les individus et les entreprises. Au Cap-Vert, près de 15 % des entreprises ont utilisé le nouveau système de fiscalité électronique en 2009. L'Algérie, l'Angola, la Côte d'Ivoire et d'autres réfléchissent à des moyens d'introduire les nouvelles technologies dans leur système fiscal.

c. Solliciter l'aide des donateurs

On n'a pas encore déterminé avec précision si l'aide accélérât ou, au contraire, freinait la mobilisation des ressources. En tout état de cause, le fait que la part de l'aide consacrée à son renforcement est très faible est bien établi.

On s'inquiète de plus en plus de voir que la disponibilité de l'aide étrangère dissuade les gouvernements d'augmenter les recettes intérieures. Cela pourrait, à son tour, affecter la qualité de la gestion gouvernementale, en limitant la nécessité de développement de sa capacité et en décourageant les autorités de négocier les impôts avec les citoyens, comme nous l'avons évoqué plus haut. Les administrations sont manifestement sincères dans leur désir d'augmenter leurs recettes, mais la disponibilité de grandes quantités d'aide peut entraîner un relâchement en matière de recouvrement. De plus, il existe un risque de voir les États dépendants de l'aide se détourner, en particulier, de réformes politiquement coûteuses des impôts locaux et fonciers et de l'impôt sur le revenu, alors même que ce sont précisément les domaines susceptibles d'établir les liens les plus forts entre gouvernance et fiscalité. Cependant, en pratique, il est très difficile de tester l'impact de l'aide sur les recettes intérieures, car les facteurs qui déterminent le recouvrement de l'impôt sont particulièrement nombreux. Les scientifiques n'ont toujours pas tranché sur la question (encadré 2). En fin de compte, les pays donateurs constituent une partie intégrante de l'économie politique de la mobilisation des ressources publiques, d'autant plus qu'ils proposent de plus en plus une assistance technique et financière pour augmenter le recouvrement des recettes.



L'APD inclut souvent des composantes conçues pour augmenter le recouvrement des recettes, comme des financements directs en faveur de la réforme fiscale ; une conditionnalité qui requiert une création de revenus intérieurs accrue, ou pour le moins constante ; la nécessité d'un apport de fonds intérieurs en contrepartie des projets d'aide ; et/ou des exigences d'augmentation des dépenses sociales qui, indirectement, génèrent une pression en faveur d'une plus grande mobilisation des recettes. La figure 18 montre que la gestion financière du secteur public a représenté 2 % de l'aide dépensée en faveur de la coopération technique en Afrique en 2008. Dans la mesure où l'Administration fiscale est un sous-ensemble de la coopération technique en faveur de la gestion financière du secteur public, l'aide des donateurs pour la mise en place d'Administrations fiscales africaines est inférieure à 2 %. Les notes pays des *Perspectives* confirment qu'il est possible d'augmenter considérablement l'aide dans ce domaine. La question de la taxation par les gouvernements récipiendaires des biens et services financés par l'aide est abordée dans la section suivante.

Encadré 2 : L'aide rend-elle vraiment service ? État des lieux du débat scientifique.

L'intérêt renouvelé pour la mobilisation des ressources en Afrique intervient à un moment où l'efficacité de l'aide étrangère sur le continent est de nouveau remise en question (par ex. Moyo, 2008). À l'argument de l'« épuisement de l'aide », ses partisans répondent qu'en termes de développement, les retours de l'investissement financé par l'aide peuvent être énormes. Ils font valoir qu'un « Big Push » en matière d'aide est nécessaire pour transformer un cercle vicieux de pauvreté et de sous-développement en un cercle vertueux de réduction de la pauvreté et de prospérité économique partagée. Cette stratégie, popularisée pour la première fois dans les années 50 et 60 (Easterly, 2005, Guillaumont et Guillaumont-Jeanneney, 2006), est désormais soutenue par les Nations unies, sous l'impulsion de l'universitaire Jeffrey Sachs. L'aide considérée comme une « subvention » procure une assistance financière temporaire pour encourager la perception de recettes sur le long terme, l'investissement dans le capital physique et humain, et l'établissement d'institutions étatiques tournées vers le développement (Brautigam et Knack, 2004). L'aide en tant que subvention a joué ce rôle au Botswana, en Corée du Sud et à Taïwan (Brautigam, 2000, Moss et autres, 2006).

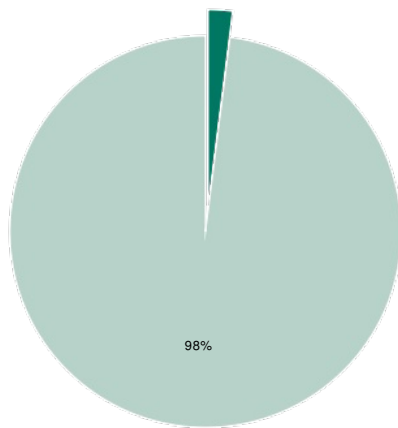
Inversement, Ross (2004) avance que, comme les rentes perçues des ressources naturelles, l'aide étrangère nuit aux initiatives en faveur de la bonne gouvernance en Afrique et ailleurs. La théorie dite de la « malédiction des ressources naturelles » soutient que les revenus autres que ceux du travail affaiblissent les initiatives visant à mettre en place des institutions locales et à établir un contrat social avec la population. On suspecte l'aide de décourager, de manière similaire, le recouvrement des recettes, de provoquer une distorsion du processus de prise de décision en matière de dépenses publiques et de nuire au renforcement de la capacité de l'État. Selon cette approche, l'aide n'est pas seulement une béquille qui retarde le développement institutionnel, elle peut potentiellement en réduire les effets (Mosse et autres, 2006). Lorsqu'un gouvernement établit des besoins en matière de dépenses et que les donateurs y répondent par l'appui budgétaire, les contraintes qui pèsent sur le budget sont allégées, ce qui limite la nécessité d'augmenter les recettes. Toujours selon cette théorie, l'aide pourrait conduire à une augmentation des dépenses publiques (Remmer, 2004). Dans la mesure où les dirigeants ont moins besoin d'établir des priorités entre les dépenses d'un budget limité par le recouvrement, cela affaiblit la capacité des gouvernements à identifier les arbitrages budgétaires. De plus, comme le font valoir Heller et Gupta (2002), l'incertitude fiscale qu'entraîne la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure complique considérablement la planification sur le long terme.

Collier (2006), fait cependant valoir que l'aide a « un effet moins néfaste sur la gouvernance que le pétrole si elle est délivrée à des fins bien précises et qu'elle s'accompagne de mécanismes de contrôle, d'expertise et de techniques de gestion susceptibles d'apporter de la valeur ajoutée et de pousser les autorités à rendre compte de leur action ». Par ailleurs, la thèse de la « malédiction des ressources naturelles » appliquée soit aux rentes assurées par les ressources, soit aux flux d'aide, est mal étayée par la littérature scientifique.

Plusieurs des études qui se concentrent plus spécifiquement sur l'impact de l'aide étrangère sur les recettes et l'administration fiscales concluent qu'il est négatif (Remmer, 2004 ; Gupta et autres, 2005 ; Devarajan, Rajumar et Swaroop, 1999 ; Brautigam et Knack, *ibid.* ; Knack, 2009). Gupta (2007) estime que l'impact est négligeable, ou même positif sur les recettes fiscales. Les études de Brun et autres (2007) et Cottet (2006) ne se prononcent pas sur le fait de savoir si l'aide nuit à la mobilisation des ressources intérieures ou, au contraire, l'encourage. Cela dépend en grande partie du type de flux et des circonstances du pays récipiendaire. Dans leur étude de 2004, Gupta et autres se concentrent sur l'impact de l'aide étrangère sur les recettes, divisant l'aide nette totale en deux catégories : donations et prêts, pour voir si l'impact des donations sur les recettes intérieures diffère de celui des emprunts (bonifiés). Leurs travaux suggèrent que certains États considèrent l'aide comme un substitut gratuit des recettes fiscales. Les emprunts, en revanche, doivent être remboursés, ce qui incite les gouvernements, au minimum, à maintenir les recettes fiscales à leur niveau, si ce n'est à les accroître (Brautigam, *ibid.*). Finalement, on estime que l'aide fonctionne le mieux dans les États dotés d'institutions publiques de très bonne qualité (Burnside, Craig et Dollar, 2000 ; Brautigam, *ibid.* ; Banque mondiale, 1998).



Figure 18 : La gestion financière du secteur public en proportion de la coopération technique à l'Afrique en 2008



Source : OCDE-CAD Statistiques sur l'Aide (2010).

- Coopération technique pour la "gestion financière du secteur public" en Afrique (2%)
- Coopération technique totale aux autres secteurs en Afrique (98%)

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/867074738654>



Questions relatives à l'assiette fiscale

a. Les multinationales et l'usage abusif des techniques de prix de transfert

Les entreprises multinationales concentrent 60 % du commerce mondial, et environ la moitié de ces échanges de biens et services se déroulent au sein de conglomérats (CNUCED, 1999). Le commerce international se résume donc en grande partie par une activité exercée entre les différentes branches d'une même structure opérant sur des territoires – et donc des systèmes juridiques – différents. Ces conglomérats ont appris à exploiter cette situation à leur avantage, en recourant notamment aux paradis fiscaux pour maximiser leur bénéfice après impôts. L'une des techniques employées pour tirer profit de cette couverture internationale est l'usage abusif des prix de transferts, qui permet de transférer artificiellement les bénéfices imposables d'un territoire à un autre. C'est ce qui se produit lorsque des entreprises sous-facturent ou surfacturent des biens et services corporels ou incorporels, ou encore des transactions financières entre entités situées dans des systèmes fiscaux différents.

Les administrations africaines sont insuffisamment informées du transfert des bénéfices par l'intermédiaire de l'usage abusif de ce mécanisme. Même si elles disposaient d'éléments suffisants, elles n'auraient bien souvent pas la capacité technique et financière pour faire face à la complexité des pratiques en la matière. En dépit de l'élaboration de recommandations internationales et nationales, même les administrations les plus développées du monde ont parfois des difficultés à déterminer si les prix auxquels les multinationales effectuent leurs transactions transfrontalières sont manipulés, notamment pour les opérations financières complexes ou celles qui concernent des biens incorporels uniques importants. Les Administrations fiscales du continent peinent déjà à recouvrer les impôts habituels sur les sociétés auprès de quelques dizaines des entreprises les plus importantes. Les capacités d'audit sont souvent très limitées et reposent essentiellement sur les informations fournies directement par les multinationales. Par ailleurs, en cas de désaccord avec une multinationale, les procédures d'arbitrage peuvent se révéler extrêmement coûteuses.

la manipulation abusive de prix de transfert est un problème d'envergure internationale qui touche tant les pays développés qu'en développement. Les principaux bénéficiaires en sont les paradis fiscaux et les multinationales. Bien qu'aucun chiffre ne fasse autorité, plusieurs études ont tenté d'estimer l'ampleur du problème. Kar et Cartwright-Smith (2008) estiment ainsi qu'en 2006, le montant total généré par ces pratiques abusives s'est élevé à 500 milliards USD, soit près de la moitié des flux financiers illicites entre les pays en développement et les pays développés. Hollingshead (2010) estime que le montant du manque à gagner fiscal des pays en développement dû aux prix de transferts a varié en moyenne entre 98 milliards et 106 milliards USD par an de 2002 à 2006. En moyenne, l'Afrique aurait perdu près de 3.8 milliards USD par an de 2002 à 2006. Ces chiffres sont à considérer avec prudence, car les modèles d'estimation des pertes fiscales dont ils proviennent sont encore en cours de développement.

b. La taxation des ressources naturelles

Les vastes ressources naturelles extractibles – pétrole, gaz et minéraux – constituent déjà une source de revenus essentielle pour nombre de nations africaines. Mais le *Rapport sur le développement en Afrique* de la Banque africaine de développement (BAfD, 2007) a souligné une conviction assez généralement partagée, selon laquelle les pays africains tirent moins d'argent de leurs ressources naturelles que les autres. Des éléments tangibles indiquent que ces nations ne maximisent pas les recettes fiscales qu'elles en tirent (Keen and Mansour, *id.*). Il est cependant difficile de dégager une image claire de la situation. Les contrats comportent souvent des clauses de confidentialité très strictes énoncées par les entreprises, les gouvernements, les investisseurs et les banques impliquées. L'opacité et le secret sont la règle.

On cite souvent la corruption comme source de ces pratiques, dans la mesure où elle entretient une relation d'interdépendance avec le secret. Mais la question est plus vaste. Les États font valoir qu'ils ne peuvent rendre publics tous les détails des contrats passés avec les industries extractives et qu'ils n'ont qu'une influence limitée sur les entreprises. Les pays sont en concurrence pour recruter un personnel qualifié trop rare en matière de gestion et de technique (Di John, *ibid.*). Pourtant, le manque d'aptitudes dans le domaine du droit et de la négociation est l'une des causes principales de la faiblesse des recettes fiscales provenant des ressources naturelles.

c. L'augmentation furtive des avantages fiscaux

Les avantages fiscaux – également dénommés incitations fiscales – accordent un traitement préférentiel à certaines catégories de contribuables, à certains investissements ou retours sur investissement, par l'intermédiaire de déductions, d'exonérations, d'exemptions ou de crédit d'impôt. Les gouvernements les justifient de diverses manières : correction de certains défauts du marché, incitation à l'implantation d'entreprises étrangères (par ex. Comores ou Cameroun) ou stimulation des exportations (Namibie). Ces avantages sont aussi utilisés pour augmenter ou réduire la progressivité du système de taxation ou privilégier certaines catégories par rapport à d'autres pour des motifs politiques. Au Soudan, par exemple, une grande partie des fonctionnaires est exonérée d'impôts, ce qui diminue l'assiette. Ces avantages sont difficiles à cibler et ne donnent pas toujours les résultats attendus. Ils peuvent même entraîner des manques à gagner importants, entre autres effets imprévus. Le ciblage de certaines catégories pour des raisons politiques peut provoquer des inégalités et nuire à l'efficacité de l'impôt en limitant l'assiette, les recettes, et la légitimité fiscale en cas



d'attribution arbitraire. Ainsi, les avantages fiscaux accordés aux contribuables riches et puissants alourdissent la charge qui pèse sur les catégories dont l'influence politique et économique est moindre. Les gouvernements se privent également de recettes importantes en exonérant certaines sociétés de l'impôt. Le montant exact de ce manque à gagner est difficilement évaluable, compte tenu de la nature arbitraire des exonérations (Keen et Mansour, id.). Pourtant, les recettes de l'impôt sur les sociétés, entre autres, sont essentielles au financement des infrastructures, de l'éducation et des dépenses permettant d'assurer une bonne gouvernance, ce que les investisseurs citent systématiquement parmi les éléments principaux qui déterminent leur choix d'investir dans un pays ou un autre. Enfin, les conséquences des exemptions accordées aux biens et services, ainsi qu'au personnel, financés par l'aide publique au développement font l'objet d'un débat entre donneurs et bénéficiaires (encadré 3).

Les États doivent donc utiliser ces incitations avec précaution. Il convient notamment d'en donner la raison d'être et de rendre public le montant du manque à gagner qu'elles entraînent (publicité des dépenses fiscales) pour garantir la transparence et l'intégrité du système, tout en se gardant d'éroder l'assiette fiscale nécessaire au financement du développement.

Encadré 3 : la taxation des biens et services et du personnel financé par l'aide

Les pays donateurs négocient très souvent avec les pays en développement des exemptions fiscales. Sont généralement exemptés d'impôt et taxes : les revenus des personnels de l'aide, mais aussi les biens et services qui y sont liés ; les achats faits sur place (exemptés de TVA), et les importations (droits de douanes). Les dirigeants des administrations fiscales des pays bénéficiaires considèrent que ces exemptions affaiblissent leur système, génèrent des coûts et complications considérables et peuvent donner lieu à de la corruption. Certains donateurs multilatéraux ont déjà agi dans ce domaine. La Banque mondiale inclut dans l'emprunt total (et la dette future) les droits de douanes applicables, ce qui permet de les financer par l'emprunt. Les modes d'application divergent. Souvent, une « part » du projet est assumée par le gouvernement, ou un paiement équivalent au niveau minimal des taxes est prévu.

C'est à la fois une question de principe et de pratique pour les systèmes fiscaux des pays en développement. En principe, les exemptions devraient être supprimées pour des raisons d'efficacité et de cohérence économique et pour renforcer le système. En pratique, on fait valoir que les exemptions :

- (i) provoquent des distorsions économiques (les biens et services importés par les pays donateurs peuvent bénéficier d'un traitement fiscal préférentiel par rapport à ceux produits sur place) ;
- (ii) peuvent donner lieu à corruption, notamment à la fraude et à l'évasion, qui doivent toutes deux être combattues par les administrations, ce qui draine leurs faibles ressources ;
- (iii) alimentent une culture de l'exemption fiscale qui affecte la gouvernance en général ; si la taxation des activités gouvernementales génère évidemment des ressources publiques nettes, les questions d'image sont importantes. Le fait que les fonctionnaires soient exonérés encourage les autres contribuables à ne pas remplir leurs obligations ;
- (iv) s'accompagnent de coûts de transaction élevés, du fait du nombre important d'accords négociés individuellement avec chaque pays donneur.

Les éléments rassemblés au niveau national suggèrent que les exemptions fiscales accordées aux projets financés par l'aide constituent un problème budgétaire de taille pour les bénéficiaires. Au Niger, les dépenses fiscales relatives aux crédits d'impôt – l'une des méthodes d'application des exemptions fiscales – ont représenté près de 18 % du financement des projets en 2002, et 10 % des recettes fiscales. En Tanzanie, les exemptions douanières accordées aux donateurs ont représenté près de 17 % de la valeur brute des importations en 2005. Les pays en développement font valoir que la levée des exemptions permettrait d'élargir l'assiette, de renforcer la crédibilité des administrations fiscales et des donateurs, de simplifier les systèmes fiscaux et d'encourager le respect volontaire des obligations fiscales par les contribuables nationaux et multinationaux.

Du point de vue des donateurs, le processus de détricotage des nombreuses exemptions accordées serait complexe, pour des résultats incertains. Parmi les donateurs bilatéraux, seul le DFID britannique a manifesté un intérêt pour ce débat. Les donateurs sont peu susceptibles d'accepter de voir les pays en développement renoncer à des recettes lorsqu'ils acceptent l'aide de l'extérieure, et font remarquer que le fait de payer des taxes sur les aides réduirait les ressources disponibles pour d'autres projets. Ils se montrent aussi sceptiques quant au fait que la levée des exemptions sur les éléments constitutifs de l'aide conduirait à une abolition générale des exemptions, y compris sur les achats des pays en développement eux-mêmes.

Source : OCDE-DAC (2010)



La structure fiscale idéale

a. Les déséquilibres

L'équilibre de la structure fiscale permet de stabiliser les recettes publiques tout en élargissant l'éventail des contributeurs. Les pays qui s'appuient exagérément sur un type d'impôt courent plusieurs risques, puisqu'un choc qui frapperait cette source de taxation pourrait provoquer l'effondrement des recettes publiques. Une assiette fiscale volatile peut faire planer l'incertitude sur les recettes. Ce risque affecte principalement les pays qui dépendent fortement des impôts sur les ressources naturelles. Leurs recettes fiscales sont étroitement liées aux prix des matières premières et notamment du pétrole brut. Mais une dépendance trop importante à l'égard de l'impôt sur les sociétés peut aussi générer de la volatilité, cette fois à cause de la corrélation entre assiette fiscale et cycle économique. La TVA peut aussi être sensible à ce dernier.

Chaque taxe est influencée par un facteur différent. En équilibrant les différents types, un pays peut parvenir à limiter la volatilité globale de ses recettes fiscales. La diversification de l'assiette permet de les stabiliser et présente des avantages d'un point de vue politique, puisque les acteurs économiques qui occupent une place importante dans l'assiette fiscale auront tendance à faire l'objet de davantage d'attention que ceux qui ne contribuent quasiment pas. Cet élargissement permet d'étendre le soutien accordé au gouvernement, d'encourager l'appropriation du programme de développement par la population et favorise la gouvernance démocratique. Le Sénégal, la Tanzanie et le Cap-Vert se distinguent par les progrès accomplis en matière de diversification de la structure fiscale au cours de la dernière décennie.

b. Le déclin des recettes des taxes commerciales

Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 2, les recettes des taxes commerciales ont diminué en Afrique au cours de la dernière décennie, du fait de la libéralisation des échanges.

La substitution de ces recettes en baisse est l'un des principaux défis posés aux pays africains déjà en proie à des déficits publics et à des besoins importants en matière de développement.

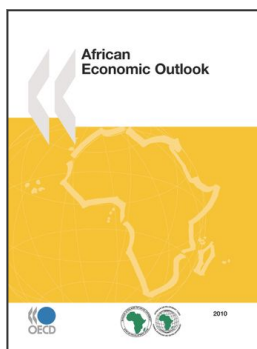
En effet, les tarifs douaniers, qui sont probablement l'un des types de taxe les plus faciles à percevoir, représentent encore une part importante des recettes publiques totales dans de nombreux pays d'Afrique, notamment ceux à faible revenu.

Bien que la libéralisation des échanges figure sur la feuille de route de la plupart des blocs régionaux du continent, sa mise en œuvre demeure extrêmement fragmentaire. Cette libéralisation affecte les recettes fiscales directement et indirectement. L'effet direct à court terme tient au fait que la baisse ou la suppression des tarifs douaniers entraîne une chute immédiate des recettes. Longoni (2009) démontre qu'il existe une relation inverse entre ouverture au commerce international et recettes provenant des taxes commerciales.

À plus long terme, cette libéralisation a un effet indirect lorsqu'elle déclenche un renforcement de la concurrence intérieure et une hausse des incitations à l'investissement qui provoquent à leur tour une poussée de la croissance économique. Les autres recettes fiscales peuvent soit progresser soit reculer, en fonction de l'impact de la réforme commerciale sur la croissance. Baunsgaard et Keen (2005) estiment que les sommes récupérées après la suppression des taxes commerciales dans les pays à faibles revenus (qui dépendent le plus des recettes de ce type de taxes) n'excèdent pas 30 cents pour un dollar perdu. À court terme, la libéralisation entraîne donc une perte nette de recettes fiscales.

c. Des taxes foncières urbaines inefficaces

La question de la réforme agraire est largement irrésolue dans la plupart des pays d'Afrique. Cependant, les taxes foncières urbaines constituent une source de taxation importante et en grande partie inexploitée. L'Afrique compte autant d'habitants en zone urbaine que l'Amérique du Nord. Selon les prévisions du Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA, 2007), la population urbaine du continent va plus que doubler entre 2000 et 2030, passant de 294 millions à 742 millions. Il est urgent de mettre en place des structures fiscales locales susceptibles d'évoluer au rythme du développement urbain et du besoin correspondant d'infrastructures. Les taxes foncières constituent un candidat naturel, dans la mesure où elles sont l'un des rares impôts progressifs, administrativement applicables en Afrique, et qui suivent automatiquement le rythme de l'expansion urbaine. Les enquêtes menées pour les *Perspectives* montrent qu'un grand nombre de pays appliquent une taxe foncière urbaine d'une sorte ou d'une autre, mais qu'elle varie grandement d'une nation à l'autre. L'Égypte, par exemple, prévoit d'imposer une taxe sur les terres agricoles. L'observation générale est que, du fait des sensibilités politiques et de cadastres incomplets ou périmés, les taxes foncières ne rapportent pas autant qu'elles le devraient.



Extrait de :
African Economic Outlook 2010

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/aeo-2010-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE/Banque africaine de développement/Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (2010), « Les défis posés aux responsables africains », dans *African Economic Outlook 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/aeo-2010-11-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.