

Quel sera l'impact des APE sur les budgets publics et la fiscalité ?

Kimm Gnanon, kgnangnon@yahoo.fr

► Kimm Gnanon est étudiant en thèse de doctorat au Centre d'études et de recherches sur le développement international (Cerdi), se spécialisant sur les questions de politique budgétaire dans les pays en développement. Il travaille actuellement pour le compte de l'Agence française de Développement sur la problématique de la transition fiscale dans le cadre des APE.

D'APRÈS LES ÉTUDES d'impact, les recettes fiscales totales des pays de l'Uemoa représentaient, par exemple, 17,4 % du Pib en 1997 et 16,2 % en 2003. En rapprochant les coûts de projets liés à la mise en œuvre de programmes de réforme de la Banque mondiale avec ceux attendus des programmes de réformes des APE, l'économiste Chris Milner (2005) a estimé à 9 milliards d'euros environ les coûts d'ajustement qu'induirait la mise en œuvre des APE pour les pays ACP. Les estimations montrent que les plus gros perdants sont les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (2 789 millions). La Commission économique de l'Onu pour l'Afrique arrive, dans ses études, à des conclusions similaires. Ces études ont des limites : la disponibilité et la qualité des données, l'inexistence d'une méthodologie unique commune, la non prise en compte de variables clé telles que la variabilité du taux de change. Mais la baisse des recettes douanières totales induite par les APE mérite l'attention. En effet, les recettes douanières constituent une part substantielle des ressources (déjà faibles pour la plupart) de ces pays et sont déjà déclinantes (passant par exemple pour l'ensemble des pays de la zone franc de 35,1 % des recettes fiscales totales en 1980-82 à 21,4 % en 2000-02). À moins de

réduire leurs dépenses publiques (les programmes sociaux du secteur public seraient alors en danger), les pays ACP devront s'engager dans une profonde réforme fiscale en vue de compenser les pertes de recettes douanières : il s'agit de la transition fiscale.

Comment les États vont-ils pallier les baisses de recettes douanières ? La transition fiscale concerne la fiscalité directe et surtout indirecte (la TVA est à l'origine de 30 % des recettes publiques mondiales), ainsi que la modernisation des administrations des Impôts et des Douanes. La réforme de la fiscalité indirecte concerne essentiellement la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'accises¹. La réforme de la fiscalité directe porte essentiellement sur les impôts sur les revenus et les impôts sur les bénéfices des sociétés.

Dans la plupart des pays de la zone franc, on observe une baisse des impôts directs (passant de 19 % des recettes fiscales totales en 1980-82 à 18,5 % en 2000-02) et une hausse des impôts indirects (passant de 22,8 % en 1980-82 à 32,8 % en 2000-02). Cependant, compte tenu de la baisse drastique susmentionnée des recettes douanières, une mobilisation plus importante des recettes de TVA et de droits d'accises s'avère nécessaire dans le cadre de la transition fiscale. En effet, nombre de contraintes à l'efficacité de la TVA subsistent dans certains pays africains : l'autoconsommation, la difficulté de taxer le secteur informel (activités non enregistrées dans la production), la définition restreinte de l'assiette de TVA, les exonérations importantes et les défaillances dans l'application de la TVA.

Nombre de mesures pourraient redonner à la TVA ses caractéristiques d'équité et de neutralité économique

1. Taxes particulières sur des produits qui ont des effets néfastes sur la santé (alcool, tabac) et les produits pétroliers.

sans pour autant nuire à l'objectif de réduction de la pauvreté : suppression des exonérations ; application d'un système de TVA simple combiné à un taux modéré et à une assiette large ; remboursement des crédits de TVA ; assujettissement des produits alimentaires à la TVA (en évaluant préalablement l'incidence d'une telle mesure et en apportant des aménagements sur les directives de TVA dans le cas d'une zone d'intégration régionale). De même, des harmonisations devront être entreprises aussi bien au niveau national qu'à l'échelle régionale en matière de droits d'accises, d'impôts sur les revenus, d'impôt foncier rural, de fiscalité pétrolière, pour ne citer que ceux-là.

La modernisation des administrations fiscales devra prendre en compte la délimitation précise et rationnelle des compétences des différentes administrations financières publiques impliquées à divers degrés dans le recouvrement de l'impôt. Amélioration de l'efficacité de la gestion, promotion de l'éthique et renforcement des liaisons entre administrations sont des chantiers prioritaires.

Quant aux administrations douanières, des aménagements pourraient concerner : la lutte contre la corruption et la promotion de l'éthique ; la modernisation du contrôle des contribuables ; l'accélération des procédures douanières ; la limitation des formalités et des coûts ; la transparence des règles, etc.

Ces mesures, loin d'être exhaustives, devront être mises en œuvre en tenant compte de l'existence de groupes de pression et d'autres acteurs qui, directement ou indirectement impliqués dans ces réformes, pourraient — en raison des pertes éventuelles qu'ils encourrent — opposer leur veto à leur mise en œuvre. Ces réformes devront également être progressives et accompagnées d'une campagne de sensibilisation et d'information des populations. ■



© Bureau Issala