

Quel système fiscal pour l'atteinte des objectifs de développement durable en Afrique de l'Ouest ?

Introduction

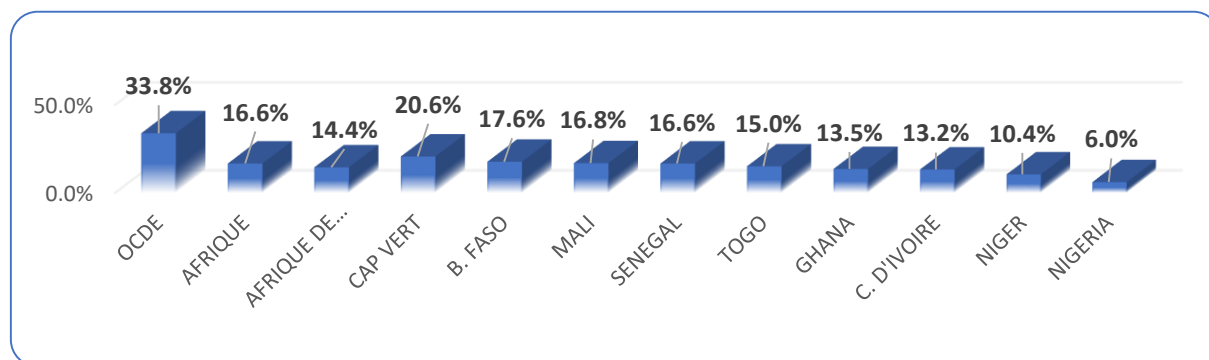
Adoptés en septembre 2015 par les Nations Unies, les objectifs de développement durable (ODD) dont l'échéance est fixée à 2030 indiquent la marche à suivre pour parvenir à une vie meilleure pour tous en relevant les défis mondiaux, notamment ceux liés à la pauvreté, aux inégalités, au climat, à l'environnement, à la paix, etc. Les ODD sont composés de 17 objectifs dont l'ODD N°1 qui vise particulièrement la lutte contre la pauvreté, l'accès aux services de base, la réduction de la proportion des personnes les plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants.

Pour faire face à ces besoins sans cesse croissants (santé, alimentation, éducation, emploi, infrastructures, etc.) dans un contexte de rareté des ressources extérieures (aide publique au développement, emprunts, etc.), rareté exacerbée par la pandémie de Covid-19, les pays africains ne peuvent compter que sur les ressources fiscales qui constituent la principale source stable et souveraine pour financer leur développement. Cependant, en dépit des réformes fiscales qu'ils ont engagées au cours ces dernières années, la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest affichent un ratio Impôts/PIB en dessous de 20% et un rythme d'accroissement de recettes très lent par rapport aux autres régions du monde. Au regard de ce constat préoccupant, ces pays parviendront-ils à réaliser l'ODD N°1 à l'horizon 2030 ?

Analyse du niveau de mobilisation des recettes fiscales en Afrique de l'Ouest

« Les recettes fiscales sont primordiales pour le développement durable car elles donnent aux États les ressources nécessaires à l'investissement dans le développement, la réduction de la pauvreté et la fourniture de services publics, ainsi que dans le renforcement des capacités de l'État, de sa redevabilité et de son aptitude à répondre aux attentes des citoyens »¹. Cependant, force est de constater que la quasi-totalité des pays Ouest africains affichent un ratio Impôts/PIB largement inférieur à 20%².

Graphique 1 : Ratio Impôts/PIB de quelques pays d'Afrique de l'Ouest en 2019



Source : à partir des statistiques des recettes publiques en Afrique (OCDE, 2021)

Comme l'indique le graphique 1, le ratio Impôts/PIB moyen (non pondéré) des pays de l'Afrique de l'Ouest (au nombre de 9 sur 16) s'est établi à 14.4 % en 2019, contre 16.6% pour la moyenne Afrique et 33.8% pour la moyenne OCDE. A l'exception du Cap vert (20.6%),

¹ De Paepe et Dickinson (2015), « Les recettes fiscales, moteur du développement durable » dans Coopération pour le développement (OCDE, 2014),

² C'est le seuil retenu comme déclencheur de développement par l'UEMOA à travers son nouveau pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité adopté en 2015.

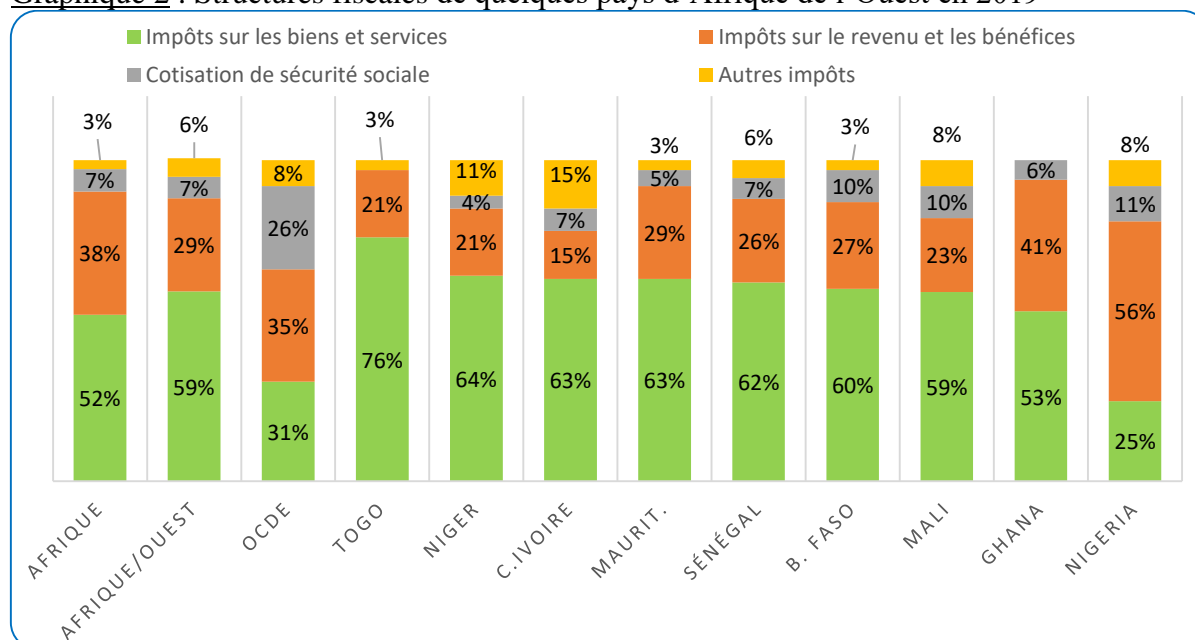
quatre pays (Togo, Sénégal, Mali, Burkina Faso) ont un ratio Impôts/PIB compris entre 15% et 17,6% et quatre autres pays affichent un ratio Impôts/PIB inférieur à 14% ; c'est le cas du Ghana (13.5%), de la Côte d'Ivoire (13.2%), du Niger (10.4%) et du Nigeria (6.0%).³

Plusieurs facteurs expliquent cette sous performance des pays de l'Afrique de l'Ouest en matière de mobilisation des recettes fiscales. Il s'agit notamment de la complexité des législations fiscales et leur inadaptation face aux activités numériques, de la persistance de la fraude et l'évasion fiscale (paradis fiscaux, abus des prix de transferts, flux financiers illicites, etc.), de l'octroi excessif des incitations fiscales peu efficaces, du faible niveau du civisme fiscal, de la prépondérance du secteur informel difficile à fiscaliser, etc.

Analyse de structure fiscale des pays de l'Afrique de l'Ouest

La structure fiscale d'un pays mesure la contribution des différents types d'impôts aux recettes fiscales. Elle reflète la structure de l'économie d'un pays, son histoire, sa sociologie, sa politique fiscale et la qualité de son administration fiscale. C'est un indicateur important qui permet d'apprécier les effets économiques et sociaux de la politique fiscale en vigueur dans un pays.

Graphique 2 : Structures fiscales de quelques pays d'Afrique de l'Ouest en 2019



Source : à partir des statistiques des recettes publiques en Afrique (OCDE, 2021)

Le graphique 2 met en exergue une structure fiscale déséquilibrée, caractérisée une prédominance des impôts sur les biens et services (TVA, Accises, droit de douane, etc.) qui représentent 59% des recettes fiscales dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, contre 52% pour la moyenne Afrique et 31.0% pour la moyenne OCDE⁴. En effet, à l'exception du Nigeria qui dépend excessivement des impôts directs (impôts sur le revenu des particuliers, impôts sur les sociétés, impôts sur le patrimoine, etc.) qui représentent 56%⁵, les huit autres pays sous revue

³ Cette faible performance en recettes fiscales est observée au niveau de la plupart des pays africains qui sont riches en ressources naturelles : Tchad (8.1%), Congo (8.0%), République Démocratique du Congo (7.5%)...

⁴ Cette tendance est aussi observée dans « les perspectives fiscales africaines » publiées par l'ATAF en 2021, mettant en exergue une dépendance excessive des pays africains aux impôts indirects (58.5%).

⁵ Au Nigeria, les impôts directs sont constitués à 46% de l'impôt sur les sociétés (IS) dont 53% proviennent de l'imposition des sociétés pétrolières. Le Nigeria dispose du taux de TVA le plus faible (7.5%) parmi les 9 pays sous revue et par ricochet une faible performance en recettes de TVA.

ont une structure fiscale largement dominée par les impôts indirects avec le cas extrême observé au Togo (76%)⁶.

Une structure fiscale déséquilibrée traduit non seulement la vulnérabilité des pays sous revue à des risques budgétaires⁷, mais aussi leur incapacité à diversifier leurs sources de recettes fiscales, à cause notamment de l'inefficacité de leur système fiscal. En outre, une dépendance excessive vis-à-vis des impôts indirects (jugés régressifs) affecte plus durement le pouvoir d'achat des couches sociales à faibles revenus qui ont une propension marginale à consommer plus élevée que celle des personnes aisées. « *Les femmes sont particulièrement touchées car elles consacrent une part plus importante de leurs revenus à l'achat de biens de consommation et de services pour leur famille. En outre, les hausses de prix des biens peuvent réduire la consommation ou obliger les gens à se tourner vers des biens de qualité inférieure* »⁸. En revanche, contrairement aux impôts indirects, les impôts directs et particulièrement l'impôt sur le revenu des particuliers (jugés progressifs) sont plus redistributifs, permettant ainsi de réduire les inégalités sociales⁹. Cependant l'imposition excessive des revenus et du capital peut également décourager l'emploi et l'investissement. Il est donc important pour chaque pays de trouver le juste équilibre.

Conclusion et recommandations

Au regard de notre analyse descriptive, non seulement les pays Afrique de l'Ouest sont sous-performants en recettes fiscales mais aussi la plupart d'entre eux sont excessivement dépendants des impôts indirects qui appauvrissent davantage les personnes à faibles revenus. Cette situation doit être améliorée pour leur permettre la réalisation des objectifs de développement durable à l'horizon 2030. Pour y parvenir, ils doivent mettre en place des systèmes fiscaux modernes et ambitieux, capables d'assurer la collecte optimale des recettes fiscales, tout en créant un cadre attractif à l'investissement et garantissant une contribution équitable des citoyens aux charges publiques.

Concrètement, il est capital de simplifier les législations fiscales, les moderniser et les adapter aux défis fiscaux de l'heure (entreprises multinationales, économie numérique, prix des transferts, flux financiers illicites, secteur minier et pétrolier, télécommunications, dépenses fiscales, etc.). En outre, il faudrait renforcer la fiscalité directe à travers l'optimisation de la fiscalité foncière, la fiscalité environnementale et instaurer l'impôt sur les grosses fortunes. Il est important aussi de renforcer la capacité technique des administrations fiscales en leur dotant de ressources humaines, financières et logistiques adéquates et en les digitalisant. Il faudrait aussi améliorer la qualité de la gouvernance publique à travers le renforcement des aspects suivants : qualité des services rendus aux citoyens, transparence, redevabilité, lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale, la corruption et l'impunité.

Abdelganiou OURO-ADOI

Inspecteur Central du Trésor, Expert en Politique et Administration Fiscales ; Chef de Division Gestion des Déclarations des Grandes Entreprises à l'Office Togolais des Recettes (OTR).

⁶ Au Togo, la TVA représente 56% des impôts sur les biens et services et 42% du total des recettes fiscales.

⁷ En cas de choc affectant le rendement de la catégorie d'impôts dont il est excessivement dépendant, le pays sera confronté aux difficultés budgétaires.

⁸ « *Perspectives fiscales africaines 2021*, p.50

⁹ G. Canceill (1985), « *L'effet redistributif de l'impôt direct et des prestations familiales* », p.23-29 et « *Perspectives fiscales africaines 2021* », p.47