Réforme de la structure fiscale et Intégration régionale

Tax Reform and Regional Integration

Pierre Nguimkeu

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/5858>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.5858](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.5858)

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Pierre Nguimkeu, « Réforme de la structure fiscale et Intégration régionale », *Revue Interventions économiques* [En ligne], Hors-série. Transformations | 2017, mis en ligne le 01 mars 2017, consulté le 22 mars 2023. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/5858> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.5858>

Creative Commons - Attribution 4.0 International - CC BY 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Réforme de la structure fiscale et Intégration régionale

Pierre Nguimkeu

Professeur adjoint,
Georgia State University, USA

*L'Afrique semble s'être intégrée
au reste du monde bien plus
rapidement qu'avec elle-même.*

Pour la plupart des pays, le plus important partenaire commercial se trouve de l'autre côté de la frontière. La logique économique dicte qu'un produit doit parcourir la distance la plus courte possible pour atteindre son marché - puisque les coûts augmentent avec la distance. L'Afrique postcoloniale est une exception récalcitrante à cette règle fondamentale de l'économie. La structure des économies africaines est restée décidément extrovertie et pour de nombreux pays, les marchés d'importation et d'exportation les plus importants se trouvent de l'autre côté de l'Atlantique, avec comme partenaire principal l'ancien colon. C'est un des héritages les plus durables de la colonisation qui voulait que les économies africaines soient essentiellement sources de matières premières à exporter et à transformer dans l'industrie manufacturière métropolitaine. Les politiques de substitution des importations des décennies post-1960 n'ont pas pu changer cet état de choses. Aujourd'hui encore, 14 des 20 économies les plus restrictives au commerce international sont africaines et seulement 10 à 16% du commerce africain a lieu entre nations sur le continent, selon les chiffres 2015 de l'OMC (Figure 1).² Du fait que leurs économies sont dominées par le secteur informel et que l'entrepreneuriat local qui devrait servir de moteur à la croissance et de source de revenu national est plutôt valétudinaire, il est donc logique que la plupart des recettes publiques soient perçues à la frontière sous forme des droits de douane et taxes à l'importation. Cette réalité d'Etats principalement financés par l'impôt frontalier a des conséquences profondes et délétères pour le projet d'intégration africaine.

Aujourd'hui, les barrières tarifaires continuent d'augmenter les coûts de transaction et de limiter la mobilité des biens et des facteurs de production à travers les frontières intérieures de l'Afrique. En imposant des coûts élevés aux importateurs/exportateurs, ces barrières augmentent les prix pour les

consommateurs, sapent la prévisibilité du régime commercial et réduisent les investissements dans la région (Nguimkeu 2015).

Figure 1 : Les 20 pays aux tarifs moyen simple NPF les plus élevés

Source : OMC/OCDE (2015)

Quelques exemples concrets : si les résidents de San Francisco faisaient face aux mêmes charges en traversant le Bay Bridge à Oakland que les résidents qui traversent le fleuve Congo entre Kinshasa et Brazzaville, ils paieraient plus de 1200 \$ pour un voyage aller-retour sur la même distance. En conséquence, le trafic passager à ce point de convergence évident pour les échanges transfrontaliers entre les deux Congos est environ cinq fois plus petit que celui entre Berlin-Est et Berlin-Ouest en 1988, bien avant la chute du mur de Berlin! En Afrique australe, une chaîne de supermarchés transfrontière rapporte qu'elle dépense 20 000 \$ par semaine pour obtenir des permis d'importation pour distribuer de la viande, du lait et des produits végétaux à ses magasins pour un seul des pays voisins, et chaque jour où un de ses camions est retardé à une frontière lui coûte 500 \$ (González 2015). En partant du fait que les coûts du commerce intra-africain sont supérieurs à ceux de l'Asie de l'Est et que, comparée au reste des pays en développement, l'Afrique a les coûts infrarégionaux les plus élevés, il en résulte que l'Afrique semble s'être intégrée au reste du monde bien plus rapidement qu'avec elle-même.

Nous nous proposons dans cet essai de faire un inventaire sommaire des problèmes générés par un système de financement gouvernemental lourdement basé sur la taxation frontalière qui limite les mouvements de marchandises, de services, de personnes et de capitaux à travers les frontières régionales, militant ainsi contre l'intégration économique africaine. Nous offrons ensuite de potentielles solutions pratiques qui peuvent aider à diversifier les finances publiques et donc à rendre l'intégration plus réalisable. L'essence de cette diversification se résume, à notre avis, à mettre sur pied des stratégies efficaces vis-à-vis du secteur informel pour élargir l'assiette fiscale, (ii) stimuler l'entrepreneuriat local et l'investissement étranger, tout en renforçant les capacités des institutions chargées de faire appliquer les règles du jeu économique.

Le rôle critique de l'informel et des recettes fiscales centrées sur la douane

Même parmi les pays en développement, l'Afrique se distingue particulièrement par l'immensité de son économie informelle. En moyenne, environ 42% du PIB échappe à la juridiction des autorités fiscales selon les chiffres de l'OIT (2016), et jusqu'à 72% de la main-d'œuvre est informelle. En comparaison, 51% des Latino-Américains et 65% des Asiatiques du Sud-Est travaillent dans le secteur informel (Figure 2). Certaines explications d'un tel secteur informel sont structurelles et évidentes, comme le fait que la plupart des unités de production économique sont de petite taille, peu spécialisées et leur productivité faible. Il y'a aussi la question de l'analphabétisme élevé et les taux élevés d'entrepreneuriat « involontaire », car de nombreux citoyens sont contraints de gérer des entreprises de subsistance simplement en raison du manque d'opportunités d'emplois formels. Mais il existe aussi et surtout des obstacles artificiels à la formalisation de l'économie tels que le processus d'enregistrement exceptionnellement onéreux, la taxation inutilement élevée et la collecte fiscale inefficace et corrompue.

Figure 2: Importance de l'economie informelle dans les pays en développement

Emploi informel en % de l'emploi total non-agricole dans certaines régions du monde

Source : UN-Habitat (2006)

En tant que région, l'Afrique Subsaharienne est au bas du classement Doing Business de la Banque mondiale: il faut environ 63 jours pour établir une nouvelle entreprise, 20 procédures pour ouvrir un entrepôt et une moyenne de 251 jours pour obtenir une licence commerciale. La Banque mondiale a, en effet, noté une forte corrélation entre le niveau d'informalité et le volume de réglementation des entreprises.

La prédominance d'une telle économie parallèle signifie évidemment que le plus large volume de transactions économiques au sein des pays africains n'est pas taxé. On estime qu'en moyenne 42% de l'activité économique en Afrique échappe aux tranches d'imposition officielles, ce qui peut varier de 28% en Afrique du Sud à 60% du PIB pour le Nigeria, la Tanzanie et le Zimbabwe (Schneider, 2016). Ces recettes manquantes privent l'Etat de ressources vitales et obligent les gouvernements à majorer les impôts sur les biens essentiels, et à se focaliser sur les taxes et tarifs douaniers avec effets pervers sur le commerce régional, comme mentionné plus haut.

Tableau 1 : Coûts d'enregistrement : exigences pour démarrer une entreprise formelle

Région	Nombre de Procédures	Durée (jours)	Coût en % du RNB par tête
OCDE	6	25	8
Asie du Sud	9	46	45.4
Asie de l'Est et Pacifique	8	51	47.1
Afrique du Nord et Moyen-Orient	10	39	51.2
Amérique latine et Caraïbes	11	70	60.4
Afrique Sub-Saharienne	15	63	225.2

Source : UN-Habitat (2006)

Incapables de tirer parti de leur richesse intérieure, les gouvernements africains sont forcés de s'appuyer sur une forme de taxation « paresseuse » qui met l'accent sur le contrôle des frontières et qui enfreint les échanges internationaux. Selon les données de la Banque mondiale pour 2015, les gouvernements africains comptent pour jusqu'à 33% de recettes douanières comme part de leur budget total, comparé à 16% pour l'Asie du Sud-Est et 6% pour l'Amérique Latine (Figure 3). Et comme le volume des transactions frontalières n'est pas suffisant pour satisfaire à toutes les obligations du gouvernement, le déficit est habituellement financé par l'emprunt et/ou l'aide internationale; ce qui renforce le cycle de dépendance vis-à-vis du monde extérieur. On le voit, ce régime de financement précaire est l'un des points de négociation les plus épineux et les plus difficiles à résoudre et une raison majeure de l'absence de nouvelles unions douanières hormis l'Union Douanière d'Afrique Australe. Pour des raisons évidentes, les pays sont anxieux que l'abandon de leur souveraineté frontalière ait un impact immédiat et négatif sur leur santé budgétaire, alors que les bienfaits de la libéralisation sont lointains et incertains.

Figure 3 : Droits de douane et autres droits à l'importation

(% des recettes fiscales)

Source : Calculs sur les données de la Banque Mondiale (2015)

Nous pensons que ces barrières critiques à l'intégration économique africaine peuvent être résolues par des réformes nécessaires que la plupart des pays ont la capacité de mettre en œuvre. La solution appelle à la diversification des finances publiques afin de créer une voie viable vers le rêve d'une Communauté économique africaine telle qu'énoncée dans le Traité d'Abuja de 1991. Nous élaborons ce point dans la section suivante.

Promouvoir l'entrepreneuriat Formel et diversifier l'assiette fiscale

Comme expliqué plus haut, le manque de diversité dans les sources de revenus de l'État pousse les gouvernements africains à accorder un poids démesuré à la tarification douanière ; ce qui va à l'encontre de l'impératif d'intégration régionale. Les réformes ici proposées visent à accroître la part du secteur formel, en vue d'élargir l'assiette fiscale et de booster les revenus fiscaux, diversifiant ainsi les recettes étatiques. Étant donné que l'un des déterminants majeurs de l'entrepreneuriat informel est le coût de la régulation qui inclut les coûts et procédures d'enregistrement ainsi que la taxe sur les profits des entreprises (Banque mondiale 2005, Djankov et al. 2002, Auriol et Walters 2005, McKenzie 2011, Nguimkeu 2014), les réformes que nous analysons se focaliseront sur ces deux instruments.

Les coûts d'enregistrement comportent non seulement les frais légaux, mais aussi les pots-de-vin, le nombre de journées passées dans les bureaux administratifs à suivre les procédures d'enregistrement et le manque-à-gagner correspondant, sans compter le poids psychologique y associé. En utilisant les données Doing Business et celles de l'enquête sur l'emploi et le secteur informel (EESI), Nguimkeu (2016) estime par exemple que la valeur d'enregistrement d'une entreprise moyenne au Cameroun (dans le but de la rendre formelle) s'élève à environ 1 400\$ en 2005 (à peu près 700 800 FCFA). L'auteur montre, via des simulations contre-factuelles basées sur un modèle structurel testé,

qu'une réforme qui consisterait à baisser ces coûts exorbitants aurait des effets positifs notables sur l'économie. En particulier, une réduction de 50% des coûts d'enregistrement engendrerait un doublement radical de la proportion d'entreprises formelles dans l'économie, provenant aussi bien de la formalisation des entreprises informelles que de la création d'entreprises nouvelles. La baisse des coûts d'enregistrement pourrait être implémentée à travers des subventions gouvernementales et/ou une réduction substantielle des formalités administratives. Ce résultat montre en fait les limites de l'applicabilité de la plupart des modèles de référence au contexte africain, étant donné que la majorité des études économiques ignorent ce coût d'entrée pour les nouvelles entreprises. Fait important, le modèle montre également une augmentation significative de 15% dans la création de richesse dans toute l'économie. Plus pertinent à notre discussion est le fait que selon l'auteur, une telle réforme a le potentiel de doubler les recettes fiscales, net des déductions de droits d'enregistrement non acquittés. Un tel doublement des recettes fiscales contribuerait sans aucun doute à créer une marge de manœuvre pour les gouvernements et à réduire l'emphase sur la taxation frontalière.

En outre, le modèle de Nguimkeu (2016) donne des résultats presque aussi profonds en matière de réforme fiscale. Les données *Doing Business* révèlent un niveau de taxations hors-norme sur les profits des entreprises en Afrique, variant de 35% à 50%, comparé aux pays développés dont la moyenne tourne autour de 20%. Des simulations contrefactuelles des taux d'impositions produisent une courbe de Laffer en forme de cloche selon laquelle le taux optimal d'imposition des entreprises formelles africaines est de loin inférieur aux taux prévalent. Pour les entreprises camerounaises, par exemple, il est estimé à 24%, soit environ la moitié du taux d'imposition actuel, et générerait des recettes fiscales additionnelles de près de 30% au-delà des recettes courantes. La réduction du taux d'imposition entraînerait également un doublement du nombre d'entreprises formelles dans l'économie et une augmentation de 20% du revenu total. Le contrefactuel révèle par contre qu'une politique qui consisterait à simplement interdire les activités informelles aurait des effets pervers sur l'entrepreneuriat et l'économie entière.

Conclusion

La facilitation du commerce intra-africain est l'un des facteurs clés de l'intégration africaine. Mais ce commerce est obstrué par des barrières tarifaires et douanières qui constituent l'essence des recettes fiscales des Etats africains. Cette assiette fiscale centrée sur les douanes est largement due à l'absence de sources alternatives de financement public qui devraient provenir de la richesse intérieure produite par un secteur formel prospère et un entrepreneuriat dynamique. Etant donné que la floraison de l'informel dans les pays africains qui crée ce manque-à-gagner dans les caisses de l'Etat est principalement auto-infligée (coûts d'enregistrement exorbitants, taxation excessive, corruption et faiblesse des autorités de recouvrement), des politiques peuvent être mises en œuvre pour y remédier. Nous proposons d'alléger le système d'enregistrement des entreprises couplé d'une réforme fiscale qui ont pour but de promouvoir l'entrepreneuriat formel afin d'élargir l'assiette fiscale et atténuer la taxation frontalière. Des études contre-factuelles effectuées par l'auteur montrent qu'une baisse de moitié des coûts d'enregistrement et/ou des taux d'imposition, conduiraient à doubler la proportion d'entreprises formelles dans l'économie, générant des recettes fiscales nettes additionnelles à hauteur de 30% ainsi qu'une augmentation nette de 20% du revenu agrégé. Ces résultats montrent l'importance d'adresser les obstacles structurels à l'entrepreneuriat formel comme première séquence pour une solution durable à la question de l'intégration Africaine. Cela nécessite une réforme de la réglementation et le renforcement des capacités des institutions chargées de faire appliquer les règlements, ainsi qu'un engagement avec les institutions au niveau régional.

¹ Ce travail a bénéficié de l'apport technique et logistique de Christian Begni Messina. Nous tenons à le remercier pour sa collaboration et son assistance.

² Le niveau de restriction au commerce international peut être mesuré en calculant pour chaque pays le tarif moyen simple de la nation la plus favorisée (NPF) sur les produits passibles de droits de douane.

Références bibliographiques

- Auriol, E. and Walters, M. (2005). "Taxation base in developing countries", *Journal of Public Economics* 89, 625-646.
- Banque mondiale (2005). *Doing Business in 2005 : Removing Obstacles to Growth*, Washington, DC.
- Djankov, S., R. LaPorta, F. Lopez-De Silanes, and A. Shleifer (2002). "The Regulation of Entry", *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1-37.
- Gonzalez, A (2015). "Deepening African Integration: Intra-Africa Trade for Development and Poverty Reduction", Fourth China-WTO Accessions Roundtable, Nairobi, Kenya.
- McKenzie, D. (2011). "How can we learn whether firm policies are working in Africa? Challenges (and solutions?) for experiments and structural models", *Journal of African Economics*, 20(4): 600-25.
- Nguimkeu, P. (2016). "An Estimated Model of Informality with Constrained Entrepreneurship", *Working Paper*, Georgia State University.
- Nguimkeu, P. (2015). "Some Effects of Business Environment on Retail Firms", *Applied Economics*, 48(18), 1647-1654.
- Nguimkeu, P. (2014). "A structural econometric analysis of the informal sector heterogeneity", *Journal of Development Economics*, 107, 175-191.
- OIT (2016). *World Employment and Social Outlook : Trends 2016*, International Labour Office, Geneva.
- Schneider, F. (2016). « Out of the Shadows : Measuring Informal Economy Activity », in Miller T. and Kim A., eds., *Index of Economic Freedom : Promoting Economic Opportunity and Prosperity*, *The Wall Street Journal*, 35-50.
- UN-Habitat (2006). *A Look at the Urban Informal Economy*. United Nations Human Settlement Programme, vol. 13, No. 2.