

Les défis de la coordination des politiques tarifaires et fiscales en UEMOA/CEDEAO

Anne-Marie GEOURJON

Mario MANSOUR

➔ ANNE-MARIE GEOURJON est Consultante internationale, membre du panel des experts fiscaux du FMI. Elle est Senior Fellow à la FERDI.

➔ MARIO MANSOUR est Économiste principal dans la Division de politique fiscale du Département des finances publiques du FMI.¹

Introduction

Les pays membres de l'UEMOA constituent depuis 2000² une union douanière (UD). C'est également une des régions où la coordination de la fiscalité intérieure est la plus poussée³. Aujourd'hui, les négociations en cours pour élargir l'UD de l'UEMOA à la CEDEAO concernent essentiellement l'harmonisation de la politique tarifaire; les pays membres des deux groupements n'ont pas encore considéré les conséquences de cet élargissement pour la coordination de la fiscalité intérieure.



1. Les opinions exprimées dans cette note sont celles de l'auteur et ne peuvent être attribuées au Fonds monétaire international, à son Conseil d'administration ou à ses directeurs exécutifs.

2. Le Tarif extérieur commun a été adopté en 1997 par le règlement communautaire 02/97/CM/UEMOA et mis en œuvre par les pays membres en janvier 2000.

3. Depuis le Traité de 1994, l'UEMOA a favorisé une approche de convergence des taxes et impôts intérieurs par des directives qui définissent une assiette commune et encadrent les taux d'impôts avec un minimum et un maximum. Pour une revue de la coordination fiscale en UEMOA, voir Mansour et Rota-Graziosi (2012).

.../... Dans cette brève, les sections 1 et 2 décrivent l'évolution de l'harmonisation tarifaire en UEMOA et ses principales forces et faiblesses; la section 3 identifie les risques et défis que pose l'élargissement de l'UD à la CEDEAO; finalement, la section 4 établit les principaux liens entre les coordinations tarifaire et fiscale et montre que les deux doivent être considérées simultanément et dès maintenant.

► 1. Le Tarif extérieur commun : pierre angulaire de l'union douanière de l'UEMOA

Le droit de douane est un instrument dont le but est de protéger les activités économiques intérieures en créant une distorsion de prix entre le produit importé et celui fabriqué localement. Cette distorsion modifie les incitations à l'investissement et à la consommation. L'objectif premier de la politique tarifaire n'est pas de mobiliser des recettes, même si ceci n'est pas nécessairement contradictoire avec sa fonction protection ; en effet, les recettes provenant des droits de douane représentent encore une part non négligeable des recettes fiscales dans les pays de l'UEMOA (entre 15 % à 30 % des recettes fiscales selon le pays).

La mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC) par les États membres d'une zone de libre échange, pour créer une UD, est une étape importante de leur processus d'intégration. L'objectif est de gommer les écarts entre leurs systèmes de protection afin de supprimer les distorsions entre pays membres. L'application d'un TEC permet également d'éviter les détournements d'échanges, les biens originaires des pays tiers ayant tendance, en l'absence de TEC, à entrer dans la zone par le pays ayant le tarif douanier le plus faible. Pour qu'il joue pleinement son rôle, un TEC doit être appliqué de manière identique par tous les États membres de l'UD.

Le TEC de l'UEMOA a été défini à partir des principes suivants: (1) catégorisation des produits (nomenclature tarifaire et statistique) selon

leur utilisation économique (biens essentiels, matières premières, biens d'équipement, intrants, biens de consommation finale); (2) niveau de taxation en fonction de leur degré d'ouvraison; et (3) réduction du niveau et de la dispersion des taux de protection effective suite au constat de l'inefficacité de la politique de substitution à l'importation menée depuis plusieurs décennies pour favoriser l'industrialisation. Après quelques échecs essuyés au niveau national pour opérer ce revirement de la politique tarifaire et commerciale, l'effet de dilution au niveau régional de l'influence des groupes de pression a permis de revoir en profondeur le tarif douanier.

L'adoption du TEC de l'UEMOA constitue un succès indéniable. Malgré l'absence de libre pratique qui constitue toujours une faille dans la constitution de l'UD, le processus d'intégration commerciale dans cette zone est, grâce au TEC, parmi les plus avancés du continent. La structure du TEC est conforme aux meilleures pratiques: quatre bandes tarifaires, un taux maximum significativement réduit par rapport à ceux de la plupart des tarifs nationaux antérieurs à son application, et une catégorisation des biens respectant le degré d'ouvraison des produits. Avec l'adoption du TEC, l'orientation de la politique tarifaire de l'UEMOA s'est affichée en faveur de la libéralisation et de l'ouverture pour mieux intégrer la région aux échanges internationaux.

► 2. L'évolution du TEC UEMOA et les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre

Depuis sa mise en œuvre en janvier 2000, le TEC a été très peu modifié. Les changements proposés par le Comité de gestion du TEC et approuvés par le Conseil des Ministres n'ont pas significativement changé la structure du TEC (cf. Tableau 1). Les biens d'équipements sont ceux qui ont connu les modifications les plus importantes. Leur taux

moyen de taxation a sensiblement augmenté depuis 2000, sans qu'il y ait eu pour autant un impact sur le niveau de leur taxation effective en raison des exonérations.

Tableau 1. Évolution des taux moyens du TEC de l'UEMOA, 2002 et 2012

Catégories de biens	2002	2012
Biens de consommation finale	18.1%	18.0%
Biens de consommation intermédiaire	10.5%	10.5%
Biens d'équipements	7.8%	8.3%

Source: FERDI (2012).

Note: Les catégories sont définies selon la Classification économique générale des Nations Unies (BEC).

Le TEC n'est pas transcrit à la lettre dans les systèmes informatiques douaniers des différents pays membres de l'UEMOA. Dans les tarifs nationaux, certains produits sont déclassés ou leur droit de douane a été suspendu, ce qui soulève le problème crucial de la surveillance de l'application des textes communautaires par la Commission de l'UEMOA.

L'harmonisation de la politique tarifaire dans l'UD est également compromise par les exonérations douanières totalement laissées à l'initiative des États membres et par la double catégorisation possible de certains produits. L'importance de l'encadrement des exonérations douanières a pourtant été reconnue par la Commission avant même la mise en application du TEC dans les pays membres. Un TEC ne peut en effet remplir son objectif d'uniformiser la protection, et donc de limiter les distorsions internes, si les exonérations douanières ne sont pas strictement encadrées au niveau communautaire. Ce chantier jusque-là retardé devrait être mené en 2013 après avoir statué sur la question des incitations fiscales aux investissements et de l'opportunité d'un Code communautaire des investissements. Encadrer les exonérations douanières apparaît plus

que jamais nécessaire dans la perspective de l'élargissement de l'UD.

En ce qui concerne la double catégorisation, certains produits classés dans la catégorie des produits finis (taux de 20%) peuvent être dédouanés à 10% quand ils sont utilisés comme intrant dans un processus industriel (cas du sucre, par exemple). Cette « double catégorisation » est rendue possible par l'utilisation de codes de précision, c'est-à-dire l'ajout de deux chiffres supplémentaires à la position du Système harmonisé (SH). L'inconvénient est double: il crée des distorsions entre les producteurs au sein d'un même pays d'une part et au sein de la zone d'autre part, et il favorise la fraude car la destination finale du produit est difficilement contrôlable. Il convient d'ajouter que les modalités d'application de ce mécanisme n'ayant pas été précisées par la Commission, la décision d'autoriser ou non tel ou tel industriel à bénéficier de cette taxation réduite, revient aux États. Ceci constitue une source supplémentaire de distorsions.

L'objectif initial du TEC de réduire au maximum les distorsions entre les systèmes de protection des différents pays, n'a été que partiellement atteint. Le TEC est en lui-même conforme aux principes retenus à l'origine voilà près de quinze ans, mais ses modalités d'application, divergentes suivant les États et souvent non transparentes, constituent des dysfonctionnements qui en ont fortement réduit la portée. L'UEMOA devrait maintenant attacher une importance particulière à leur correction, notamment en raison du projet en cours d'élargissement de l'UD.

► 3. Les implications pour les pays de l'UEMOA de l'élargissement de l'UD à la CEDEAO

Dans la perspective d'un Accord de partenariat économique (APE), dès le départ la décision a été

prise de négocier avec l'Union européenne au niveau de la CEDEAO⁴ plutôt que de l'UEMOA. L'objectif était de renforcer l'intégration en Afrique de l'Ouest en accélérant la réalisation de l'UD de la CEDEAO à travers l'adoption d'un TEC et de négocier avec un plus grand nombre de pays à la fois.

La définition d'un TEC se fait par consensus entre les États membres, qui délèguent la politique tarifaire au niveau supérieur (régional). Les pays de l'UEMOA étant majoritaires dans la zone CEDEAO, il est apparu logique compte tenu de l'existence antérieure de leur TEC, de s'appuyer sur leur expérience. Les quatre catégories du TEC de l'UEMOA, avec leur taux, ont été maintenues, mais à la demande du Nigeria⁵, le principe d'une 5^e bande tarifaire a été adopté afin de renforcer le niveau de protection de certains produits. Le taux retenu est de 35 %; les critères d'éligibilité définis par le Comité de gestion du TEC de la CEDEAO sont : la vulnérabilité du produit, la diversification économique, l'intégration régionale, la promotion du secteur, le fort potentiel de production et l'appartenance à la catégorie 3 du TEC de l'UEMOA (produits finis à 20 %). Au moment de la rédaction de la présente note, la liste des produits devant être intégrés à cette 5^e bande n'est pas encore arrêtée.

Pour l'UD de l'UEMOA, l'application du TEC de la CEDEAO correspondra à un réarmement tarifaire, c'est-à-dire à un revirement de la politique tarifaire orientée depuis la fin des années 90 en faveur de la libéralisation. Après une longue période de stabilité, un signal fort et contradictoire par rapport à l'évolution passée, risque d'être donné au secteur privé. L'UEMOA reconnaît l'importance de l'enjeu, mais reste contrainte par le processus de négociation. Les options laissées au Comité de gestion du TEC de l'UEMOA pour faire évoluer la politique tarifaire sont limitées. Cette situation constitue

une entrave pour adopter une démarche plus stratégique susceptible de mieux préserver les acquis en la matière (FERDI, 2012). Elle ne facilite pas non plus la prise en charge des dysfonctionnements relevés dans la mise en application du TEC par les huit pays membres de l'UEMOA.

Dans la version d'octobre 2012 du TEC CEDEAO, la liste des produits proposés pour la 5^e bande a été significativement réduite. Leur nombre est passé de 385 (version de juin 2012) à 142. Ce changement est intervenu sous la pression de l'OMC qui a invoqué l'article XXIV de son Accord relatif à l'incidence générale du TEC sur le taux moyen de protection de la zone, et le respect des taux consolidés par les États. Le réarmement tarifaire dans l'UEMOA devrait ainsi être atténué.

L'application du TEC de la CEDEAO induira des changements importants en termes de prix relatifs, et *de facto* d'incitations. D'une part, des pays hors UEMOA subiront une baisse sensible de leur niveau de protection alors que la protection tarifaire augmentera dans les pays de l'UEMOA. D'autre part, dans un même pays, certaines activités (dont le produit fini est taxé à 35 %) bénéficieront d'une protection beaucoup plus forte que d'autres⁶. De plus, aucun signal n'est aujourd'hui donné pour une baisse progressive de la protection, surtout si les produits de la 5^e bande figurent dans la liste négative de l'APE. La réduction des distorsions internes nécessaire à la constitution du marché commun sera d'autant plus difficile. L'élargissement de l'UD à des pays non membres de la Zone franc constitue une difficulté supplémentaire, l'impact des fluctuations des taux de change sur la protection tarifaire étant imprévisible.

4. Y compris la Mauritanie.

5. 10 % des lignes tarifaires du Nigeria se situent dans une cinquième catégorie et donc en dehors du TEC de l'UEMOA, et les importations d'un certain nombre de produits sont encore soumises à des restrictions quantitatives.

6. Un calcul simple peut mettre en évidence l'ampleur de cet écart. Supposons une activité de production ayant un coefficient technique de 0,6 et utilisant uniquement des inputs échangeables. L'application d'un droit de douane de 20 % sur son produit fini et de 10 % sur ses intrants lui permet de bénéficier d'un taux de protection effective de 35 %. Si son produit fini est inscrit dans la 5^e bande (35 %), son TPE passera à 72,5 % (hausse de plus de 100 %).

► 4. Coordination des politiques tarifaires et fiscales : liens et principaux enjeux

L'objectif de la fiscalité interne est de mobiliser des recettes tout en minimisant l'impact négatif de la fiscalité, surtout sur la compétitivité des entreprises nationales relativement à celles d'autres pays. Un accent important est donc mis sur les grands impôts tels les impôts sur les bénéfices et les capitaux mobiliers et les taxes sur la consommation – TVA et accises. Le Programme de transition fiscale mis en place par la Commission traduit l'importance croissante donnée aux taxes internes pour assurer le niveau de recettes nécessaires au développement des États.

Dans une union douanière et monétaire, l'harmonisation totale des systèmes de protection des pays membres grâce à l'application stricte d'un TEC et d'une monnaie commune, doit être complétée par un encadrement de la politique fiscale pour maximiser les effets positifs de l'intégration et pour minimiser les effets négatifs de la concurrence fiscale⁷. Le but est d'éviter que des écarts trop importants créent des distorsions internes contraires à une bonne allocation des ressources productives dans la région. Il ne s'agit pas nécessairement d'éliminer les distorsions, mais de les maîtriser pour éviter une concurrence fiscale dommageable pour tous les États, surtout au niveau de la fiscalité des assiettes mobiles (par exemple les capitaux mobiliers). C'est principalement pour cette raison qu'il a été choisi de coordonner la politique fiscale en adoptant des Directives, contrairement au TEC qui, lui, s'impose aux États par un Règlement.

La coordination fiscale des taxes internes constitue donc un complément nécessaire à la formation d'une UD. Ces deux instruments

de politiques, le TEC et les taxes internes, ne peuvent être considérés indépendamment l'un de l'autre pour plusieurs raisons. Premièrement, les deux contribuent aux recettes des États et la mobilisation des recettes est un objectif prioritaire du Traité de l'UEMOA – même si la part de l'un est appelée à diminuer avec la libéralisation des échanges et celle des autres à augmenter. Deuxièmement, la TVA ne peut pas fonctionner dans une UD avec libre pratique, qui est l'aboutissement normal du processus d'intégration – l'absence de frontières fiscales nécessite des mécanismes de substitution à la règle générale consistant à taxer les importations au taux standard et les exportations au taux zéro. Troisièmement pour mener une politique régionale cohérente d'incitations fiscales à l'investissement, les incitations données par le TEC (protection) doivent être parfaitement harmonisées, transparentes et lisibles⁸. Faute de quoi, toute tentative de coordination fiscale risque d'être sans effet, voire d'être contreproductive. Ainsi, plutôt que de prévoir dans un Code communautaire des investissements une exonération de droit de douane pour les biens d'équipement, pourquoi ne pas choisir de baisser dans le TEC leur taux de 5 % à 0 % ? Quatrièmement, les questions administratives sont également des questions transverses qui doivent être prises en compte à la fois en matière de politique tarifaire et de coordination fiscale, en particulier la détermination de la valeur en douane et la mise en place de la libre pratique.

Le projet actuel d'élargissement de l'UD de l'UEMOA à la CEDEAO, prévu pour début 2014, nécessite d'élargir la réflexion menée jusque-là étant donné les liens entre la coordination tarifaire et fiscale discutés ci-haut. Jusqu'à aujourd'hui, la démarche au niveau de la CEDEAO a été de produire des directives en matière de fiscalité intérieure qui permettent

7. Pour un survol des différentes étapes dans l'intégration économique d'un groupe de pays, y compris celles concernant la coordination ou l'harmonisation des politiques fiscales nationales, voir Cnossen (2011) et les références qu'il donne à ce sujet.

8. Ce qui revient à la question traitée plus haut des divergences dans la mise en application du TEC. Au minimum, les incitations ne doivent pas discriminer selon la résidence du bénéficiaire ou l'activité, auquel cas la concurrence fiscale peut nuire significativement à la recette des États.

beaucoup plus de latitude aux pays membres dans la conduite de leur politique fiscale (par exemple, la directive TVA). Cette démarche ouvre la voie à une concurrence fiscale plus intense, y compris entre les pays membres de l'UEMOA – donc une possibilité de perte de recettes pour certains pays membres et un accroissement des distorsions intra-communautaires. La question de la généralisation des textes relatifs à la coordination fiscale à l'ensemble de la CEDEAO doit donc être posée dès maintenant pour éviter que les pays de l'UEMOA ne soient encouragés à utiliser d'autres moyens – par exemples, la non-application des textes, des barrières non tarifaires – pour se protéger de la concurrence fiscale des autres membres de la CEDEAO.

► Références

- **Crossen, S.**, "Coordination of Indirect Taxes in the Southern African Development Community", *Tax Notes International*, 61 (12), 21 mars 2011.
- **FERDI**, « Évaluation des gains attendus de l'intégration économique régionale dans les pays africains de la Zone franc », Étude coordonnée par P. Guillaumont, Anne-Marie Geourjon et Samuel Guérineau, à la demande des ministres des Finances de la Zone franc, septembre 2012.
- **Mansour, M.** et **G. Rota Graziosi**, « Coordination fiscale dans l'Union économique et monétaire Ouest Africaine », *Revue d'économie du développement*, numéro spécial : mise en œuvre des politiques fiscales en Afrique, n°3, septembre 2012.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

