



FONDATION POUR LES ÉTUDES  
ET RECHERCHES  
SUR LE DÉVELOPPEMENT  
INTERNATIONAL

# Renforcement des unions douanières et harmonisation fiscale

*A-M Geourjon (FERDI), O. Cadot (FERDI), S. Calipel (CERDI), G. Chambas (CERDI), C. de Quatrebarbes (CERDI), B. Laporte (CERDI)*

Conférence sous-régionale organisée par la Commission de la CEMAC et la FERDI,  
Yaoundé, 27 et 28 février 2014

Objectif : **faire un état des lieux** de la pertinence et de la mise en application des mesures prises jusque là pour promouvoir l'intégration commerciale dans l'UEMOA et la CEMAC afin d'**identifier les freins à cette intégration** et **les moyens** susceptibles d'en renforcer le processus.

Quatre thèmes abordés : la politique tarifaire, les mesures non tarifaires, l'harmonisation de la fiscalité intérieure, et les régimes fiscaux dérogatoires.

# 1. Politique tarifaire, état des lieux

L'intégration commerciale en ZF est fondée sur deux unions douanières (UEMOA et CEMAC) : libéralisation des échanges entre les pays membres et TEC.

Des projets d'intégration sont en cours : les APE avec l'UE, et l'élargissement des Unions (de l'UEMOA à la CEDEAO et de la CEMAC à la CEEAC).

## **La libéralisation des échanges intra zones**

La suppression des droits de douane est effective dans les deux Unions pour les produits originaires, et en cours dans la CEDEAO, mais les obstacles non tarifaires persistent. De plus, les règles d'origine sont relativement restrictives (taux de contenu local de VA élevé).

# 1. Politique tarifaire, état des lieux

## Les tarifs extérieurs communs (TEC)

**Structure** : Caractéristiques semblables dans les deux Unions : taux progressifs en fonction du degré d'ouvraison, quatre catégories de produits, stables depuis la fin des années 90.

TEC plus élevé dans la CEMAC : 5 bandes (0% pour certains produits, 5% pour les biens de 1<sup>ière</sup> nécessité, 10% pour les matières 1<sup>ières</sup> et les biens d'équipement, 20% pour les intrants et 30% pour les produits finis); 4 dans l'UEMOA (0 à 20%); 5 dans le TEC CEDEAO...

**Application** : Valeur transactionnelle (OMC) mais persistance de valeurs de référence et exonérations douanières contraires aux TEC.

**Harmonisation des procédures** : Code des douanes communautaire dans les deux Unions adoptés par Règlement donc applicables directement (peuvent être complétés par des textes nationaux).

# 1. Politique tarifaire, identification des freins à l'intégration

**Des TEC dont la structure n'a pratiquement pas évolué depuis leur adoption**

***Comparaison entre le TEC UEMOA version 2002 et l'actuel :*** seul le taux moyen des biens d'équipement a légèrement augmenté.

***Structure actuelle des deux TEC :*** ne correspond pas toujours à l'objectif initial de taxation en fonction du degré d'ouverture (tendance au déclassement des intrants).

***Comparaison avec le TEC CAE/COMESA (3 bandes de 0 à 25%) et le TEC CEDEAO (5 bandes de 0 à 35%):*** taux maximum le plus faible dans l'UEMOA, plus élevé dans la CEDEAO et traitement très variable des biens d'équipements (0% CAE, 5% UEMOA/CEDEAO, et 10% CEMAC).

# 1. Politique tarifaire, identification des freins à l'intégration

## Des TEC dont l'application est imparfaite

***Transcription imparfaite des TEC*** : modifications de la catégorisation de certains produits à l'initiative des Etats, dans le tarif national (Sénégal : 217 positions tarifaires en 2012; Cameroun, 300 en 2007). Absence de dispositif de surveillance régionale.

***Exonérations douanières non harmonisées et non limitées au niveau régional*** : différences sensibles entre taux légaux et taux effectifs.

***Application par les administrations douanières difficile*** : absence de règles et procédures communes (valeur, OEA, recours aux services des sociétés d'inspection, par exemples), écarts entre les règles et la pratique (sources de différences significatives entre pays et à l'intérieur d'un pays), et non application de la libre pratique.

# 1. Politique tarifaire, identification des moyens pour renforcer l'intégration

## L'évolution nécessaire de la politique tarifaire

***En raison des engagements pris et pour éviter d'encourager les initiatives individuelles des Etats*** : la perspective d'un APE, par exemple, devrait conduire à une réduction de la protection.

***Deux choix possibles pour faire évoluer les TEC*** : (1) un consensus négocié entre les pays et avec les lobbies ou (2) une démarche plus stratégique.

***Le choix (2), plus rationnel, implique d'identifier un objectif et des contraintes***: la convergence des TEC dans le respect des engagements internationaux et en préservant les acquis.

***Simulation (MEGC multirégional) de l'application en ZF d'un TEC à 3 bandes*** (0% pour les biens d'équipements, les matières premières et les biens essentiels, 10% pour les intrants et 20% pour les produits finis). Résultat : augmentation du commerce entre les deux Unions et avec les pays extérieurs, sous réserve d'une compensation des pertes de recettes tarifaires.

# 1. Politique tarifaire, identification des moyens pour renforcer l'intégration

## L'approfondissement de l'harmonisation

*Importance du volet administratif pour bénéficier des effets positifs de la politique tarifaire.*

Des réformes profondes sont engagées au niveau national pour moderniser les administrations douanières.

Un accord de l'OMC pour la facilitation des échanges a été signé en décembre 2013 (Bali).

Certaines initiatives gagneraient dans une union douanière à être menées au niveau régional (cf. séminaire régional de Brazzaville en janvier dernier sur les « enjeux et défis des administrations douanières dans le cadre d'une harmonisation CEMAC »).



# 1. Politique tarifaire

***En résumé, 3 grandes orientations permettraient de renforcer les Unions douanières***

- Développer la surveillance de l'application effective des TEC et limiter et harmoniser les exonérations douanières.
- Viser la convergence progressive des TEC africains sans remettre en cause les acquis des deux Unions existantes et en se situant dans la perspective du démantèlement tarifaire des APE.
- Elargir l'harmonisation aux aspects administratifs.

## 2. Mesures non tarifaires (MNT)

L'information sur les MNT est très fragmentaire (enquêtes, OMC). Leur principal danger est leur capacité à fragmenter les marchés régionaux faute d'harmonisation, et à accroître la corruption.

Les pays de la ZF ont pratiquement éliminé les RQ et les prohibitions. Exception de taille en Afrique de l'Ouest : le Nigeria. Pour les règlements sanitaires et phytosanitaires (SPS), le cadre réglementaire a été modernisé et mis en conformité.

Les MNT ne constituent pas un obstacle majeur à l'intégration des marchés, mais la région doit résister à la tentation de faire proliférer les réglementations techniques en vue de les harmoniser soit entre les pays membres, soit avec l'UE.

### **3. Harmonisation de la fiscalité interne**

**Le degré d'harmonisation atteint est parmi les plus avancés, que la référence retenue soit des zones d'intégration regroupant des PED ou des PD.**

#### **Législation de fiscalité indirecte interne (TVA et accises)**

##### ***Etat des lieux :***

- Fin 90, des directives TVA dans les deux Unions ont prévu un taux unique encadré par une fourchette de taux. Récemment (2009 et 2011), possibilité d'introduire un taux réduit ; harmonisation du champ d'application par une liste d'exonérations.
- Encadrement des droits d'accises par des listes de produits éligibles et des fourchettes de taux.

### 3. Harmonisation de la fiscalité interne

#### Législation de fiscalité indirecte interne (TVA et accises)

##### *Identification des freins :*

Les exonérations de TVA et les obstacles aux remboursements des crédits, certains mécanismes comme la retenue à la source, affectent les coûts de production, et encouragent la demande de taux réduits de TVA.

L'exonération d'une part importante de la consommation finale réduit fortement l'assiette de la TVA et incite (1) à recourir à des recettes fiscales créant plus de distorsions et (2) à maintenir des taux élevés.

L'ampleur des fourchettes pour les accises (CEMAC entre 0 et 25%) favorise les détournements de flux.

L'application de droits d'accises à des consommations intermédiaires (CEMAC, coton) handicape la production locale et encourage les importations de produits finis.

### 3. Harmonisation de la fiscalité interne

#### Législation de fiscalité indirecte interne (TVA et accises)

##### *Identification des moyens*

Pour approfondir la réforme de la TVA (neutralité pour le secteur productif et rendement) : Élargissement drastique de l'assiette ; unicité du taux ; abaissement du taux à proportion de l'élargissement de l'assiette ; remboursement fluide des crédits.

*Simulation pour le Sénégal (MEGC) : un taux unique de 13% avec une assiette élargie de 50% permettrait de maintenir les recettes et de rembourser les crédits. Ce paquet de mesures soutiendrait l'investissement et donc la croissance.*

Des recettes complémentaires substantielles pourraient être mobilisées en modernisant les accises (véhicules de tourisme de cylindrées importantes, téléphonie mobile, par exemples)<sup>13</sup>

### 3. Harmonisation de la fiscalité interne

#### Législation de fiscalité directe interne

***Etat des lieux*** : des fourchettes sont prévues dans les deux Unions (20-30% UEMOA et 25-35% CEMAC) pour encadrer les taux d'impôt sur les bénéfices des personnes morales et éviter une concurrence fiscale dommageable. Les pays peuvent toutefois y déroger en octroyant des exonérations.

***Identification des freins et des moyens de renforcer l'intégration:***

La principale lacune est introduite par les exonérations. Une priorité serait donc de les réduire.

La réalisation d'évaluations des dépenses fiscales apporterait un appui précieux. Il permettrait également aux Commissions de disposer d'un instrument de surveillance de l'application de la réglementation communautaire.

### 3. Harmonisation de la fiscalité interne

#### Administration de la fiscalité interne

##### *Etat des lieux et identification des freins*

En général, les conditions nécessaires à un contrôle efficace et donc à une maîtrise de la fraude ne sont pas réunies.

La fraude, le manque de fluidité des remboursements de crédits et les coûts de collecte à la charge des entreprises (TVA, accises, retenues sur salaires, précomptes) constituent des entraves pour l'intégration régionale, au travers des distorsions engendrées.

##### *Identification des moyens de renforcer l'intégration*

L'accélération de la modernisation des administrations fiscales engagée dans la majorité des pays, permettrait de réduire les effets de la plupart de ces entraves.

### 3. Harmonisation de la fiscalité interne

#### *Conclusion :*

**Des réformes remarquables ont été mises en œuvre** pour harmoniser la fiscalité interne. **Il s'agit aujourd'hui de poursuivre ces efforts** pour lever les obstacles actuels à l'intégration régionale.

**L'échelon régional est certainement le niveau clé** pour promouvoir les réformes nécessaires de la législation fiscale, particulièrement pour une réforme en profondeur de la TVA et encourager une dynamique de modernisation des certaines pratiques d'administration de la fiscalité, par exemple en facilitant les échanges d'informations entre pays.



## 4. Les régimes fiscaux dérogatoires d'incitation à l'investissement, état des lieux

**Des régimes dérogatoires qui varient fortement d'un pays à un autre, que ce soit pour les conditions d'obtention ou pour les avantages octroyés.**

La forte mobilité du capital et le sentiment des gouvernements que la fiscalité demeure l'un des principaux facteurs pour attirer les IDE, ont limité la coordination en matière d'incitations fiscales à l'investissement.

La Commission de l'UEMOA tente depuis longtemps de les harmoniser. La CEMAC a adopté une Charte des investissements qui définit des principes généraux, ce qui n'empêche pas les Etats d'adopter des mesures spécifiques nationales (Code des investissements, conventions particulières, par exemples).

## 4. Les régimes fiscaux dérogatoires d'incitation à l'investissement, identification des freins

**Le maintien des régimes fiscaux dérogatoires: des effets de voisinage** : la fiscalité dérogatoire a montré dans de nombreux pays ses limites pour compenser les effets négatifs de facteurs structurels. Cependant aucun pays n'ose remettre en cause ses régimes dérogatoires en raison de leur maintien dans les pays voisins.

**Des régimes fiscaux dérogatoires qui sapent les fondements de la coordination fiscale** : dans certains cas, le régime de droit commun est l'exception car les avantages octroyés le sont pour des périodes longues et renouvelables.

**A plus LT, ces régimes fragilisent les économies et réduisent la croissance**: ils agissent sur l'allocation des facteurs de production (choix des secteurs à encourager) mais aussi sur le volume disponible de ces facteurs (lobbying, corruption, concurrence fiscale et manque de crédibilité des Etats).

## **4. Les régimes fiscaux dérogatoires d'incitation à l'investissement, identification des moyens**

**Régimes dérogatoires versus incitations inscrites dans le droit commun (DC).**

Les incitations à l'investissement ne sont pas nécessairement à proscrire. Nombre de ces régimes résultent d'une mauvaise définition et/ou application du droit commun (ex. TVA, TEC).

La meilleure façon d'encourager les investissements est d'adopter dans le DC des taux raisonnables et de cibler directement la réduction du coût du capital (crédit d'impôt, amortissement accéléré).

Au niveau régional il convient d'engager une politique commune d'incitations aux investissements respectant certains principes : interdiction des conventions particulières, non discrimination, transparence, et stabilité. Une Directive pourrait préciser ces éléments qui seraient intégrés dans le DC de chaque Etat.

# **Les enjeux et risques de l'élargissement des unions douanières (exemple de la CEDEAO)**

## **Les enjeux de la définition d'un nouveau TEC**

La 5<sup>ème</sup> bande correspond à un réarmement tarifaire. Le TEC CEDEAO va entraîner des changements importants en termes de prix relatifs et donc d'incitations entre pays et entre activités.

## **L'importance de la coordination des politiques tarifaires et fiscales**

L'objectif prioritaire a été l'élaboration du TEC. Comme les directives fiscales de la CEDEAO laissent plus de latitude aux Etats que celles de l'UEMOA, il existe un risque de remise en cause de la coordination fiscale existant dans l'UEMOA et de concurrence fiscale accrue, surtout sans harmonisation des régimes dérogatoires.