



FONDATION POUR LES ÉTUDES
ET RECHERCHES
SUR LE DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL

Renforcement de l'intégration commerciale et harmonisation fiscale

Anne-Marie Geourjon, FERDI

ageourjon@ferdi.fr

*Conférence sous-régionale : « Renforcer l'intégration pour accélérer la croissance :
quelles priorités pour l'UEMOA ? »*

Ouagadougou, 7 et 8 novembre 2013

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, **identifier les freins à l'intégration** et en déduire les moyens susceptibles d'en renforcer le processus.

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

1. Politique tarifaire, état des lieux

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

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

La libéralisation des échanges entre pays membres :

Suppression des droits de douane effective pour les produits originaires (en cours dans la CEDEAO), mais persistance d'obstacles non tarifaires. De plus, règles d'origine relativement restrictives (taux élevé de contenu local de VA).

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'ouverture, quatre catégories de produits, stables depuis 2000. TEC plus élevé dans la CEMAC : 5 bandes (0 à 30%) et 4 dans l'UEMOA (0 à 20%).

Application : Valeur transactionnelle (OMC) mais persistance de valeurs de référence, prolifération d'exonérations contraires aux TEC.

Harmonisation des procédures : Code des douanes communautaire adopté par Règlement donc applicable directement (peut être complété 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 (4 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 : modification à l'initiative des Etats, de la catégorisation de certains produits dans les tarifs nationaux. Absence de dispositif de surveillance régionale.

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

Application par les administrations douanières non harmonisée : absence de règles communes (OEA, PVI), écarts entre les règles et la pratique, donc différences significatives entre pays et à l'intérieur d'un pays, et problème de la libre pratique dont l'application n'est pas réalisée.

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

L'évolution nécessaire de la politique tarifaire

Pour éviter d'encourager les initiatives individuelles des Etats et en raison des engagements pris (perspective d'un APE).

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

Le choix (2) 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, 10 et 20%). Résultat : augmentation du commerce entre les deux Unions et avec les pays extérieurs, si 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 dans tous les pays.

Des négociations sont en cours à l'OMC pour la facilitation. Certaines initiatives gagneraient dans une union douanière à être menée au niveau régional.

Reste la question cruciale de la libre pratique...

1. Politique tarifaire

En résumé, 3 grandes orientations de la politique tarifaire permettraient de renforcer l'intégration régionale

- Développer la surveillance de l'application effective des TEC 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 et considérer la mise en place de la libre pratique.

2. Mesures non tarifaires (MNT)

L'information sur les MNT est très fragmentaire (enquêtes). 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 phyto sanitaires, 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

Objectif visé : limiter les distorsions et mobiliser des recettes.

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, adoption d'une directive TVA qui a notamment prévu un taux unique encadré par une fourchette de taux. En 2009, possibilité d'introduire un taux réduit pour certains produits. 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, ainsi que certains mécanismes comme la retenue à la source, affectent les coûts de production, encouragent la fraude et la demande de taux réduits de TVA.

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

L'ampleur des fourchettes pour les accises (entre 15 et 50% pour les alcools) favorise les détournements de flux.

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 et rendement) : élargissement drastique de l'assiette, unicité du taux, abaissement du taux à proportion de l'élargissement de l'assiette, et remboursement fluide des crédits .

Simulation pour le Sénégal (MEGC) : taux unique de 13% avec 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, mobiles,...)

3. Harmonisation de la fiscalité interne

Législation de fiscalité directe interne

Etat des lieux : des fourchettes sont prévues pour encadrer les taux d'impôt sur les bénéfices des personnes morales, ainsi que l'assiette et éviter une concurrence fiscale dommageable, ... mais les pays peuvent y déroger en octroyant des avantages spécifiques (codes des investissements, sectoriels,...).

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

La principale lacune est introduite par les régimes dérogatoires. Une priorité serait donc de les réduire. L'évaluation des dépenses fiscales apporterait un appui précieux et permettrait à la Commission 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) créent des distorsions et entravent l'intégration.

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

En résumé :

- Des réformes remarquables ont été mises en œuvre pour harmoniser la fiscalité interne. Il s'agit de poursuivre ces efforts notamment en améliorant les systèmes de TVA et en réglant l'épineuse question des incitations fiscales aux investissements (point suivant).
- 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 administrations fiscales.

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.

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 ne peut compenser les effets négatifs de facteurs structurels, mais 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 : le régime de droit commun (DC) devient l'exception.

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, manque de crédibilité des Etats).

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

Les incitations à l'investissement ne sont pas nécessairement à proscrire : régimes dérogatoires versus incitations dans le DC.

Nombre de ces régimes résultent d'une mauvaise définition et/ou application du droit commun (TVA, TEC). La meilleure façon d'obtenir les objectifs visés par ces régimes 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, une politique commune d'incitations respectant certains principes (interdiction des conventions particulières, non discrimination, transparence, et stabilité) serait favorable aux investissements et améliorerait la coordination fiscale. Une Directive pourrait préciser ces éléments qui seraient intégrés dans le DC de chaque Etat.

Les enjeux et risques de l'élargissement de l'union douanière

Les enjeux du nouveau TEC CEDEAO : La 5^{ème} 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. La réduction des distorsions internes nécessaires à la constitution d'un marché commun sera d'autant plus difficile.

L'importance de la coordination des politiques tarifaires et fiscales : la priorité a été donné au TEC, mais il est grand temps de revoir la coordination fiscale au sein de la CEDEAO. Les directives fiscales de la CEDEAO laissent plus de latitude aux Etats que celles de l'UEMOA, il existe donc 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.