

## COORDINATION FISCALE DANS L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST AFRICAINE

Tax Coordination in the West African Economic and Monetary Union

Mario Mansour et Grégoire Rota-Graziosi

De Boeck Supérieur | *Revue d'économie du développement*

2012/3 - Vol. 26  
pages 9 à 34

ISSN 1245-4060

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2012-3-page-9.htm>

Pour citer cet article :

Mansour Mario et Rota-Graziosi Grégoire, « Coordination fiscale dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine » Tax Coordination in the West African Economic and Monetary Union, *Revue d'économie du développement*, 2012/3 Vol. 26, p. 9-34. DOI : 10.3917/edd.263.0009

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Coordination fiscale dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

## *Tax Coordination in the West African Economic and Monetary Union*

Mario Mansour \*

Grégoire Rota-Graziosi \* +

L'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) est l'une des régions du monde où la coordination fiscale entre États souverains est la plus avancée, *de jure* du moins. Depuis la fin des années 1990, plusieurs directives communautaires ont encadré la fiscalité directe et indirecte des États membres. Cette coordination vise notamment à créer un cadre fiscal propice à l'intégration économique régionale, à assurer la transition fiscale en substituant les recettes de la fiscalité intérieure à celles douanières compromises par la libéralisation des échanges internationaux et à mobiliser les recettes fiscales. L'objet principal de cet article est de présenter l'état actuel de cette coordination fiscale. Nous examinons les directives et règlements pertinents, la coordination *de jure*, et leur état d'application dans les pays membres, la coordination *de facto*. Une brève appréciation des recettes fiscales complète cette analyse qui se conclut par quelques observations sur les enjeux principaux de la coordination fiscale dans la région et les leçons apprises.

Mots clés : Coordination fiscale, harmonisation fiscale, concurrence fiscale.

Classification JEL : O1, H2, H7

Tax coordination in the West African Economic and Monetary Union (WAEMU) is one of the most advanced in the world, *de jure* at least. Since the late 1990s, a number of indirect and direct tax directives have been produced, limiting member States in the conduct of their national tax policies. The objectives of this coordination are to: promote regional economic integration; support

---

\* Département des Finances Publiques, Fonds Monétaire International (mmansour@imf.org et grotagraziosi@imf.org). Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne peuvent être attribuées au Fonds Monétaire International, à son conseil d'administration ou à ses directeurs exécutifs.

+ CERDI, Université d'Auvergne.

countries in their efforts to substitute domestic taxes for trade taxes, which are set to decline due to trade liberalization; and mobilize additional tax revenue. The primary goal of this paper is to review the current status of the WAEMU tax coordination framework. We examine in some detail the various directives and regulations (de jure coordination), and their application in member states (de facto coordination). This is followed by a brief analysis of the evolution of tax revenue structures. We conclude with some observations on the challenges of, and lessons learned from, tax coordination in the region.

Key words: Tax coordination, tax harmonization, tax competition.

## 1 INTRODUCTION

L'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) est une des régions du monde où la coordination fiscale entre États souverains est la plus avancée. Celle-ci s'explique en partie par une histoire coloniale commune que partagent sept des huit États membres (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo), mais elle est également le résultat des efforts de la Commission de l'UEMOA. À titre d'exemple, alors que l'Union Européenne peine à établir une réelle coordination de l'impôt sur les sociétés, l'UEMOA a défini l'assiette de cet impôt et encadré son taux entre 25 % et 30 %. Cette intégration fiscale vient compléter l'union douanière et monétaire.

La coordination fiscale apparaît aujourd'hui nécessaire au sein d'une union douanière et monétaire comme l'atteste l'actuelle crise de la zone Euro. Elle semble même vitale pour des économies en développement, comme les États membres de l'UEMOA, dont les besoins en ressources publiques sont particulièrement importants<sup>1</sup>. Pour réaliser cette coordination, l'UEMOA a produit plusieurs directives et règlements<sup>2</sup> qui concernent la fiscalité directe et indirecte. L'objectif avoué d'un tel effort est de permettre la convergence macroéconomique des huit États membres. Un objectif implicite est de limiter une concurrence fiscale destructrice pour les Trésors nationaux. Le type de coordination retenu est une harmonisation partielle des systèmes fiscaux nationaux, plus précisément : un encadrement des taux des principaux impôts et une définition commune de leur assiette.

---

<sup>1</sup> Nous ne considérons pas ici les avantages possibles d'une concurrence fiscale sur le bien-être des populations qui ont été mis en évidence par l'école du *Public Choice*. Wilson et Wildasin (2004) fournissent une revue intéressante de la littérature analysant les conséquences positives et négatives de la concurrence fiscale.

<sup>2</sup> Tous les textes commentés ici sont accessibles sur le site internet de l'UEMOA (<http://www.uemoa.int/Pages/ACTES/ConseildesMinistres.aspx>).

Cet article présente l'état de la coordination fiscale au sein de l'UEMOA en recensant les différentes directives pertinentes produites par la Commission de l'UEMOA et en évaluant leur application dans les législations fiscales nationales des États membres. Il ne s'agit pas de faire un audit complet de la cohérence entre ces législations et les directives régionales, mais de déceler les principales différences, parfois permises par ces mêmes directives, qui affaiblissent l'objectif de la coordination, notamment la convergence des politiques fiscales. Cette analyse nous permet aussi d'apprécier les effets des directives sur le niveau des recettes fiscales nationales. Quelques observations sur les enjeux principaux de la coordination et les leçons apprises seront déduites.

Le reste de cet article est organisé ainsi : la section 2 est un préambule succinct présentant le traité de l'UEMOA, son origine et ses objectifs ; la section 3 recense les directives et règlements produits par la Commission de l'UEMOA et qui façonnent la coordination fiscale au sein de l'union ; la section 4 décrit l'état d'application de ces textes communautaires dans chaque législation nationale des États membres ; la section 5 présente une analyse graphique des recettes fiscales des pays sur la période 1980-2010 ; la section 6 conclut.

## 2 L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET LA COORDINATION TARIFAIRE

Le 11 janvier 1994, la dévaluation du Franc CFA de 50 % par rapport au Franc Français visait à rétablir la compétitivité externe des pays de la zone Franc, à réduire les déficits budgétaires et favoriser la croissance. En effet, durant les années 1980, les effets conjugués de la dépréciation du dollar et de la baisse des cours (exprimés dans cette monnaie) des principales matières premières exportées par les États membres de la zone Franc ont profondément affecté les équilibres économiques de ces États. Les termes de l'échange s'étaient alors dégradés de 45 % entre 1985 et 1992. La chute des recettes d'exportation avait entraîné une baisse des recettes budgétaires qui reposaient essentiellement sur le commerce extérieur<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Plusieurs travaux ont analysé les conséquences, notamment en matière fiscale, de la dévaluation du Franc CFA : Guillaumont et Guillaumont (1995), Rosenberg (1995), Clément et al. (1996)...

Le Traité de l'UMOEa fut signé le 10 janvier 1994 à Dakar et ratifié par tous les États membres dès le mois d'août 1994<sup>4 5</sup>. Depuis, le cadre légal de coordination fiscale a évolué pour assurer une plus grande intégration économique de l'Union. Les politiques nationales, notamment en matière commerciale et tarifaire, ont ainsi été fortement encadrées par des directives communautaires. L'Article 4 du Traité établit l'harmonisation des systèmes fiscaux nationaux comme une condition nécessaire au bon fonctionnement du marché commun. L'harmonisation ici considérée signifie des taux de taxation et des assiettes semblables entre États. Elle demeure néanmoins inachevée, notamment compromise par des initiatives nationales telles que des exonérations de TVA ou les codes des investissements nationaux qui octroient de multiples avantages fiscaux et douaniers.

En 1996, anticipant un accord sur un tarif extérieur commun (TEC), les États membres ont établi un régime de transition (Acte 04/1996). Celui-ci levait les quotas en vigueur, instituait des règles d'origine communes et réduisait significativement les tarifs douaniers. Le TEC fut instauré en 1997 par le règlement 02/1997/CM/UEMOA et comptait quatre taux : 0 % sur les biens dits essentiels, 5 % sur les biens du secteur primaire, 10 % sur les biens intermédiaires et 20 % sur les biens de consommation. Ce dernier taux ne devint effectif que le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Il était initialement de 30 % du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 1998, puis de 25 % en 1999. Le Règlement 05/1998/CM/UEMOA établit une classification à 10 chiffres, reprenant celle de la CEDEAO. Cette classification fut ensuite successivement modifiée en 2002 pour correspondre au Système Harmonisé (SH) de 2002 de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD), puis en 2007 pour reprendre celle du SH de 2007.

Durant la phase de transition, le Conseil des Ministres de l'UEMOA produisit des mesures de sauvegarde<sup>6</sup>, qui précisaient les procédures et conditions sous lesquelles les États membres pouvaient déroger à l'application du TEC. Après étude des requêtes, la Commission donnait une opinion dans les 30 jours, valable pour 6 mois et renouvelable. Même si le Conseil des Ministres

---

<sup>4</sup> Les membres initiaux étaient : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. La Guinée-Bissau devint le huitième membre de l'UEMOA le 2 mai 1997.

<sup>5</sup> Il s'inspire en partie du Traité de l'Union Européenne, et emprunte à celui-ci des notions générales d'intégration économique comme la libre circulation des biens, services et personnes, la subsidiarité, la non-discrimination, et l'interdiction par les États de subventionner leur production nationale.

<sup>6</sup> Règlement 14/1998/CM/UEMOA, qui applique l'Article 86 du traité de l'UEMOA sur les mesures de sauvegarde.

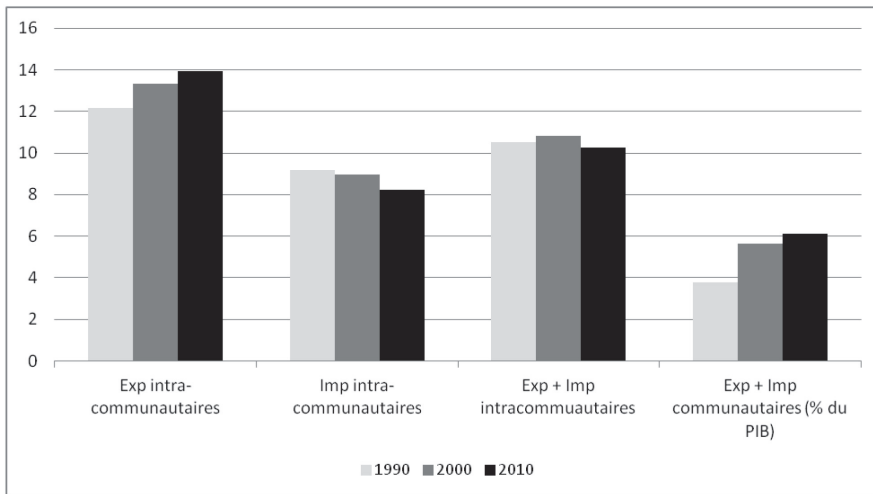
pouvait contester la décision de la Commission, le règlement N° 14/1998 conférait à cette dernière une autorité opérationnelle pour la première fois depuis la signature du Traité en requérant un avis d'ordre technique concernant les mesures de sauvegarde. Ceci fut renforcé par le règlement N° 04/1999/CM/UEMOA, qui donnait à la Commission l'autorité de définir les valeurs de références, *i.e.* les valeurs minimales, pour certaines importations. Une liste de produits fut établie en concertation entre les États membres et concernait des biens que les importateurs sous-évaluaient de façon très significative.

L'union douanière et le TEC ont été instaurés remarquablement vite. Cependant, leurs effets sur le commerce entre États membres furent faibles et demeurent bien inférieurs aux attentes des décideurs politiques et des bailleurs. La part relative des échanges intra-communautaires n'a pas augmenté depuis le début des années 1990, représentant environ 10,5 % des échanges internationaux de la région (*cf.* Graphique 1). En revanche, la nature des flux s'est modifiée ; en particulier, les exportations du Sénégal et du Togo vers le reste de l'Union ont augmenté, au détriment de celles de la Côte d'Ivoire, cette réorientation s'expliquant notamment par la crise politique dans ce pays.

Plusieurs facteurs expliquent la faiblesse des échanges intra-communautaires. Les politiques commerciales des États membres et le maintien des frontières physiques et du contrôle des échanges intra-communautaires ont largement réduit les effets positifs du TEC<sup>7</sup>. Les coûts de transport entre pays membres sont également particulièrement élevés au regard des standards internationaux. Ces coûts résultent notamment des délais administratifs, des contrôles routiers multiples, des infrastructures de transport régionales insuffisantes... (*cf.* Goretti et Weisfeld, 2008 et Egoume et Nayo, 2011).

---

<sup>7</sup> La Banque Mondiale effectue un travail de surveillance trimestrielle de l'intégration commerciale au sein de l'UEMOA et plus largement de l'Afrique de l'Ouest en appréciant les conditions de transports de marchandises par voie terrestre sur six corridors concernant la région (*cf.* 18th Road Governance Report, UEMOA). Son dernier rapport concernant la période d'octobre à décembre 2011 montre certes une amélioration significative, mais le nombre de contrôles demeure important : Tema-Ouagadougou (26), Ouagadougou-Bamako (28), Lomé-Ouagadougou (19), Bamako-Dakar (15), Abidjan-Ouagadougou (31) et Abidjan-Bamako (43).

Graphique 1 : *Évolution du commerce intra-communautaire*

Source : Direction of Trade, FMI et calculs des auteurs.

Notes : Les exportations (Exp) et importations (Imp) intra-communautaires sont exprimées en pour cent des exportations et importations totales de la communauté.

### 3 LA COORDINATION FISCALE *DE JURE* : DIRECTIVES ET RÈGLEMENTS

La coordination fiscale en UEMOA a débuté avec les directives en matière de fiscalité indirecte : TVA et accises en 1998. Une décennie s'est écoulée avant que l'Union ne s'attaque à l'harmonisation de sa fiscalité directe : impôts sur les revenus, y compris ceux des capitaux mobiliers. Il n'est pas clair pourquoi l'Union a choisi un tel agenda de réformes vu que les impôts sur le capital posent probablement plus de défis pour l'intégration régionale que les taxes sur la consommation. Ce choix indique néanmoins des difficultés politiques liées à la coordination de la fiscalité du capital et à l'intensité de la concurrence fiscale.

#### 3.1 La fiscalité indirecte

##### *La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*

La TVA est régie par une directive de 1998 (02/998/CM/UEMOA), qui visait à homogénéiser l'application de cet impôt dans les États membres – tous les

États sauf la Guinée-Bissau avaient une TVA avant cette directive. Ses principaux éléments sont :

- Un seuil d'assujettissement entre 30 et 50 M FCFA pour les ventes de biens et entre 15 et 25 M FCFA pour les prestations de services,
- Un taux unique de taxation compris entre 15 et 20 %,
- Des règles communes pour le calcul de l'assiette (*i.e.* les transactions impossibles).
- Une liste de biens et de services exonérés, incluant les services de santé, les médicaments, les services d'éducation, les livres, la presse écrite, les tranches sociales des consommations d'eau et d'électricité, les produits agricoles non transformés. Les services bancaires et d'assurance, l'immobilier (résidentiel et commercial) et la location immobilière sont également exonérés lorsqu'ils sont soumis à une taxe spécifique. Enfin, les exportations sont exonérées et donnent droit à un remboursement des crédits TVA si le bien exporté est taxable sur le marché national.
- Les États peuvent ou non assujettir le secteur agricole à la TVA.
- La déductibilité de la TVA sur les intrants ne concerne pas les dépenses de restauration, de spectacles, les véhicules de tourisme et les achats de carburants. Les États membres peuvent étendre la liste des biens ou des services non déductibles.
- Les crédits de TVA sont remboursables à l'exception de certaines activités de détail (revente en l'état).

Suite à la crise des prix de l'énergie et des produits alimentaires entre 2006 et 2008 et en réponse à la pression des populations, le Conseil des Ministres des États a approuvé en 2009 un changement à la directive TVA (02/2009/CM/UEMOA), dont le but principal est de réduire son assiette. Cette nouvelle directive a augmenté les seuils d'assujettissement : de 50 à 100 M FCFA pour la vente de biens et de 30 à 50 M FCFA pour les prestations de service. Un second taux réduit a été introduit, compris entre 5 et 10 %, pour une liste limitée de biens et de services : le lait transformé, le sucre, les pâtes, le riz, les poussins d'un jour. Enfin, la directive N° 02/2010/CM/UEMOA relative à la taxation des revenus des capitaux mobiliers, présentée à la section 2, a également réduit l'assiette de la directive TVA en assimilant à des exportations tous les services liés aux marchés financiers de l'UEMOA.



## Les droits d'accises

La Directive 03/98/CM/UEMOA concerne les accises et date de 1998. Elle précise la taxation de certains biens comme les boissons alcoolisées, le tabac, le café, les huiles et corps gras... Les droits d'accises furent modifiés par une nouvelle directive en 2009 (03/2009/CM/UEMOA), qui augmente les taux plancher et plafond de certains produits et ajoutait cinq biens à une liste de produits assujettis sur option (*cf.* Tableau 1).

Tableau 1 : *Taux des accises dans les directives UEMOA*

	Minimum	Maximum
	(Pour cent)	
Taxation obligatoire		
Boissons alcoolisées 1/	15	50
Tabac et ses dérivés 2/	15	45
Boissons non-alcoolisées (sauf l'eau)	0	20
Taxation optionnelle (choix de 6 biens seulement)		
Café	1	12
Noix de cola	10	30
Farine de blé	1	5
Huiles et corps gras alimentaires	1	15
Thé	1	12
Armes et munitions	15	40
Parfums et autres produits cosmétiques	5	15
Sachets en matière plastique 3/	5	10
Marbre 3/	5	10
Or en lingots 3/	3	15
Pierres précieuses 3/	3	15
Véhicules de tourisme de 13 chevaux ou plus 3/ 4/	5	10

Source: Directives 03/1998/CM/UEMOA et 03/2009/CM/UEMOA.

1/ Les taux min et max ont augmenté en 2009 de 10 à 15% et 45 à 50% respectivement.

2/ Les taux min et max ont augmenté en 2009 de 10 à 15% et 40 à 45% respectivement.

3/ Bien ajouté sur la liste en 2009.

4/ Seulement sur les véhicules excédant une certaine capacité motrice.

La Directive 06/2001/CM/UEMOA concerne les droits d'accises sur les produits pétroliers. Elle vise à éliminer les subventions aux produits pétroliers, qui détériorent significativement la performance fiscale des États membres. Elle interdit ainsi les subventions directes ou indirectes et la différenciation fiscale entre essence et diesel et limite à 100 FCFA l'écart de taxe entre les autres produits pétroliers. Un second objectif de cette directive est la simplification de la fiscalité des produits pétroliers. Elle permet ainsi la consolidation d'une pléthore de taxes

spécifiques pré-affectées en un droit spécifique (par litre ou kilogramme) unique au profit du Trésor. En revanche, cette directive n'impose aucune contrainte sur le taux, dont le plancher est fixé à 0 et le plafond n'est pas défini.

L'application de cette directive par les États membres, initialement prévue en 2006, a été reportée à 2013 (directive N° 01/2007/CM/UEMOA de 2007). Cette nouvelle directive renforce la précédente dans son objectif de simplification en interdisant explicitement l'application de toute autre taxe spécifique sur les produits pétroliers à l'exception du tarif et de la TVA.

### 3.2 La fiscalité directe

La coordination des impôts directs concerne l'impôt sur les bénéfices des personnes morales (IS) et l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers (intérêts, dividendes, gains de capitaux). La Commission a produit cinq directives relatives à la fiscalité directe : trois concernent l'imposition des bénéfices (N° 07/2001/CM/UEMOA, N° 01/2008/CM/UEMOA, N° 08/2008/CM/UEMOA) ; une quatrième porte sur l'impôt sur les valeurs mobilières (N° 02/2010/CM/UEMOA) ; la cinquième détermine l'imposition des sociétés d'investissement à capital fixe (N° 02/2011/CM/UEMOA). À ces directives, s'ajoutent le règlement N° 08/CM/UEMOA de 2008 et son annexe visant à éviter la double imposition entre États membres.

#### *L'impôt sur les bénéfices des personnes morales (IS)*<sup>8</sup>

La Commission a opté pour un processus d'harmonisation plutôt que pour une coordination de l'impôt sur les bénéfices. L'approche adoptée, présentée dans la décision N° 16/2006/CM/UEMOA, s'est faite en deux étapes : rapprocher au préalable les bases imposables définies dans les législations nationales, puis proposer un encadrement des taux de l'impôt concerné.

Trois directives définissent respectivement l'assiette, le taux et le mode de prélèvement de l'IS par acompte au sein de l'UEMOA. La Directive N° 08/2008/CM/UEMOA précise que le taux unique de l'IS doit être compris entre 25 et 30 %. La Directive N° 01/2008/CM/UEMOA détermine l'assiette de l'IS, dont les principaux éléments sont :

- Le principe de territorialité y est appliqué (et non celui de mondialité).
- Les entreprises ont le droit de reporter leur perte sur les trois exercices suivants.

<sup>8</sup> Nous appelons Impôt sur les Sociétés (IS) l'impôt assis sur les bénéfices industriels et commerciaux des personnes morales même si plusieurs États membres n'ont pas encore adopté un IS autonome.

- Les exonérations sont autorisées au titre des Codes des investissements nationaux ou d'autres codes particuliers communautaires ou non (minier, pétrolier, forestier...). D'autres exonérations sont directement régies par la Directive. Elles concernent notamment : (1) les plus-values d'éléments d'actifs sous la condition de réinvestissement dans un pays membre dans un délai de trois ans ; (2) les sociétés d'investissement à capital fixe et variable pour la partie des revenus (cessions ou produits nets) provenant de leur portefeuille de titres.
- La plupart des charges déductibles (frais généraux, dépenses de personnel, redevances de cession, licences d'exploitation, frais de sièges...) peuvent être limitées à la discrétion des États membres. Les charges d'intérêt déductibles ne sont pas limitées, seul leur taux est borné par le taux d'escompte de la BCEAO majoré de trois points. Ainsi, en l'absence de règle de capitalisation minimale des sociétés, celles-ci, en particulier multinationales, peuvent éviter l'impôt d'un État membre par un surendettement auprès d'une autre filiale dans un pays en dehors de l'UEMOA à fiscalité faible.
- La Directive autorise les amortissements linéaires, dégressifs et accélérés. La durée des reports de déficit au minimum de trois ans demeure un choix des États membres. Ceux-ci ont également la capacité de réincorporer les charges liées à des transferts injustifiés entre filiales et sociétés mères.
- Des provisions spécifiques sont autorisées, notamment par les banques et autres institutions financières relatives aux dettes de leurs clients<sup>9</sup>.

La Directive N° 07/2001/CM/UEMOA détermine les modalités de prélèvement de l'IS par un acompte majoré à 3 % sur les importations et sur les achats ou acquisitions faits par l'État dans le cadre des marchés publics. Cet acompte peut être porté à 5 % pour les entreprises ne disposant pas d'un numéro d'identification fiscale. Cette directive précise les seuils minimums d'assujettissement aux différents régimes. Ainsi, le régime réel s'applique aux personnes morales dont le chiffre d'affaires est au moins de 100 M FCFA pour les activités commerciales et du secteur primaire ou 50 M FCFA pour les autres activités. En dessous de ces seuils, le régime du réel simplifié est de rigueur. Les États membres sont tenus d'employer le système comptable SYSCOA (Système Comptable Ouest Africain) et de transmettre les comptes financiers des entreprises opérant sur leur territoire à la Centrale des bilans des entreprises de l'UEMOA, gérée par la BCEAO<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Ceci est l'objet d'une directive particulière (05/2008/CM/UEMOA), qui précise que les provisions bancaires doivent être conformes aux règles de la BCEAO.

<sup>10</sup> Il est regrettable que cette source d'information permettant notamment des comparaisons internationales au sein de l'UEMOA soit aujourd'hui largement ignorée.

La Directive N° 02/2011/CM/UEMOA concerne la fiscalité des sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF), dont le portefeuille se compose au minimum de 50 % d'actions de sociétés non cotées<sup>11</sup>. Cette directive vise à favoriser le financement des petites et moyennes entreprises de la région. Les SICAF sont exonérées des droits d'enregistrement, de l'impôt sur les plus-values, de l'IS et de l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers (IRCM).

L'impôt minimum forfaitaire ou minimum fiscal autorisé par l'article 2 de la Directive N° 01/2008/CM/UEMOA est une source non négligeable de recettes pour certains États membres. Aucune directive ne l'encadre et son mode de calcul varie d'un pays à l'autre, comme nous le verrons plus loin.

Les directives concernant l'impôt sur les bénéficiaires des personnes morales laissent certaines marges de manœuvre aux pays dans leur choix de taux et de définition de l'assiette. En particulier, la gestion des régimes dérogatoires, comme ceux résultant du code des investissements, des zones franches ou de décisions discrétionnaires (conventions d'établissement par exemple...) demeure une compétence nationale.

### *L'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers (IRCM)*

La Directive 02/2010/CM/UEMOA précise le type de revenu des capitaux et les taux applicables (cf. Tableau 2). Les revenus distribués par des fonds d'investissement agréés par le Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers (CREPMF) sont exonérés de cet impôt<sup>12</sup>. La directive précise aussi le mode de prélèvement de cet impôt par retenue à la source dans le pays où l'investissement a été réalisé. Le pays de résidence de l'investisseur n'est pas autorisé à appliquer une taxation supplémentaire. Cet aspect de la directive contredit le traité multilatéral de double imposition qui statue que l'imposition du revenu dans les États membres se fait sur la base de la résidence du contribuable, avec un crédit pour les taxes et impôts payés à l'État de source.

### *Le règlement de la double imposition*

Un traité relatif à la double imposition a été adopté par le Règlement 08/2008/CM/UEMOA. Il concerne tous les impôts sur les revenus, l'héritage, les droits d'enregistrement et les timbres fiscaux (dont ceux collectés par le gouvernement

<sup>11</sup> La directive définit les SICAF comme des « entreprises qui font profession habituelle de concourir, sur ressources propres ou assimilées, au renforcement des fonds propres et assimilés d'autres entreprises ».

<sup>12</sup> Le CREPMF est une institution de l'UEMOA créée en 1996, dont le rôle est de réguler l'émission de titres sur le marché de l'UEMOA.

central pour les gouvernements locaux). Ce traité vise à répartir le pouvoir de taxation des États membres relatif aux investissements intra-communautaires. Le traité aborde également les questions d'échange d'information entre les administrations fiscales et l'assistance mutuelle dans la collecte de l'impôt entre États membres. Un article stipule le principe de non-discrimination et établit un mécanisme de résolution des conflits.

Le Tableau 3 décrit les principales caractéristiques de ce traité. Les impôts sur le revenu sont généralement levés sur une base résidentielle. Les taxes non récurrentes sur l'actif (droits d'enregistrement et timbres fiscaux) et les taxes sur les plus-values immobilières sont dues à la source, *i.e.* dans le pays où ces actifs sont localisés.

Tableau 2 : *Taux de l'IRCM selon la nature du capital mobilier*

	Taux (%)	Notes
Dividendes		
Général	10 à 15	Les Etats membres peuvent rendre cet impôt libératoire; les contribuables n'ont alors pas à intégrer les dividendes dans leur revenu à fin d'impôt. 1/
Distribués par des sociétés inscrites à la bourse de l'UEMOA.	2 à 7	Les sociétés doivent être certifiées par le CREPMF. Aucune consultation avec les autorités fiscales nationales n'est requise.
Intérêts		
Général	6	
Maturité >= 5 années	< 6	Si la dette est utilisée pour des investissements dans des secteurs stratégiques pour le développement économique.
Bons du Trésor de maturité de 5 à 10 ans.	3	Sont concernés les dettes des gouvernements centraux et locaux et toute entité gouvernementale.
Bons du Trésor de maturité supérieure à 10 ans.	0	Sont concernés les dettes des gouvernements centraux et locaux et toute entité gouvernementale.
Plus values		
Sur capitaux propres	0 à 7	
Sur dettes	0 à 5	

Source: Directive 02/2010/CM/UEMOA.

1/ La plupart des pays imposent les revenus des personnes physiques au niveau cédulaire puis au niveau global.

Le traité multilatéral stipule l'échange d'information fiscale entre États membres pour le recouvrement des impôts sur le revenu et autres impôts couverts par le traité pour la première fois dans l'histoire de la coordination fiscale de l'Union. Ainsi, il sera possible pour les États de mieux apprécier l'effet de l'optimisation fiscale sur leurs recettes, comme par exemple les conséquences des prix de transfert ou des déductions excessives des coûts d'intérêts. Cependant, l'impact du traité restera limité puisque l'optimisation demeure possible au sein de groupes multinationaux, où une ou plusieurs sociétés résident hors de l'Union.

Tableau 3 : Principales caractéristiques du traité multilatéral de double taxation de l'UEMOA

Impôt	Source de définition de l'assiette	Traitement par le règlement visant à éviter la double imposition
Impôt sur les bénéfices	Bénéfices définis dans le pays de résidence ou dans le pays source si il y a un établissement stable ou d'autres actifs fixes.	Imposition dans le pays de résidence; l'Etat source a le droit d'imposer les profits d'un établissement stable.
Impôt sur les revenus locatifs	Loyer et revenus assimilés définis dans le pays source (où l'actif est localisé).	Imposition à la source.
Impôts sur les transports maritimes et aériens	Bénéfices de ces activités définis par le pays de résidence.	Imposition dans le pays de résidence (où le siège social de l'entreprise se situe), ou dans le pays où la direction de l'entreprise se situe effectivement.
Impôts sur les pensions	Revenus définis par le pays de résidence.	Imposition dans le pays de résidence.
Impôt sur les dividendes, intérêts et royalties	Revenus définis dans le traité; comprennent revenus assimilés aux dividendes comme définis par l'Etat où le payeur est localisé.	Retenue à la source; taxation résiduelle par le pays de résidence du bénéficiaire. Le prélèvement à la source ne peut pas excéder 10% pour les dividendes et 15% pour les intérêts ou les redevances.
Impôt sur les plus values immobilières	Plus value définie par le pays source (où la propriété est localisée).	Imposition à la source.
Impôt sur l'héritage	Tous les types d'héritage, y compris les actifs des activités d'affaires, comme définis par l'Etat où les actifs se situent. Les dettes sont exclues.	Généralement par l'Etat où les actifs ou biens hérités se situent.
Droits d'enregistrement	Définis par l'Etat où la propriété est localisée, voire où la transaction est réalisée. Les droits peuvent être spécifiques ou ad valorem.	Imposés par l'Etat où la propriété se situe. Pour tout document légal, l'Etat où ces documents sont présentés a un droit d'imposition de ces actes, avec un éventuel crédit d'impôt pour les droits acquittés dans le pays où ces documents ont été réalisés.
Timbres fiscaux	Définis par l'Etat où la transaction a lieu.	Imposés par l'Etat où la transaction a lieu.

Source: Règlement 08/2008/CM/UEMOA.

## 4 LA COORDINATION FISCALE *DE FACTO* : APPLICATION PAR LES ÉTATS MEMBRES

Cette section reprend les impôts et taxes encadrés par les directives précédemment présentées et analyse leur application dans les législations fiscales des États membres de l'UEMOA. En général, cette application paraît suivre les directives en matière de taux d'impôt, qui est le paramètre le plus visible d'une taxe ou d'un impôt donné, mais elle est beaucoup plus subtile et complexe à appréhender lorsqu'il s'agit de l'assiette et des régimes dérogatoires. L'objet principal de cette section n'est pas de faire un audit complet de la cohérence des lois nationales avec les directives, mais de déceler les principales lacunes dans l'application des directives au sein des législations nationales et leurs effets sur l'efficacité de la coordination, au sens où celle-ci exerce réellement une contrainte.

### 4.1 La fiscalité indirecte

#### *La TVA : une érosion progressive de son efficacité*

À la date de la première directive concernant la TVA, cet impôt existait déjà dans les pays de l'UEMOA (à l'exception de la Guinée-Bissau). En effet, la TVA avait été introduite en 1960 en Côte d'Ivoire, en 1980 au Sénégal, en 1986 au Niger, en 1991 au Bénin et au Mali, en 1993 au Burkina Faso et en 1995 au Togo. L'objectif principal de la directive de 1998 était de faire converger l'assiette et les taux dans les États membres dans le but de minimiser la concurrence fiscale en rendant neutre cet impôt ; un autre objectif était d'augmenter les recettes fiscales intérieures pour faire face au désarmement tarifaire.

Malgré sa bonne performance en termes de recettes, la TVA telle qu'elle est appliquée au sein de l'UEMOA s'est progressivement éloignée de sa conception la plus moderne (cf. Ebril et al., 2001). Si les États membres observent généralement le taux prescrit par la directive et les seuils d'assujettissement, certains ont multiplié les exonérations bien au-delà de ce que la directive permet pour répondre aux pressions sociales ou à des intérêts particuliers. Par exemple, le Bénin exonère les intrants et les équipements agricoles<sup>13</sup>, le matériel informatique et le matériel et équipements des stations de services ; le Sénégal exonère le transport public des individus ; le Mali exonère le matériel

<sup>13</sup> Sans doute, cette exonération peut être défendue sous la directive TVA qui permet aux pays de traiter « hors champ TVA » les fournitures agricoles ; la directive est cependant muette sur la définition d'une « fourniture agricole ».

informatique. Un autre résultat de ces groupes de pressions est l'introduction d'un taux réduit entre 5 et 10 % (Directive 02/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009) à dix produits de large consommation et l'ajout du gaz naturel pour la consommation domestique sur la liste des exonérations. En élargissant les taux applicables au même bien au sein de l'Union, ces changements augmentent le risque de concurrence fiscale entre les États et détériorent la neutralité de la TVA. Enfin, la TVA devenant plus complexe est plus coûteuse à administrer et l'existence de taux réduits accroît les difficultés liées aux demandes de remboursements des crédits de TVA.

En effet, la principale faiblesse de la TVA au sein de l'UEMOA est la défaillance des mécanismes de remboursement de crédits. Sans remboursement effectif, la TVA devient une taxe sur le chiffre d'affaires, provoquant une distorsion et néfaste au développement économique du pays en pénalisant notamment les secteurs exportateurs. Cette défaillance est partiellement due à la directive qui permet de limiter le remboursement sur une liste de biens, et qui donne aux États la possibilité d'élargir cette liste selon leurs propres besoins. Même lorsqu'ils sont permis, les remboursements sont loin d'être systématiques et déclenchent généralement un audit complet par l'administration fiscale de tous les impôts et taxes dus par l'entreprise demandeuse du remboursement. Cette pratique vise autant à s'assurer de la légitimité des demandes qu'à dissuader celles même légitimes. Plusieurs solutions ont été proposées afin d'améliorer le mécanisme de remboursement des crédits de TVA mais aucune ne s'est avérée pour l'instant suffisamment concluante. La Commission a certainement un rôle à jouer afin d'améliorer l'efficacité de cet impôt et réduire son effet négatif sur l'investissement.

### *Les droits d'accises : un potentiel fiscal inexploité*

La directive sur les accises est peu contraignante. Le tableau 4 présente les taux pratiqués dans les États membres. L'approche adoptée peut être perçue comme celle du plus petit dénominateur commun aux pays membres : le taux minimum de chaque bien assujéti lorsqu'il n'est pas nul correspond au taux pratiqué dans l'État membre qui fiscalise le moins ce bien. Une telle approche permet certes de faciliter le respect de la directive par les États membres. Cependant, elle laisse un espace fiscal non négligeable inexploité.

Outre des considérations classiques de recettes et d'internalisation d'externalités négatives à la Pigou, certains biens sur la liste optionnelle de la dernière directive suggèrent que la taxe d'accise peut servir des intérêts de politique commerciale. Par exemple, le café, la noix de cola, les huiles et autres corps gras, le thé, le marbre, l'or et les métaux précieux sont produits par certains pays de l'UEMOA. Le droit d'accise devient alors l'équivalent d'une taxe



à l'exportation ou d'une protection de la production nationale – étant donné que l'accise est *ad-valorem*, son effet absolu est plus important sur les produits importés dont les prix sont généralement plus élevés que leurs équivalents produits localement.

En principe, l'objectif d'une directive concernant le droit d'accise est d'imposer une taxe additionnelle sur la consommation en limitant le risque de concurrence fiscale et le risque de trafic. Cependant, le découpage géographique de l'UEMOA et sa taille au regard des pays voisins soulèvent quelques difficultés en la matière. À ce titre, la Mauritanie, le Nigeria et le Ghana sont particulièrement problématiques pour une coordination plus efficace en matière de droits d'accises.

Tableau 4 : *Taux des accises dans six États de l'UEMOA (%)*

	Benin	Côte d'Ivoire	Mali	Niger	Senegal	Togo
Boissons						
Non alcoolisées, sauf l'eau	5	12	10	12, 15 1/	2,75	2
Bières	15	13	45	25		15
Autres boissons alcoolisées	35, 40	25, 30, 35, 45	45	45	40 3/	35
Tabacs	40	23, 33, 35 2/	15, 20, 25	40	20, 45	40
Café	5			12	3,8	10
Noix de cola			20	15	30	
Farines de blé	1					1
Huiles et corps gras alimentaires	1				5, 12, 15	1
Thé					3,8	
Armes et munitions			40			
Produits de parfumerie et cosmétiques	5			15	12,5	15
Sachets en matière plastique (par sachet)		0,5 FCFA				5
Marbres						
Lingots d'or						
Pierres précieuses						
Véhicules de tourisme (13 chevaux ou plus)	7					10

Sources: Lois fiscales des Etats.

1/ 12% pour les jus de fruits, 15 % pour les eaux minérales.

2/ La Côte d'Ivoire applique une taxe additionnelle de 2,5% à 10% selon le type de tabac.

3/ Le Sénégal applique des taxes additionnelles spécifiques sur les boissons alcoolisées.

## 4.2 La fiscalité directe

### *L'IS : une coordination fiscale incomplète*

En déterminant le bénéfice imposable des seules personnes morales, les Directives N° 01/2008/CM/UEMOA et N°08/2008/CM/UEMOA définissent *de facto* un impôt sur les sociétés pour l'Union. Pourtant, tous les pays membres n'ont

pas encore établi clairement un tel impôt en séparant les personnes physiques des personnes morales. Ainsi, par exemple, au Mali et en Côte d'Ivoire, l'IS conserve un caractère cédulaire au même titre que l'impôt sur les bénéfices industriels des personnes physiques, puisque les sociétés ont la capacité de soustraire de leur base imposable les revenus fonciers ou ceux des valeurs mobilières nets des impôts cédulaires dus (*cf.* article 87 du CGI du Mali).

Les États membres ont progressivement réduit leur taux de l'impôt sur les bénéfices des personnes morales pour respecter la Directive N° 08/2008. Néanmoins, des disparités subsistent comme au Niger et au Bénin, où le secteur pétrolier est respectivement assujéti à un taux de 40 % et 45 %. Le Tableau 5 présente les taux d'impôt sur les bénéfices des personnes morales et physiques et ceux du minimum fiscal (assis sur le chiffre d'affaires) appliqués dans l'Union.

Tableau 5 : *L'impôt sur les bénéfices des personnes morales dans l'UEMOA, 2011*

	Taux d'impôt (%)		Impôt minimum
	Personne physique	Personne morale	
Bénin	25	30	0,75% du CA ou 200 000 FCFA
Industrie		25	
Pétrole		35 à 45	
Burkina Faso	27,5	27,5	0,5% du CA ou 500 000 FCFA
Côte d'Ivoire 1/	20	25	0,5% du CA
Banques, assurances			0,15% du CA; max de 60 M FCFA
Energie, eau, pétrole			0,1% du CA
Guinée Bissau	25	25	0,5% du CA
Mines, ventes intérieures		22	
Mines, exportations		30 à 45	
Mali	30	30	0,75% du CA ou 610 800 FCFA
Niger	30	30	0,1% du CA
Sénégal	25	25	0,5 M FCFA si CA < 250 M FCFA 0,75 M FCFA si 250 M < CA < 500 M FCFA 1 M FCFA si CA > 500 M FCFA
Togo		30	50 000 FCFA si CA < 5 M FCFA ... 200 M FCFA si CA > 30 Mds FCFA
Industrie		27	

Source: Lois fiscales des Etats.

Note: CA: chiffres d'affaires; M: millions; Mds: milliards.

1/ Le minimum est de 2% pour les personnes au régime réel simplifié et 5% pour les bénéfices non-commerciaux.

L'héritage commun des États membres en matière de comptabilité explique la convergence des codes des impôts nationaux en matière d'assiette pour l'impôt sur les bénéfices. La Directive N° 01/2008/CM/UEMOA a essentiellement entériné cet

état de fait, permettant néanmoins une clarification de la notion de bénéfice dans l'Union. La plupart des pays ont également suivi la Directive relative à l'acompte sur l'IS, reprenant non seulement les taux mais également la discrimination de taux entre immatriculés et non immatriculés, qui est une incitation à la formalisation des activités économiques<sup>14</sup>. La principale difficulté soulevée par cet acompte demeure son administration qui peut affecter la transparence des systèmes fiscaux nationaux et la trésorerie des entreprises.

### *L'IRCM : effet d'éviction et iniquité sociale*

La directive concernant l'IRCM présente le mérite d'établir un standard à tous les États membres. Cependant, la structure des taux (*cf.* Tableau 2) est paradoxale, mais n'est pas singulière au regard d'autres pays ou régions du monde (Norregaard, 1997). Alors que l'un des objectifs de la directive et plus généralement du Traité de l'UEMOA est de promouvoir l'investissement privé dans la région, les dividendes payés par les entreprises sont taxés à des taux plus élevés que les intérêts qu'elles versent, qui sont eux-mêmes taxés à des taux supérieurs à ceux qui s'appliquent aux bons des Trésors nationaux.

Comme c'est le cas des accises, cette directive semble avoir été rédigée pour englober la plupart des pratiques courantes au niveau des législations nationales. Elle reflète ainsi la disparité de la fiscalité des IRCM selon le type de titre et, dans le cas des titres de dette, selon leur maturité. En multipliant les taux de taxation, elle encourage la complexité et risque de pérenniser des distorsions dans les choix d'épargne et d'investissement – en empêchant les États de réduire les disparités des taux. À titre d'exemple, le Bénin impose un taux unique de 3 % sur les obligations gouvernementales, alors que la directive prescrit un différentiel de 3 points selon que l'obligation ait une maturité comprise entre cinq et dix ans (auquel cas le taux est de 3 %) ou supérieure à 10 ans (auquel cas il est de 0 %). De même, le Sénégal impose à 6 % les obligations ayant une maturité de 5 ans ou plus.

L'IRCM étant libératoire (*de facto* sinon *de jure*) dans tous les pays de la région, un taux faible sur l'émission de titres publics peut nuire au secteur privé. Plus imposées sur les produits financiers qu'elles distribuent, les entreprises doivent compenser ce désavantage fiscal par un taux de rendement plus élevé, toutes choses égales par ailleurs, ce qui peut entraîner un effet d'éviction en détournant l'épargne du secteur privé.

<sup>14</sup> Un taux d'acompte plus élevé pour les personnes non-immatriculées, i.e. n'ayant pas d'identifiant fiscal, est notamment prélevé en douanes.

Le faible rendement de l'IRCM dans les États membres est dû pour partie aux exonérations des produits des titres émis par les États et établissements publics de l'Union. L'exonération des revenus des obligations d'État de plus de dix ans ne paraît guère équitable dans la mesure où ce sont les individus ou ménages les plus riches qui ont une propension à épargner plus élevée et bénéficient donc davantage de ce traitement.

### 4.3 Les régimes dérogatoires : le talon d'Achille de la coordination fiscale

Tous les États membres de l'UEMOA ont des régimes fiscaux particuliers qui dérogent à leur code général des impôts respectif. Ces régimes sont plus ou moins encadrés par des codes particuliers qui contiennent des dispositions fiscales et douanières, telles que les codes miniers et pétroliers, les textes régissant les zones franches ou les codes des investissements. Outre ces codes et textes, il existe également de multiples conventions d'établissement particulières qui octroient aux entreprises bénéficiaires des avantages fiscaux ou douaniers. La Commission de l'UEMOA n'a pour l'instant produit qu'un code minier communautaire sous forme de règlement. Le code des investissements communautaire demeure à l'état de projet depuis plus d'une décennie.

La principale qualité des codes des investissements nationaux fut de substituer, en partie du moins, la règle à la discrétion. En effet, en établissant un code des investissements, les États ont généralement abandonné le recours à des conventions d'établissement octroyées au cas par cas. Les codes des investissements ont ainsi contribué à une plus grande transparence et une meilleure gouvernance.

Cependant, l'effort de coordination fiscale s'avère compromis par ces codes des investissements, qui permettent de déroger au régime de droit commun national encadré par les directives communautaires. Le tableau 6 présente les principaux avantages fiscaux des différents codes nationaux qui ont cours. L'impôt sur les bénéfices est ainsi exonéré pour une période variant de 2 ans en Guinée-Bissau jusqu'à 9 ans au Bénin selon la localisation de l'investissement. Ces périodes peuvent être sensiblement augmentées en réalité lorsque les amortissements en période d'exonération sont reportables (comme c'est le cas en Côte d'Ivoire). Certains impôts exonérés comme la patente ou la contribution foncière sont des impôts locaux et aucun système compensatoire pour les gouvernements locaux n'accompagne l'octroi de telles exonérations par le gouvernement central.

Tableau 6 : Principales caractéristiques des codes des investissements dans les États de l'UEMOA

Pays/date de la loi	Activités exclues	Incitations durant la période d'investissement	Incitations durant la période d'opération
Bénin 11 août 2008	Commerce de détail; activités polluantes; activités de reconditionnement.	Droits d'enregistrement, tarif et TVA exonérés.	Exonération IS 2/, patente et taxe à l'exportation, pour 5 à 9 ans selon le montant investi et sa localisation.
Burkina Faso 29 janvier 2010	Commerce de détail; activités minières; banques; télécommunications 1/.	Tarif réduit à 5%; exonération de TVA.	Exonération IS, charges patronales et patente, pour 5 à 7 ans selon le montant investi (3 années supplémentaires si l'investissement est en zone rurale); période de report des pertes allongée; crédit d'investissement.
Côte d'Ivoire 3 août 1995	Construction et travaux publics; commerce de détail; transport; services financiers.	Tarif réduit à 5% ou exonéré; exonération de TVA.	Exonération IS, impôt minimum et contribution foncière pour 5 à 8 ans selon l'activité; réduction de l'IS pour certains secteurs après la fin de la période d'exonération.
Guinée-Bissau 31 décembre 2009	Activités minières et pétrolières; sylviculture.	Tarif exonéré (la Guinée Bissau n'a pas de TVA).	Exonération IS et charges patronales pour 2 ans; réduction annuelle du taux de l'IS sur 5 années supplémentaires.
Mali 19 août 2005	Commerce de détail; activités minières et pétrolières.	Exonération tarif (si pas de substitut local) et TVA.	Exonération IS et patente pour 5 à 8 ans selon le montant investi.
Niger 12 juillet 2001	Commerce de détail; activités minières et pétrolières.	Exonération tarif (si pas de substitut local) et TVA.	Exonération IS, impôt minimum, patente et contribution foncière pour 5 ans.
Sénégal 6 février 2004	Commerce de détail.	Exonération tarif (si pas de substitut local) et TVA.	Exonération IS et charges patronales pour 5 à 8 ans selon le montant investi et si l'entreprise est nouvelle ou déjà établie; amortissement accéléré (50% la 1ère année) pour certains équipements.
Togo 31 octobre 1989	Commerce de détail.	Exonération tarif.	Exonération IS et impôt minimum (période non précisée); charges patronales réduites à 2%.

Source : Codes des investissements des États.

1/ Sont exclues les activités liées à un accord signé entre le gouvernement et l'investisseur.

2/ Nous considérons ici l'IS par souci de concision, bien que l'exonération concerne l'impôt sur les bénéfices et que les personnes physiques puissent dans certains pays relever du code des investissements.

Il est intéressant de relever que la plupart des codes des investissements sont d'autant plus généreux que les montants investis sont élevés. Cette relation reflète le pouvoir de négociation relatif des États et des investisseurs privés. Ceux-ci peuvent mettre en concurrence les États d'autant plus aisément que ces derniers constituent une union douanière et monétaire. Cette relation est confirmée empiriquement par Klemm et Van Parys (2012) qui montrent que les exonérations fiscales résultent en partie d'interactions stratégiques entre États, donc d'une concurrence fiscale dommageable. Van Parys et James (2010) établissent empiriquement l'inefficacité de telles exonérations à attirer les investissements étrangers pour les pays membres dans la Zone Franc (UEMOA et CEMAC).

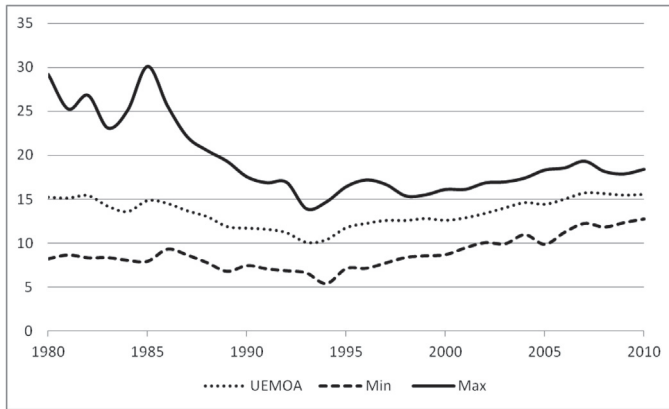
## 5 COORDINATION FISCALE ET MOBILISATION DES RECETTES

Cette section présente l'évolution des recettes fiscales dans l'UEMOA depuis 1980. Des travaux de recherche complémentaires sont indispensables pour appréhender correctement l'effet de la coordination fiscale sur le niveau et la structure des recettes des États membres.

En moyenne pour la région, les recettes fiscales rapportées au PIB ont faiblement varié sur les trois dernières décennies comme l'illustre le graphique 2. On observe cependant une détérioration durant les années 1980, suivie par une légère amélioration à partir de 1994, date de la dévaluation du Franc CFA, et une autre amélioration à partir de 1998, date du début de la coordination de la fiscalité intérieure. Le graphique révèle aussi une certaine convergence des recettes fiscales rapportées au PIB sur la dernière décennie. En conclusion, il est possible que la coordination fiscale ait réduit les écarts dans la structure des recettes fiscales des États membres et qu'elle ait contribué à une amélioration du niveau de la recette. Ce résultat doit cependant être établi empiriquement étant donné les divergences économiques entre les pays et les facteurs exogènes qui peuvent agir sur le niveau et la composition de la recette.

Le graphique 3 montre l'évolution de la structure des recettes des États membres (sauf la Guinée-Bissau). Le niveau des recettes varie entre les pays ; seuls la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont atteint le seuil de 17 % du PIB, fixé comme objectif minimal dans le cadre du Pacte de Convergence de l'UEMOA, et ce depuis le milieu de la dernière décennie ; le Bénin est proche du seuil alors que la performance du Mali et du Niger semble, au moins partiellement, conditionnée par les recettes des ressources naturelles (or pour le premier, uranium pour le second).

Graphique 2 : Recettes fiscales rapportées au PIB dans l'UEMOA (%)



Source : Keen et Mansour (2010a) et documents du FMI.

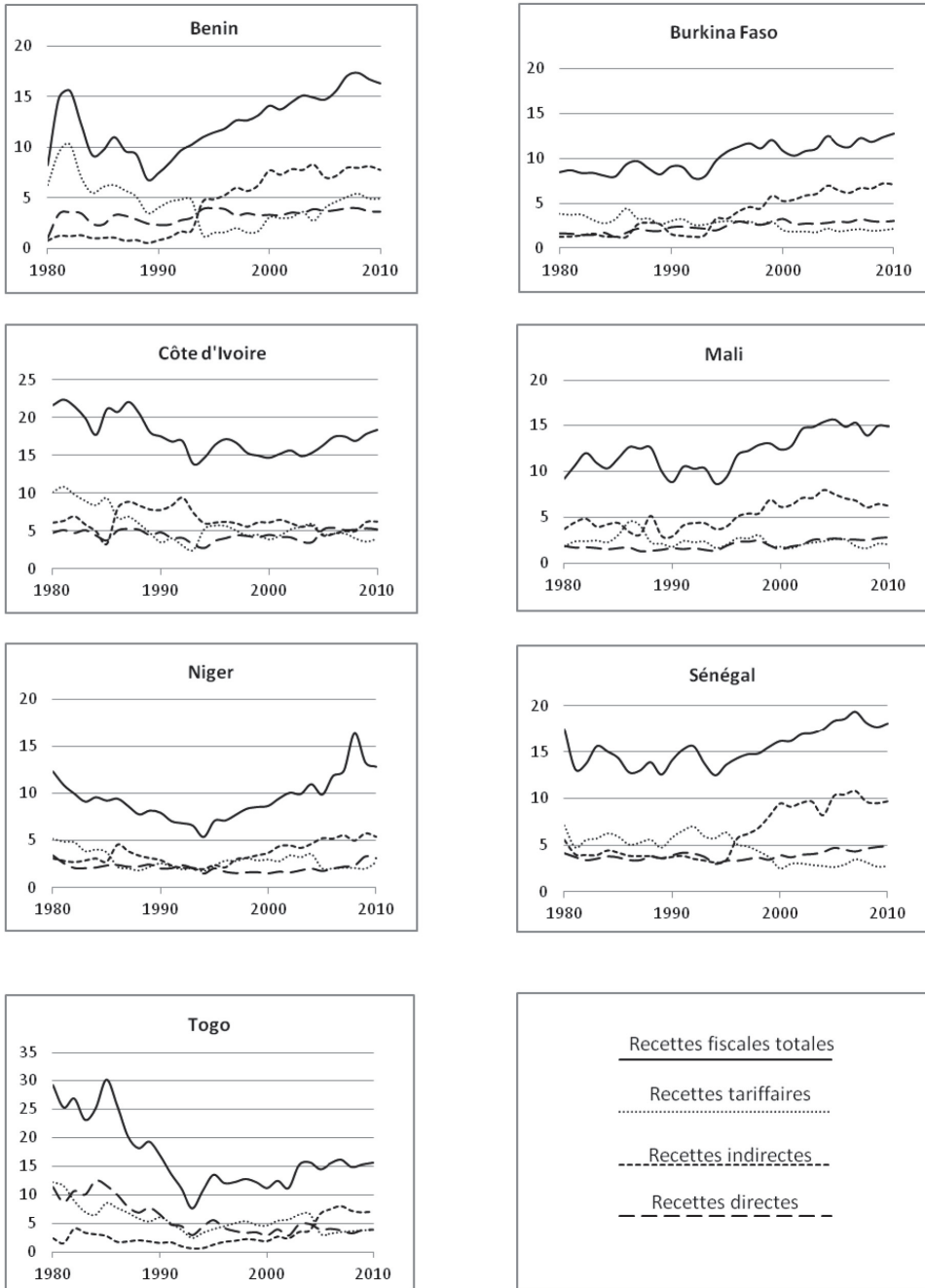
Note : La Guinée-Bissau n'a pas été intégrée à ce graphique.

La structure des recettes a évolué de façon très différente dans les États membres. Par exemple, le Mali, le Burkina Faso et le Niger avaient des niveaux de recettes tarifaires déjà faibles au début de la période et n'ont pas subi la transition fiscale de la même façon que les autres pays – qui eux devaient augmenter leurs recettes non-tarifaires afin de compenser la perte induite par l'instauration du tarif commun. Les recettes fiscales indirectes (TVA et accises) ne se sont guère améliorées par rapport à la moyenne régionale en Côte d'Ivoire, au Niger et au Togo. La seule constance entre les États membres est la part des recettes fiscales directes (hors recettes pétrolières et minières), qui varie entre 20 et 30 % des recettes totales et n'a pas été profondément modifiée depuis 1990.

Finalement, outre la concurrence fiscale induite par les régimes dérogatoires décrits plus haut, les États membres ont aussi abaissé d'une façon assez importante leurs taux d'impôt de l'IS depuis la dévaluation du Franc CFA. En moyenne, cette baisse était de 10 points environ, mais elle s'est accélérée au cours des dernières années (*cf.* Graphique 4)<sup>15</sup>. En revanche, la recette de l'IS (hors recettes pétrolières et minières) s'est améliorée légèrement depuis 2002 et s'est stabilisée depuis 2007. Il est trop tôt pour juger de l'impact de la baisse récente des taux sur les recettes, mais il est clair que la contribution de l'IS aux recettes fiscales est dorénavant davantage compromise par la concurrence fiscale.

<sup>15</sup> Le Mali a aussi baissé son taux de 35 % à 30 % en 2012, ce qui ramène la moyenne de la région à 27,5 % au lieu du 28,2 % en 2010.

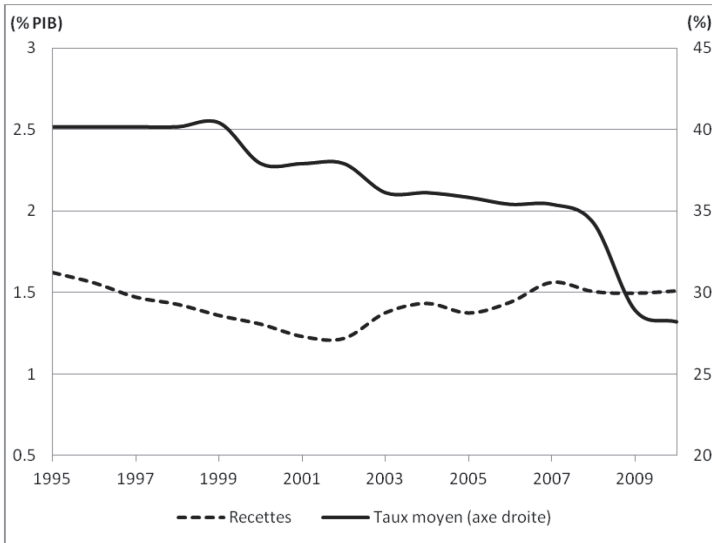
Graphique 3 : Structure des recettes fiscales dans les États UEMOA, 1980-2010 (% du PIB)



Source : Keen et Mansour (2010a) et documents du FMI.



Graphique 4 : Taux et recettes de l'impôt sur les sociétés



Source : Keen et Mansour (2010b) et documents du FMI.

## 6 CONCLUSIONS

Une réelle coordination fiscale existe entre pays membres de l'UEMOA. Cette coordination qui a pris la forme d'une harmonisation fiscale partielle a été établie par des directives et règlements communautaires. Que ce soit en matière de fiscalité directe (IS, IRCM...) ou indirecte (TVA, droits d'accises...), l'approche a généralement consisté à définir une assiette commune pour un impôt donné et à encadrer les taux dans une fourchette. En étudiant l'évolution de cette coordination depuis sa naissance au milieu des années 1990 et ses effets sur la structure des recettes fiscales, cet article nous permet de dégager quelques conclusions sur les défis de la coordination fiscale en UEMOA, dont certaines peuvent servir de leçons pour d'autres régions du monde qui souhaiteraient promouvoir l'intégration économique.

Premièrement, le modèle de coordination de l'UEMOA apparaît avoir atteint sa limite. L'approche adoptée, essentiellement dite « positive » en tentant d'établir un système fiscal commun aux États membres, ne peut être qu'incomplète comme l'existence et l'usage de régimes dérogatoires et d'exonérations

exceptionnelles le prouvent <sup>16</sup>. Cette incomplétude, parfois volontaire, a pour conséquence d'avoir compromis sérieusement les efforts de coordination fiscale et peut même détériorer la situation en dénaturant la concurrence entre les États de l'Union. Par exemple, les États peuvent user davantage d'une concurrence en termes de régimes dérogatoires maintenant que les taux et l'assiette sont fixés, à moins que l'Union ne soit capable d'encadrer efficacement ce type de concurrence. De plus, ce dernier est beaucoup moins transparent que celui par les taux et les assiettes des impôts et permet un degré non négligeable de discrétion.

Deuxièmement, lorsque les États de l'Union n'observent pas les directives régionales, l'approche adoptée par l'Union, comme c'est le cas par exemple de la taxation des produits pétroliers, a été de donner des extensions aux États pour rectifier leurs législations nationales plutôt que d'user des pouvoirs de sanctions. Cette approche a pour effet d'affaiblir la crédibilité de la coordination fiscale et celle des institutions régionales.

Troisièmement, pour compléter l'approche « positive » et étant donné l'incapacité d'encadrer les incitations fiscales dérogatoires au droit commun, l'Union peut considérer l'adoption d'une approche « négative ». Ainsi, la Commission pourrait identifier certains impôts qui ne donneraient lieu à aucune exonération au sein de l'Union <sup>17</sup>. Ce type d'engagement au niveau régional renforcerait le pouvoir de négociation de chaque État membre vis-à-vis des investisseurs privés.

Quatrièmement, l'analyse graphique des recettes suggère qu'il est possible que la coordination fiscale en UEMOA ait pu soutenir la mobilisation des recettes fiscales, un objectif principal du Traité de l'Union, et fait converger les structures des recettes. Néanmoins, ce résultat doit être approfondi par des analyses complémentaires.

Finalement, le cadre institutionnel de la coordination, en particulier la Commission, doit être renforcé et celle-ci doit jouer un rôle proactif pour soutenir la coordination et ses objectifs, y compris la fonction de surveillance des politiques nationales. Par exemple, certains pays, comme le Sénégal, le Bénin et le Burkina, ont pris conscience des difficultés que leurs régimes dérogatoires entraînent et ont ainsi engagé une revue de leurs dépenses fiscales. La Commission a un rôle prépondérant à jouer en établissant un modèle de référence et

---

<sup>16</sup> Tout traité international est intrinsèquement un contrat incomplet, car il est difficile d'envisager au moment de sa rédaction toutes les situations sur lesquelles il doit statuer (*cf.* Horn et al. 2010, pour un développement formel de ce point dans le cas des traités commerciaux).

<sup>17</sup> Par exemple, une directive pourrait préciser que toute entreprise dont le chiffre d'affaires est supérieur à X FCFA doit s'acquitter d'un certain impôt dont l'assiette est uniformément appliquée dans l'Union et dont le taux ne peut être inférieur à Y %.

une méthodologie commune ; sa nature supranationale lui confère l'avantage de pouvoir établir des comparaisons régionales et d'être plus éloignée des groupes d'intérêt nationaux souvent à l'origine des demandes d'incitations fiscales.

## RÉFÉRENCES

- CLÉMENT, J. A. P., J. MUELLER, S. COSSÉ, et J. Le DEM (1996), *Aftermath of the CFA Franc Devaluation*, Occasional Paper 138 (International Monetary Fund: Washington D.C.).
- EBRILL, L., M. KEEN, J.-P. BODIN et V. SUMMERS (2001), *The Modern VAT*. International Monetary Fund: Washington D.C.
- EGOUME, Ph., et A. NAYO (2011), *Feeling the Elephant's Weight: The Impact of Côte d'Ivoire's Crisis on WAEMU Trade*, IMF Working Paper No. 11/80 (International Monetary Fund: Washington D.C.).
- GORETTI, M., et H. WEISFELD (2008), *Trade in the WAEMU: Developments and Reform Opportunities*, IMF Working Paper No. 08/68 (International Monetary Fund: Washington D.C.).
- GUILLAUMONT, P. et S. GUILLAUMONT (1995). "Ebranlement et consolidation des fondements des francs CFA," *Revue d'Economie du Développement*, n°3, 87-111.
- HORN, H., G. MAGGI, et R. W. STAIGER (2010), "Trade Agreements as Endogenously Incomplete Contracts", *American Economic Review*, 100(1), 394-419.
- KEEN, M., and T. BAUNSGAARD (2010), "Trade Revenue and (or?) Trade Liberalization", *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 563-577.
- KEEN, M., et M. MANSOUR (2010a), "Revenue Mobilisation in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalisation I – Trade Reform", *Development Policy Review*, 28(5), 553-571.
- KEEN, M., et M. MANSOUR (2010b), "Revenue Mobilisation in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalisation II- Corporate Taxation", *Development Policy Review*, 28(5), 573-596.
- KLEMM, A., et S. VAN PARYS (2012), "Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives", *International Tax and Public Finance*, 19(3), 393-423.
- NORREGAARD, J. (1997), "The Tax treatment of Government Bonds", IMF Working Paper No. 97/25 (International Monetary Fund: Washington D.C.).
- ROSENBERG, Ch. (1995), *Fiscal Policy Coordination in the WAEMU after the Devaluation*, IMF Working Paper No. 95/25 (International Monetary Fund: Washington D.C.)
- VAN PARYS, S. et S. JAMES (2010), "The Effectiveness of Tax Incentives in Attracting Investment: Panel Data Evidence from the CFA Franc Zone", *International Tax and Public Finance*, 17(4), 400-429.
- WILSON, J. D., et D. E. WILDASIN (2004), "Capital tax competition: bane or boon", *Journal of Public Economics*, 88(6): 1065-1091.
- WORLD BANK (2012), *18th Road Governance Report*, UEMOA.