

## **Fiscalité : des perspectives peu reluisantes pour les pays africains**

Cinq faits importants pour les pays africains ont marqué l'actualité fiscale mondiale au cours du quatrième trimestre de l'année 2017 : (1) la publication de la deuxième édition des statistiques des recettes publiques en Afrique en octobre 2017, (2) la révélation de l'enquête sur les secrets offshore de l'optimisation fiscale dénommée *Paradise Papers* le 4 novembre 2017, (3) la tenue de la dixième réunion du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales à Yaoundé du 15 au 17 novembre 2017, (4) la publication par l'Union Européenne de sa liste noire des paradis fiscaux le 5 décembre 2017 et (5) l'adoption de la réforme fiscale TRUMP aux Etats-Unis le 20 décembre 2017.

### **1 - La publication de la deuxième édition des statistiques des recettes publiques en Afrique**

« Les statistiques des recettes publiques en Afrique » est une publication annuelle qui présente des données statistiques rigoureuses, complètes et fiables sur les recettes publiques, utilisées dans l'élaboration des politiques fiscales. Elles comprennent des données harmonisées et comparables à l'échelle internationale. Cette publication est produite conjointement par le Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF), la Commission de l'Union Africaine (CUA), le Centre de politique et d'administration fiscale de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) et le Centre de développement de l'OCDE. La deuxième édition publiée en octobre 2017 présente des données de 1990 à 2015 pour 16 pays africains.

Ce document révèle que le ratio impôts/PIB des 16 pays africains concernés est de :

<b>Pays</b>	<b>Ratio impôts/PIB</b>	<b>Pays</b>	<b>Ratio impôts/PIB</b>
Rep Démocratique du Congo	10,8%	Kenya	18,4%
Ouganda	12,5%	Cap Vert	19,2%
Ghana	15%	Ile Maurice	19,9%
Swaziland	15,3%	Sénégal	20,8%
Cameroun	16,4%	Togo	21,3%
Rwanda	16,7%	Maroc	26,1%
Niger	17%	Afrique du Sud	29%
Côte d'Ivoire	17,6%	Tunisie	30,3%

Le ratio moyen impôts/PIB appelé la « moyenne Afrique 16 », calculé sur la base de ces données, est de 19,1% pour toute l'Afrique ; et pour ce qu'on pourrait appeler la « moyenne Afrique subsaharienne 13 », ce ratio moyen est de 15,77%. Ces ratios sont inférieurs à ceux des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes (22,8%) et des pays de l'OCDE (34,3%).

Tribune publiée dans l'hebdomadaire Intégration n°306 du lundi  
08 janvier 2018 pages 19 et 20, en guise de mise en bouche de  
l'ouvrage « Sauvons l'impôt pour préserver l'Etat »

---

## **2 - La révélation de l'enquête dénommée *Paradise Papers***

Le 4 novembre 2017, soit 18 mois après le scandale des « Panama Papers », et alors même que le monde entier suffoque encore de ses relents, le Consortium International des Journalistes d'Investigation (ICIJ) livre les « Paradise Papers », une nouvelle enquête qui donne des révélations qui s'appuient sur une fuite de documents transmis en 2016 au quotidien allemand *Sunddeutsche Zeitung* par une source anonyme. 6,8 millions de documents internes du cabinet international d'avocats *Appleby* présent dans une dizaine de paradis fiscaux ont été exploités. Plus exactement, 566 000 documents internes du cabinet *Asiaciti Trust* de Singapour et 6,2 millions de documents issus de 19 paradis fiscaux (Antigua-et-Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbade, Bermudes, Dominique, Grenade, Iles Caïmans, Iles Cook, Iles Marshall, Labuan, Liban, Malte, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Samoa, Trinité-et-Tobago, Vanuatu) ont été passés au crible.

Il en ressort d'une part que 350 millions d'euros échappent à la fiscalité des Etats chaque année, soit 120 millions pour l'Union Européenne, 20 millions pour la France et 210 millions pour tous les autres ; et d'autre part que 40% des bénéficiaires des multinationales atterrissent dans les paradis fiscaux. Les hommes d'Etat, les artistes, les sportifs et autres citoyens fortunés, les grandes banques sont une fois de plus impliqués.

## **3 - La tenue de la dixième réunion du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales à Yaoundé**

Du 15 au 17 novembre 2017, la capitale du Cameroun a accueilli la dixième réunion du Forum Mondial sur la Transparence et l'Echange de Renseignements à des Fins Fiscales (GFTEI) de l'OCDE. Cette instance qui a été créée en 2000 pour établir un cadre international de coopération en matière de fiscalité, est depuis 2008 au cœur de la riposte politique contre l'évasion fiscale internationale et l'opacité des paradis fiscaux. C'est la deuxième fois que ce Forum qui compte désormais 147 pays membres se réunissait sur notre continent après l'Afrique du Sud en 2012. Les assises de Yaoundé ont connu la participation de 186 délégués de 78 juridictions fiscales et de 12 institutions internationales qui s'investissent dans la coopération en matière de fiscalité à titre principal ou accessoire. Le Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF) et la Banque Africaine pour le Développement (BAD) étaient représentés.

Le Forum s'est réuni au Cameroun quelques jours après la révélation des *Paradise Papers*, en reconnaissance de l'importance critique de la transparence et de l'échange du renseignement fiscal pour les pays en développement en général et les Etats africains en particulier. Il a été notamment question de renforcer la surveillance et la coopération pour identifier ceux qui se cachent derrière les trusts ou les fonds d'investissement localisés dans les paradis fiscaux. Les rapports d'évaluation de six pays (l'Irlande, l'Ile du Man, l'Italie, l'Ile Maurice, la Norvège et Jersey) ont été diffusés.

#### **4 - La publication par l'Union Européenne de sa liste noire des paradis fiscaux**

Le 5 décembre 2017, les 28 Ministres des Finances de l'Union Européenne adoptent à l'unanimité indispensable pour les questions fiscales, la première liste noire des paradis fiscaux ou des juridictions non coopératives. Cette liste noire a été arrêtée sur la base de trois critères : le respect ou non de la transparence fiscale via l'échange automatique d'information, l'absence des mesures fiscales préférentielles dommageables, la mise en œuvre des mesures de l'OCDE contre l'optimisation fiscale agressive. Elle est accompagnée d'une liste grise de 47 juridictions fiscales ayant pris l'engagement de corriger leurs pratiques fiscales d'ici à fin 2018 pour les pays développés et fin 2019 pour les autres.

La publication de cette liste a cependant provoqué une déception pour au moins deux raisons : l'abandon du critère du taux d'imposition très bas ou nul qui était jusque-là le premier critère d'identification d'un paradis fiscal, et l'absence des paradis fiscaux membres de l'Union Européenne comme Malte, l'Irlande, Chypre, le Luxembourg, les Pays-Bas et d'autres places *offshore* de notoriété publique pourtant impliqués dans les offshore leaks, Lux leaks, football leaks et Paradise Papers. Elle nous rappelle l'article de Vincent PIOLET publié dans la quatrième édition des Notices des Finances publiques sous le titre : « *Définir un paradis fiscal est un acte géopolitique* ». Les 17 blacklistés sur le fondement de cette géopolitique fiscale de l'Union Européenne sont : le Bahreïn, la Barbade, la Corée du Sud, les Emirats arabes unis, la Grenade, Guam, Macao, les Iles Marshall, la Mongolie, la Namibie, Palaos, le Panama, Samoa, Samoa américaines, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago et la Tunisie.

#### **5 - L'adoption d'une réforme fiscale TRUMP aux Etats-Unis**

Le 20 décembre 2017, le Congrès américain a adopté la réforme fiscale promise par le Président Donald TRUMP lors de sa campagne électorale. Cette réforme qui constitue la clé de voute de son programme économique, vise la simplification du système fiscal, la réduction des niches fiscales et le dopage de la croissance américaine à travers l'allègement des impôts des particuliers et des entreprises. Elle prévoit une baisse des impôts d'un montant de 1 400 milliards de dollars sur dix ans, soit une moyenne de 140 milliards par an. Elle va également permettre à ces entreprises de bénéficier de nouveaux avantages vis-à-vis de leurs concurrentes du monde surtout européennes et des incitations à rapatrier les gros profits accumulés à l'étranger.

Cette réforme prévoit cinq mesures emblématiques dont l'objectif est de décourager les sociétés américaines à déplacer des activités et/ou des capitaux hors des Etats-Unis : (1) la baisse du taux d'imposition des sociétés de 35 à 21%, soit une réduction de 14 points, (2) l'imposition des entreprises américaines uniquement sur leurs profits réalisés aux Etats-Unis et non plus sur leurs bénéfices mondiaux, (3) la taxation des paiements entre les filiales étrangères et les entités américaines à un droit d'accise au taux de 20%, (4) la réduction du taux d'imposition de la tranche supérieure du revenu d'un ménage de 39,6 à 37%, et (5) la

Tribune publiée dans l'hebdomadaire Intégration n°306 du lundi  
08 janvier 2018 pages 19 et 20, en guise de mise en bouche de  
l'ouvrage « Sauvons l'impôt pour préserver l'Etat »

---

taxation du rapatriement des bénéfices jusque-là détenus par les entreprises américaines à l'étranger au taux de 15,5%.

Certains analystes minimisent l'ampleur de cette réforme sur tous les plans (réduction des impôts, dopage de la croissance, recettes fiscales, limitation dans le temps (10 ans)). Ils estiment qu'elle est loin d'opérer le « big bang » fiscal voulu à l'origine par le candidat TRUMP. Malgré ces réserves, cette réforme qui a entre autres pour objectif d'inciter les entreprises à se développer aux Etats-Unis, risque de provoquer des déplacements de la base imposable vers ce pays et le ralentissement de l'investissement des entreprises américaines en Afrique comme partout ailleurs dans le monde.

### **Des perspectives fiscales peu reluisantes pour les pays africains**

Mis ensemble comme des pièces d'un puzzle, les cinq faits brièvement rappelés n'augurent pas un avenir fiscal radieux pour les pays africains.

La publication de la deuxième édition des statistiques des recettes publiques en Afrique révèle que le ratio moyen impôts/PIB en Afrique est de 19,1%. Or, tous les experts sont d'avis que la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale doit atteindre au moins 25% pour être significative et engendrer un véritable développement. Les recettes fiscales constituant la première et la plus pérenne des ressources permettant de financer le développement, ces statistiques montrent qu'à ce rythme, l'Afrique ne sera ni au rendez-vous des Objectifs de Développement Durable (ODD) à l'horizon 2030, ni à celui de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine.

L'enquête sur les *Paradise Papers* révèle que 40% des bénéfices des multinationales atterrissent dans les paradis fiscaux. Pour ce qui est de l'Afrique au sud du Sahara, l'enjeu est vital : les paradis fiscaux sont, pour les plus importants et les plus nocifs, en Europe et en Amérique ; la plupart des multinationales qui opèrent en Afrique subsaharienne sont soit européennes, soit américaines, soit asiatiques ; ce qui fait que les transferts de bénéfices se font à sens unique, c'est-à-dire de l'Afrique vers les autres continents.

La tenue de la réunion du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à Yaoundé du 15 au 17 novembre 2017 démontre que l'Afrique est au rendez-vous du multilatéralisme fiscal. Toutefois, le nombre et le pourcentage des pays africains membres de ce Forum nous obligent à relativiser cette participation. En effet, sur les 54 Etats que compte notre continent, 27 (soit 50%) ne sont pas encore membres de ce Forum qui promeut pourtant la Transparence et l'Echange de Renseignements à des Fins Fiscales. Et sur les 27 autres qui en sont déjà membres, 22 n'ont pas encore fixé la date de leurs premières échanges de renseignements. L'Afrique du Sud et les Seychelles vont les entreprendre en 2017, le Ghana et l'Ile Maurice en 2018 et le Nigéria en 2020. Or, les administrations fiscales de la plupart des pays africains sont peu outillées sur les plans logistique et technique pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales internationales qui les privent des recettes fiscales d'un ordre de grandeur comparable aux sommes nécessaires pour atteindre les objectifs du millénaire.

Tribune publiée dans l'hebdomadaire Intégration n°306 du lundi  
08 janvier 2018 pages 19 et 20, en guise de mise en bouche de  
l'ouvrage « Sauvons l'impôt pour préserver l'Etat »

---

L'abandon du critère du taux d'imposition très bas ou nul dans la définition d'un paradis fiscal n'arrange pas non plus les choses. Dans son rapport soumis aux ministres des finances lors de la réunion de l'OCDE des 27 et 28 avril 1998 sous le titre « Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial », le Comité des affaires fiscales de l'OCDE considère le taux d'imposition très bas ou nul comme le premier critère d'identification d'un paradis fiscal. Ce rapport précise que « le point de départ pour identifier un paradis fiscal est nécessairement de se demander si une juridiction n'applique pas des impôts ou prélève uniquement des impôts minimes (d'une façon générale ou dans des circonstances spéciales) et se présente, ou est perçue comme se présentant comme un lieu utilisé par des non-résidents pour échapper à l'impôt dans leur pays de résidence ». L'absence de certaines juridictions fiscales offshore de notoriété publique est la première conséquence de cet abandon du taux d'imposition comme critère de définition d'un paradis fiscal. En ignorant ce critère, l'Union Européenne encourage les contribuables des pays africains à continuer à exploiter ces juridictions fiscales pour priver l'Afrique des recettes fiscales indispensables pour son développement.

En ramenant le taux d'imposition des sociétés de 35% à 21%, le gouvernement américain a donné une nouvelle impulsion à la concurrence fiscale dans laquelle les Etats se sont lancés en principe entre eux, mais finalement aussi avec les paradis fiscaux. Le Luxembourg prévoit de réduire son taux d'IS de 21 à 18% en 2018 ; le Royaume-Uni qui menace de le ramener à 10% si jamais l'Europe lui impose des conditions dures dans le cadre des négociations pour sa sortie effective de l'Union Européenne est en embuscade ; même la France, l'un des rares pays européens (avec la Grèce) à avoir augmenté son taux d'IS rentre dans la danse ; le nouveau Président de la République Emmanuel MACRON envisage de ramener le taux de l'IS à 25%, etc. Cette guerre fiscale violente que les fragiles Etats africains vont subir ne sert pas les intérêts de notre continent qui a encore besoin de beaucoup de ressources fiscales pour financer son développement.

### **Quels sont les enjeux ?**

La répartition des ressources fiscales est plus que jamais un enjeu géostratégique mondial. Même les pays du Golfe Persique donc les budgets reposaient essentiellement sur la manne pétrolière se convertissent à la fiscalité. En effet, par une décision prise en février 2016, les six pays du Conseil de Coopération du Golfe (l'Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unis, l'île d'Oman, le Qatar, le Bahreïn et le Koweït) ont adopté la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) pour compenser la chute de leurs recettes pétrolières. Pendant que les autres se mobilisent, je n'ai pas l'impression que les gouvernements africains l'ont compris ainsi. En effet, notre continent qui est la principale victime des flux financiers illicites et de l'hémorragie fiscale en partance d'Afrique, peine à faire entendre sa voix. Comme dans d'autres situations, la Commission de l'Union Africaine semble impuissante ; le Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF) qui n'a été créé qu'en 2008 et qui ne regroupe que 38 pays du continent soit 70%, cherche encore ses marques ; et depuis la mort du Guide

Tribune publiée dans l'hebdomadaire Intégration n°306 du lundi  
08 janvier 2018 pages 19 et 20, en guise de mise en bouche de  
l'ouvrage « Sauvons l'impôt pour préserver l'Etat »

---

libyen MOUAMMAR KADHAFI, l'Afrique est orpheline d'un leader capable de mener des combats d'intérêt commun pour tous les africains.

Les cinq faits importants qui ont marqué l'actualité fiscale mondiale au cours du quatrième trimestre de l'année 2017 ainsi rappelés interpellent les Gouvernements africains, le Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF) et la Commission de l'Union Africaine (CUA). La passivité que l'Afrique affiche face aux événements en cours dans le monde en général et à l'actualité fiscale mondiale en particulier, est inquiétante. Les faits sus cités sont à première vue et pour la plupart d'entre nous anodins pour l'Afrique. Je suis convaincu que nous en subissons les effets néfastes dans les prochaines années. Comme je l'ai signalé plus haut, si rien n'est fait, l'Afrique ne sera ni au rendez-vous des Objectifs de Développement Durable (ODD) à l'horizon 2030, ni à celui de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine. Faute de ressources pour financer son développement, l'Afrique pourrait connaître des remous sociaux, économiques et politiques importants.

### **Quelques solutions pour limiter les dégâts**

**La mobilisation africaine dans le cadre du Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF).** Cette mobilisation permettra aux pays africains de renforcer la coopération fiscale régionale. Elle suppose que les 16 pays africains qui ne sont pas encore membres de l'ATAF y adhèrent afin de mutualiser les efforts et les expériences, de renforcer les capacités de leurs Administrations Fiscales pour qu'elles puissent atteindre leurs objectifs de recettes fiscales, et de promouvoir le rôle de la fiscalité dans la gouvernance africaine et dans le renforcement de l'Etat. Cette mobilisation des pays africains parlant d'une seule voix leur permettra d'attirer l'attention de la communauté internationale et des partenaires tels que l'Union Européenne sur les effets néfastes de certaines orientations économiques et l'impact négatif sur leurs recettes fiscales. Il sera regrettable que les pays africains qui militent pour la mise en place d'une instance mondiale, intergouvernementale à compétence universelle, ne soient pas en mesure de faire fonctionner une organisation régionale de coopération en matière de fiscalité. Plutôt que de ne compter que sur les institutions des autres, ils devront doter cette institution des moyens de son autonomie financière et d'action, afin d'éviter qu'elle ne disparaisse comme son ancêtre l'Association des Administrateurs Africains des Impôts (AAAI) créée en 1980, et qui a succombé de la précarité financière en 2004, après 24 ans d'agonie.

**L'adhésion à toutes les initiatives mondiales de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales.** Il en est par exemple du Forum Mondial sur la Transparence et l'Echange de Renseignements à des Fins Fiscales (GFTEI) de l'OCDE. Pour l'instant, la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale est l'instrument multilatéral le plus complet pour combattre l'évasion et la fraude fiscales internationales. Cette convention définit des normes en matière d'échange automatique de renseignement et d'échange de renseignements sur demande. Le Forum promeut la transparence fiscale qui permet d'identifier les bénéficiaires effectifs qui se cachent derrière les sociétés écrans, les trusts, les fonds d'investissement, les comptes et actifs financiers localisés dans les paradis fiscaux. Les montants qui échappent annuellement à ces pays du fait de l'évasion fiscale internationale



Tribune publiée dans l'hebdomadaire Intégration n°306 du lundi  
08 janvier 2018 pages 19 et 20, en guise de mise en bouche de  
l'ouvrage « Sauvons l'impôt pour préserver l'Etat »

---

étant d'un ordre de grandeur comparable aux sommes nécessaires pour atteindre les objectifs du millénaire, l'échange de renseignement à des fins fiscales peut à lui seul permettre d'améliorer le ratio moyen impôts/PIB des pays africains. Il est donc impératif que tous ces pays adhèrent à ce Forum, mais surtout qu'ils entreprennent effectivement et urgemment les échanges de renseignement à des fins fiscales.

**Le renforcement de l'intégration économique régionale et sous régionale.** Les économies africaines souffrent des faiblesses structurelles qui les mettent en position de « hors-jeu » dans la compétition économique mondiale actuelle animée par des concurrences de toute sorte dont la concurrence fiscale. Or, l'Afrique est de l'avis de beaucoup d'experts trop fragmentée pour faire face à la concurrence des autres régions du monde.

Au cours de la 1<sup>ère</sup> Conférence des Ministres Africains de l'Intégration tenue à Ouagadougou (Burkina Faso) du 30 au 31 mars 2006, le diagnostic du processus d'intégration en Afrique a permis aux Ministres de constater des chevauchements des espaces et des schémas d'intégration des Communautés Economiques Régionales (CER). Ce constat qui concernait cinq CERs (l'UMA, la CEDEAO, la CEEAC, la CAE et la SADC) visait particulièrement l'Afrique Centrale avec ses trois communautés économiques : la CEMAC, la CEEAC et la CEPGL. Au terme de cette Conférence, ils ont convenu « *de demander à l'Union Africaine et aux Communautés Economiques Régionales (CERs) d'harmoniser et de coordonner les politiques et programmes des CERs comme stratégie importante de rationalisation ; de mettre en place des mécanismes pour faciliter le processus d'harmonisation et de coordination au sein des CERs et entre elles...* ».

Lors de la Septième session ordinaire de la Conférence de l'Union Africaine tenue à Banjul en Gambie du 1<sup>er</sup> au 02 juillet 2006, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UA validaient ce constat selon lequel la multiplicité des Communautés Economiques Régionales (CERs) et l'appartenance de certains Etats à plusieurs communautés constituent un obstacle à l'intégration régionale et au développement économique de l'Afrique. Ils ont donné suite à la demande des Ministres Africains de l'Intégration en prenant la Décision relative au moratoire sur la reconnaissance des Communautés Economiques Régionales (CERs). La Conférence a exhorté les huit CERs reconnues « *à coordonner et harmoniser entre elles et avec la Commission leurs politiques en vue d'accélérer le processus d'intégration de l'Afrique* ».

Cette exhortation de l'UA a permis aux dirigeants de l'Afrique Centrale de prendre conscience des chevauchements et de la duplication des efforts du fait de l'existence de la multiplicité d'institutions régionales d'intégration en Afrique Centrale, et de l'appartenance de certains Etats à plusieurs communautés. Au terme de la 13<sup>ème</sup> Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEEAC tenue les 30 et 31 octobre 2007 à Brazzaville (Congo), ils ont « *décidé de mettre en place un Comité de Pilotage en vue d'accélérer le processus d'harmonisation et de coordination des politiques, des programmes et des instruments d'intégration et de coopération des Communautés et devant aboutir à terme à une seule communauté d'intégration régionale en Afrique Centrale* ».

Tribune publiée dans l'hebdomadaire Intégration n°306 du lundi  
08 janvier 2018 pages 19 et 20, en guise de mise en bouche de  
l'ouvrage « Sauvons l'impôt pour préserver l'Etat »

---

Durant ses six premières années d'existence, le COPIL/CER-AC n'a pu tenir que trois réunions en lieu et place des douze prévues à raison de deux au moins par an, à cause des problèmes de financement, notamment la contribution attendue de la CEEAC, mais surtout de l'inertie. Le moins qu'on puisse dire est que le processus d'harmonisation et de coordination des politiques, des programmes et des instruments d'intégration et de coopération de la CEMAC, la CEEAC et la CEPGL avance à pas de sénateur.

Comme le préconise la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) dans un rapport de 2009 intitulé fort à propos « Renforcer l'intégration économique régionale pour le développement de l'Afrique », l'amélioration de l'infrastructure régionale et l'harmonisation des politiques, des programmes et des instruments de coopération pourrait permettre le renforcement et la diversification des économies africaines. La fiscalité africaine en sortira aussi renforcée.

**Alain Symphorien NDZANA BILOA**