

**CONFERENCE TRANSCONTINENTALE DES PAYS DU SUD  
SUR LES FLUX FINANCIERS ILLICITES ET FORUM  
TRANSCONTINENTAL SUR L'AVENIR DE LA FISCALITE  
DES ENTREPRISES MULTINATIONALES 2018**

NAIROBI LES 21, 22 ET 23 NOVEMBRE 2018

**Financement du développement durable  
par la fiscalité :**

---

**d'importants défis à relever par les pays  
africains**

**Par Alain Symphorien NDZANA BILOA**

19/11/2018

**Inspecteur Principal des Impôts - écrivain**

**Site web : [www.asndzanabiloa.com](http://www.asndzanabiloa.com)**

**E-mail : [alain.ndzana@yahoo.fr](mailto:alain.ndzana@yahoo.fr)**

# ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AAAI : Association des Administrateurs Africains des Impôts  
ATAF : Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (African Tax Administration Forum)  
BAD : Banque Africaine de Développement  
CAE : Communauté de l'Afrique de l'Est  
CDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest  
CEEAC : Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale  
CEMAC : Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale  
CEPGL : Communauté Economique des Pays du Grand Lac  
CER : Communauté Economique Régionale  
CNUCED : Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement  
COFIL/CER-AC : Comité de Pilotage de la Rationalisation des Communautés Economiques Régionales en Afrique Centrale  
CUA : Commission de l'Union Africaine  
GAFAM : Google-Apple-Facebook-Amazon-Microsoft  
GFTEI : Global Forum on Transparency and exchange of Information for Tax Purposes (Forum Mondial sur la Transparence Fiscale et l'Echange de Renseignements à des Fins Fiscales)  
ICIJ : Consortium International des Journalistes d'Investigation  
ICRICT : Independant Commission for the Reform of the International Corporate Taxation (Commission Indépendante pour la Réforme de l'Impôt International sur les Sociétés)  
IDE : Investissements Directs Etrangers  
NATU : Netflix, Airbnb, Tesla, Uber  
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique  
ONU : Organisation des Nations Unies  
SADC : Communauté de Développement d'Afrique Australe  
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée  
UA : Union Africaine  
UE : Union Européenne  
UMA : Union du Maghreb Arabe

## Résumé

L'Union Africaine s'est dotée d'une Vision dénommée « Agenda 2063 » dont l'objectif est d'opérer une transformation structurelle des économies africaines. La mise en œuvre de ce programme, lequel doit être financé par des ressources nationales et principalement par l'impôt, s'effectue dans un environnement mondial caractérisé par la bataille pour le contrôle de cette ressource. La mobilisation des recettes fiscales occupe donc une place de choix dans ce programme. Cependant, cinq événements pouvant être considérés comme des bulletins de la météo fiscale mondiale du quatrième trimestre 2017 annoncent un ciel nuageux pour les pays africains. Il s'agit de : (i) la publication de la deuxième édition des statistiques des recettes publiques en Afrique ; (ii) la révélation de l'enquête sur les secrets offshore de l'optimisation fiscale dénommée *Paradise Papers* ; (iii) 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 ; (iv) la publication de la liste des paradis fiscaux de l'Union Européenne ; et (v) l'adoption de la réforme fiscale TRUMP aux Etats-Unis. La présente contribution analyse les pesanteurs de l'environnement fiscal mondial et suggère quatre défis majeurs à relever par les pays africains afin d'optimiser la mobilisation des recettes fiscales, d'améliorer le ratio impôts/PIB et de maximiser les chances de réussite de « l'Agenda 2063 ». Ces défis consistent à : (i) renforcer la coopération régionale en matière de fiscalité ; (ii) entreprendre l'échange de renseignements à des fins fiscales ; (iii) améliorer l'infrastructure d'intégration régionale ; et (iv) militer pour la réforme du système fiscal international actuel.

# Introduction

Dans la foulée de la célébration des 50 ans de l'Organisation de l'Unité Africaine devenue Union Africaine en 2001, les peuples d'Afrique et de la diaspora se sont dotés d'une Vision panafricaine durable pour une « Afrique intégrée, prospère et pacifique, dirigée par ses propres citoyens, et représentant une force dynamique sur la scène mondiale ». Ce programme contenu dans « l'Agenda 2063 » de l'Union Africaine vise la transformation structurelle des économies de notre continent afin de créer une croissance forte, régulière et inclusive, génératrice d'emplois et d'opportunités économiques pour tous. Il s'agit d'un projet ambitieux dont le financement devra être assuré de préférence par les ressources nationales en général et les recettes fiscales en particulier.

Cependant, la mise en œuvre du programme ci-dessus évoqué est lancée au moment où la répartition de la ressource fiscale est plus que jamais un enjeu géostratégique mondial, et que la bataille pour son contrôle est rude, surtout pour les fragiles Etats africains. Même les pays du Golfe Persique dont les budgets reposaient essentiellement sur la manne pétrolière se convertissent progressivement à la fiscalité. En effet, par une décision prise en février 2016, les six pays membres 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. La concurrence fiscale entre les Etats bat son plein, et l'évasion fiscale orchestrée par les multinationales et les grosses fortunes qu'elle stimule est à son comble.

La mobilisation des ressources fiscales sera au cœur de la mise en œuvre de « l'Agenda 2063 ». Or, l'Afrique est la principale victime des flux financiers illicites et de l'hémorragie fiscale. Dans ces conditions, comment faire pour financer cet ambitieux projet avec l'impôt alors que l'actualité fiscale mondiale n'augure pas des perspectives reluisantes pour les pays africains ?

## **I – La météo fiscale mondiale du quatrième trimestre 2017 : des perspectives peu reluisantes pour les pays africains**

Cinq événements importants ont marqué l'actualité fiscale mondiale au cours du quatrième trimestre de l'année 2017 :

- la publication de la deuxième édition des statistiques des recettes publiques en Afrique en octobre 2017 ;
- la révélation de l'enquête sur les secrets offshore de l'optimisation fiscale dénommée *Paradise Papers* le 4 novembre 2017;
- 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 en novembre 2017 ;
- la publication de la liste des paradis fiscaux de l'Union Européenne le 5 décembre

2017 ;

- l'adoption de la réforme fiscale TRUMP aux Etats-Unis le 20 décembre 2017.

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

### **I.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 fiscales de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) et le Centre de développement de la même organisation. La deuxième édition publiée en octobre 2017 présente des données de 1990 à 2015 d'un échantillon de 16 pays africains. Ce document révèle les ratios impôts/PIB ci-après :

<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 des pays africains (ou « moyenne Afrique 16 ») calculé sur la base de ces données est de 19,1%. Il est inférieur à celui des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes (22,8%) et à celui des pays de l'OCDE (34,3%). Or, tous les experts sont d'avis que la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale (ou régionale) 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 tout programme économique, ces statistiques montrent qu'à ce rythme, les chances pour l'Afrique d'être aux rendez-vous de « l'Agenda 2063 » de l'Union Africaine sont infimes.

### **I.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 des relents de ce dernier, le Consortium International des Journalistes d'Investigation (ICIJ) livre les « Paradise Papers ». Les révélations de cette nouvelle enquête font suite à 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. Des hommes d'Etat, artistes, sportifs et autres citoyens fortunés, des grandes banques et autres sociétés multinationales sont une fois de plus impliqués.

Les *Paradise Papers* révèlent 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 bénéfices des multinationales atterrissent dans les paradis fiscaux. Pour ce qui est de l'Afrique, l'enjeu est vital : les paradis fiscaux se situent, pour les plus importants et les plus nocifs, en Europe et en Amérique ; la plupart des multinationales qui opèrent en Afrique sont soit européennes, soit américaines, soit asiatiques. En retour, il n'y a pas jusqu'à présent de multinationales africaines qui exercent des activités dans les autres continents ; ce qui fait que les transferts de bénéfices se font à sens unique, c'est-à-dire de l'Afrique vers ces continents.

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

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'était 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 internationale en matière de fiscalité à titre principal ou accessoire. Le Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF) et la Banque Africaine de Développement (BAD) y étaient représentés.

Le Forum de Yaoundé s'est tenu une dizaine de 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.

La tenue de ce Forum a démontré que l'Afrique est au rendez-vous du multilatéralisme fiscal. Toutefois, le nombre de pays africains membres de ce Forum nous oblige 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 promet pourtant la Transparence et l'Echange de Renseignements à des Fins Fiscales. Et sur les 27 autres qui y ont déjà adhéré, 22 n'ont pas encore fixé la date de leurs premiers échanges de renseignements. L'Afrique du Sud et les Seychelles les ont entrepris en 2017, le Ghana et l'Ile Maurice en 2018 et le Nigéria va les entreprendre 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 de « l'Agenda 2063 » de l'Union Africaine.

#### **I.4 - La publication de la liste noire des paradis fiscaux de l'Union Européenne**

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 juridictions non coopératives de cette institution. 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'informations, 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.

Pour les pays africains, cette publication a provoqué une déception pour au moins deux raisons : l'abandon 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 impliquées dans les offshore leaks, Lux leaks, football leaks et Paradise Papers. La liste noire des paradis fiscaux de l'Union Européenne 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.

Or, 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 ». En ignorant ce critère, l'Union Européenne encourage les multinationales et les grosses fortunes installées en Afrique à continuer d'exploiter ces juridictions fiscales pour spolier les pays africains des recettes d'impôts indispensables pour le développement de notre continent.

En moins d'un an, la première liste des paradis fiscaux de l'Union Européenne s'est réduite comme une peau de chagrin. Le 23 janvier 2018, Barbade, la Corée du Sud, les Emirats arabes unis, la Grenade, Macao, la Mongolie, le Panama et la Tunisie en ont été retirés. En mars 2018, trois pays en sont sortis à leur tour : Bahreïn, les îles Marshall et

Sainte-Lucie. Ils y ont été remplacés par les îles Vierges Américaines, Saint-Christophe-et-Niévès et les Bahamas. Les deux derniers (Saint-Christophe-et-Niévès et les Bahamas) ont été enlevés de cette liste en mai 2018. Depuis le 6 novembre 2018, cette liste ne compte plus que 5 juridictions fiscales : Samoa, Samoa américaines, Trinité-et-Tobago, les îles Vierges Américaines et l'Ile de Guam. La Namibie et Palaos en sont sortis.

L'Afrique est particulièrement touchée par l'évasion fiscale internationale orchestrée par les multinationales par le biais des transferts indirects des bénéficiaires dans les paradis fiscaux. L'origine de beaucoup de grosses fortunes européennes, américaines et asiatiques est africaine. A titre d'exemple, en 2014, la dixième place du palmarès *Challenges* était occupée par un grand industriel résident en Suisse. En une vingtaine d'années (entre 1996 et 2014), sa fortune est passée de 457 à 7 500 millions d'euros. Elle provient pour l'essentiel de ce continent où il contrôle une cinquantaine d'industries brassicoles et sucrières, détient 600 hectares d'oliveraies et où il réalise 80% de son chiffre d'affaires. « Cette réussite repose sur l'obsession du secret, une parfaite maîtrise des réseaux de la *Françafrique* et une fine connaissance de la géographie des paradis fiscaux »<sup>1</sup>.

L'évasion fiscale internationale des multinationales est également prégnante dans les Nouvelles technologies de l'information et de la communication, les transports, les travaux publics, l'économie numérique, dans les secteurs bancaire, forestier, minier, pétrolier, etc. Selon les calculs de Gabriel ZUCMAN<sup>2</sup>, 800 milliards d'euros, soit 44% de la richesse financière de l'Afrique, était détenue offshore en 2016.

## **I.5 - L'adoption de la réforme fiscale TRUMP aux Etats-Unis**

Le 20 décembre 2017, le Congrès américain adoptait 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, à garder les capitaux et/ou à réinvestir 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 les profits réalisés aux Etats-Unis et non plus sur les bénéfices mondiaux, (3) la taxation des paiements entre les filiales étrangères et les entités américaines à un droit d'accise 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 taxation du rapatriement des bénéfices jusque-là détenus par les entreprises

---

<sup>1</sup> Olivier BLAMAGIN, *Castel, l'empire qui fait trinquer l'Afrique*, Le monde diplomatique n°775, octobre 2018

<sup>2</sup> Gabriel ZUCMAN, *La richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux*, Nouvelle édition revue et augmentée, Editions du Seuil, Collection La république des idées, octobre 2017, p 62



américaines à l'étranger au taux de 15,5%.

Certains analystes minimisaient 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 estimaient qu'elle était 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, a déjà provoqué le ralentissement de l'investissement des entreprises américaines en Afrique comme partout ailleurs dans le monde avec pour corollaire des déplacements de la base imposable vers ce pays. Selon les statistiques publiées par la CNUCED le 15 octobre 2018<sup>3</sup>, les Investissements Directs Etrangers (IDE) ont chuté de 794 milliards de dollars au premier semestre 2017 à 470 milliards de dollars sur la même période de 2018 (soit une baisse de 41%). Cet effondrement des IDE dans le monde résulte en grande partie de la baisse des réinvestissements des entreprises américaines qui ont profité de cette réforme et rapatrié les bénéfices qu'elles avaient réalisés à l'étranger<sup>4</sup>.

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. La Norvège qui a réduit son taux de 25 à 24 % en 2017 l'a ramené à 23% en 2018 ; le Japon l'a réduit progressivement de 25,5% en 2014 à 23,2% en 2018, le Luxembourg de 21 à 19% en 2017 et à 18% en 2018, l'Argentine et la Belgique respectivement de 35 à 30% et de 34 à 29% en 2018. A l'horizon 2020, la Belgique et l'Argentine envisagent de baisser ce taux d'imposition à 25%, la Grèce de 29 à 26%. Le Royaume-Uni vise l'objectif de 17%, et 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. La France<sup>5</sup> et l'Australie ont l'intention de le baisser progressivement à 25% respectivement en 2022 et 2027.

Le taux moyen d'imposition des bénéfices des sociétés dans les pays de l'OCDE est ainsi passé de 32,2% en 2000 à 23,9% en 2018. Cette guerre fiscale violente que les fragiles Etats africains subissent ne sert pas les intérêts de notre continent qui a encore besoin de beaucoup de ressources fiscales pour financer son développement.

---

<sup>3</sup> Richard Hiault, la réforme fiscale de Trump a provoqué un rapatriement massif des profits, Les Echos (le quotidien de l'économie) du mardi 16 octobre 2018, page 9

<sup>4</sup> Les entreprises américaines ont rapatrié 217 milliards de dollars d'Europe et 163 milliards des Caraïbes

<sup>5</sup> La France détient la palme d'or du taux d'imposition des bénéfices le plus élevé (33,3%) en Europe en 2018, tandis que le plus bas est celui de la Hongrie (9%).

## **II – Les défis à relever en matière de fiscalité**

Pour assurer la collecte optimale des ressources fiscales nécessaires au financement de l'Agenda 2063, les autorités africaines doivent relever au moins 4 défis.

### **II.1 – Renforcer la coopération régionale en matière de fiscalité**

Les pays africains devront se mobiliser dans le cadre du Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF) afin de renforcer la coopération régionale en matière de fiscalité et de promouvoir le rôle de la fiscalité dans la gouvernance africaine et dans le renforcement de l'Etat. Pour que cette coopération soit efficace, il faudra ériger l'ATAF en organe de l'Union Africaine, susciter l'adhésion de tous les Etats membres afin de mutualiser les efforts et les expériences, de renforcer les capacités de leurs Administrations Fiscales pour qu'elles puissent atteindre les objectifs de recettes fiscales. Cette mobilisation des pays africains parlant d'une seule voix leur permettrait d'une part, d'attirer l'attention de la communauté internationale et des partenaires au développement tels que l'Union Européenne sur les effets néfastes de certaines orientations économiques et l'impact négatif de celles-ci sur leurs recettes fiscales ; et d'autre part, de concrétiser l'harmonisation des réglementations fiscales lancée en 2012<sup>6</sup> afin d'éviter la concurrence fiscale effrénée dans l'octroi d'incitations fiscales et/ou la baisse des taux d'imposition de droit commun.

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 compter sur les institutions des autres, ils devront doter l'ATAF 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.

### **II.2 - Adhérer à toutes les initiatives mondiales de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales et entreprendre l'échange de renseignements à des fins fiscales**

Il en est ainsi par exemple du Forum annuel des pays en voie de développement pour la coopération internationale en matière de fiscalité dont la seconde édition s'est tenue en Indonésie du 25 au 27 avril 2018. Il en est surtout 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 de l'OCDE 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 renseignements et d'échange de renseignements sur demande. Le Forum promeut la transparence fiscale qui permet d'identifier les bénéficiaires effectifs cachés 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

---

<sup>6</sup> L'harmonisation des réglementations a constitué le principal centre d'intérêt de la réunion de l'Assemblée générale de l'ATAF tenue à Dakar en 2012 sur le thème : « Souveraineté, concurrence et coopération fiscale : les avantages et risques liés aux incitations et exonérations fiscales pour le développement économique en Afrique ».

internationale étant d'un ordre de grandeur comparable aux sommes nécessaires pour atteindre les objectifs de « l'Agenda 2063 » de l'Union Africaine, l'échange de renseignements 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 en urgence les échanges de renseignements à des fins fiscales.

### **II.3 - Renforcer l'intégration économique 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 toutes sortes dont la concurrence fiscale. L'Afrique est, de l'avis de beaucoup d'experts, trop fragmentée pour faire face à la concurrence des autres régions du monde<sup>7</sup>.

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). En effet, sur les 54 Etats que compte l'Afrique, 27 appartenaient à deux CER, 18 à trois, un Etat au moins appartenait à quatre CER et seulement sept Etats appartenaient à une seule. Ce constat qui concernait cinq CER (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 (CER) d'harmoniser et de coordonner les politiques et programmes des CER comme stratégie importante de rationalisation ; de mettre en place des mécanismes pour faciliter le processus d'harmonisation et de coordination au sein des CER 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 ont validé le constat selon lequel la multiplicité des Communautés Economiques Régionales 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 (CER). La Conférence a exhorté les huit CER reconnues, à coordonner et harmoniser leurs politiques entre elles et avec la Commission, 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 d'une 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

---

<sup>7</sup> En dehors de l'Afrique du Sud et du Nigéria, aucun autre pays africain ne constitue en lui seul un marché pour une multinationale

(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 ».

Durant ses six premières années d'existence, le COPIL/CER-AC n'a pu tenir que trois réunions sur les 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. Une dizaine d'années après son lancement, le moins qu'on puisse dire est que le processus d'harmonisation et de coordination des politiques, programmes et instruments d'intégration et de coopération de la CEMAC, de la CEEAC et de 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'Union Africaine a fait des Communautés Economiques Régionales les pierres angulaires de l'unité du continent. L'amélioration de l'infrastructure régionale et l'harmonisation des politiques, programmes et instruments de coopération devrait permettre le renforcement et la diversification des économies africaines. La fiscalité africaine en sortirait consolidée.

#### **II.4 – Militer pour la réforme du système fiscal international et susciter une forte adhésion à cette cause**

Le système fiscal international esquissé par consensus dans les années 1920 et dans lequel évoluent les systèmes d'imposition des fragiles Etats africains n'a pas résisté à l'usure du temps. Dynamité par l'hyper mondialisation et la numérisation de l'économie, ce système ouvre des boulevards d'évasion fiscale dans lesquels s'engouffrent les multinationales et les grosses fortunes installées en Afrique, qui usent et abusent des instruments et techniques tels que la fraude fiscale, les paradis fiscaux, les transferts indirects de bénéficiaires, les dispositifs internationaux hybrides, le chalandage fiscal et autres. En plus, la coopération internationale en matière de fiscalité dans laquelle les Etats se sont engagés pour trouver des solutions aux problèmes créés par la cohabitation des systèmes fiscaux indépendants et en concurrence est de plus en plus déficiente.

Cette coopération se fait de manière segmentée, cloisonnée, disparate, désarticulée désordonnée, et souffre de l'absence d'une organisation intergouvernementale privilégiant l'inclusion. Dans la plupart des cas, les pays africains comme les autres pays en voie de développement ne sont pas toujours associés à la mise en place des cadres et à la conception des instructions de coopération internationale en matière de fiscalité. Pour sortir les pays africains et les autres pays en voie de développement de ce traquenard, une seule solution s'impose : la réforme du système fiscal international appelée de vive voix par certains auteurs<sup>8</sup> et par certaines organisations de la société civile internationale comme la

---

<sup>8</sup> Alain Symphorien NDZANA BILOA, *Sauvons l'impôt pour préserver l'Etat*, Paris, Editions du Panthéon, janvier 2018 ; Alain DENEULT, *Une escroquerie légalisée, précis sur les paradis fiscaux*, Montréal, Editions Ecosociété, avril 2016 ; Gabriel ZUCMAN, *La richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux*, Nouvelle édition revue et augmentée, Editions du Seuil, Collection La république des idées, octobre 2017 ;

Commission indépendante pour la Réforme de l'Impôt International sur les Sociétés (ICRICT)<sup>9</sup>.

Comme le signalait le Secrétaire Général des Nations Unies António GUTERRES, à l'occasion de la présentation de son rapport sur *le repositionnement du système des Nations Unies au service de la coopération internationale pour le développement* le mercredi 05 juillet 2017, « avec un programme aussi audacieux que le Programme 2030, il fallait opérer des changements tout aussi audacieux dans le système onusien consacré aux questions de développement ». Lors de la réunion de haut niveau du 18 septembre 2017 consacrée à la réforme de l'ONU, il rappelait que « l'Organisation a d'abord pour mission de servir les plus vulnérables ».

La réforme du système fiscal international devrait aboutir d'une part, à la mise en place d'une organisation fiscale mondiale ouverte à tous les pays membres de l'ONU et aux acteurs de la société civile internationale, et d'autre part, à une fiscalité globale<sup>10</sup> ou unitaire<sup>11</sup> subsidiaire pour les entreprises multinationales. Elle permettrait quatre choses au moins :

- éviter que chaque pays impose individuellement la ou les filiales des multinationales, mais que ces dernières soient imposées en tant qu'entités uniques avant de répartir l'impôt sur le bénéficiaire aux différents Etats abritant ces filiales, sur la base d'éléments objectifs tels que les actifs, le personnel et le chiffre d'affaires ;
- réguler et contenir la concurrence fiscale effrénée dans laquelle les juridictions fiscales sont engagées en fixant un taux minimum d'imposition des bénéfices des sociétés ;
- neutraliser les paradis fiscaux et les régimes fiscaux dommageables ;
- trouver une solution au problème de l'imposition des acteurs de l'économie numérique (les GAFAM<sup>12</sup>, les NATU<sup>13</sup> et d'autres entreprises qui mettent en place les mêmes modèles économiques et les mêmes stratégies d'évasion fiscale internationale).

Pour obtenir cette réforme du système fiscal international, les pays africains doivent :

- intensifier les appels à celle-ci en s'appuyant sur les résolutions de certaines rencontres internationales<sup>14</sup>, les travaux de certains auteurs, de la Commission

---

Bernard CASTAGNEDE, *Précis de fiscalité internationale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2<sup>ème</sup> édition mise à jour, février 2006

<sup>9</sup> Independent commission for the Reform of International Corporate Taxation

<sup>10</sup> Alain Symphorien NDZANA BILOA, *Sauvons l'impôt pour préserver l'Etat*, Paris, Editions du Panthéon, janvier 2018

<sup>11</sup> ICRICT, *Une feuille de route pour améliorer les règles d'imposition des multinationales, un avenir plus équitable pour la fiscalité mondiale*, février 2018

<sup>12</sup> Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft

<sup>13</sup> Netflix, Airbnb, Tesla, Uber

<sup>14</sup> Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002 - Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, Doha (Qatar) du 29 novembre au 2 décembre 2008 - Troisième Conférence internationale sur le financement du développement, Addis-Abeba (Ethiopie), 13-16 juillet 2015 - Conférence

indépendante pour la Réforme de l'Impôt International sur les Sociétés, d'autres organisations de la société civile internationale et des instances de coopération internationale en matière de fiscalité ;

- susciter l'adhésion à cette cause des pays en développement des autres continents et des opinions publiques des pays développés et des pays en voie de développement ;
- faire du lobbying politique pour que cette question soit inscrite en priorité à l'ordre du jour de la réforme de l'ONU.

Dans la perspective de la transformation structurelle des économies africaines, *le repositionnement du système des Nations Unies au service de la coopération internationale pour le développement* évoquée par António GUTERRES, avec la réforme du système fiscal international à la clef, sera plus bénéfique aux peuples africains que des sièges permanents au Conseil de Sécurité de l'ONU. Si l'Afrique veut représenter une force dynamique sur la scène mondiale, elle doit privilégier son développement économique à travers la mobilisation optimale des ressources internes en général et fiscales en particulier.

## Conclusion

Les cinq événements qui ont marqué l'actualité fiscale mondiale au cours du quatrième trimestre de l'année 2017 rappelés *supra* révèlent l'ampleur des défis à relever par les pays africains pour financer « l'Agenda 2063 » avec les ressources fiscales. Ils interpellent non seulement les Gouvernements africains qui ont pris l'engagement collectif de renforcer la mobilisation des ressources internes et de construire des systèmes de recouvrement des recettes fiscales transparents et harmonisés, mais aussi la Commission de l'Union Africaine (CUA) et le Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF).

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 événements suscités sont à première vue et pour la plupart d'entre nous anodins pour l'Afrique. A notre avis, les pays africains en subiront les effets néfastes dans les prochaines années. C'est la raison pour laquelle nous pensons que la Commission de l'Union Africaine (CUA) et le Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF) doivent s'y pencher pour contenir leurs effets néfastes sur les recettes fiscales des pays africains.

Si le ratio impôts/PIB de ces pays ne s'améliore pas tel que le confirme la troisième édition des statistiques des recettes fiscales en Afrique 2018, du fait qu'ils continuent de subir l'évasion et la concurrence fiscales internationales effrénées, les chances de concrétisation de « l'Agenda 2063 » de l'Union Africaine s'amenuiseront. Faute de ressources fiscales pour financer son développement, l'Afrique pourrait plutôt connaître de sérieux remous sociaux, économiques et politiques avec pour corollaires la pauvreté, la misère et l'émigration.

# Références bibliographiques

## Ouvrages

- Alain Symphorien NDZANA BILOA, *Sauvons l'impôt pour préserver l'Etat* ; Paris, Editions du Panthéon, janvier 2018.
- Alain DENEAULT, *Une escroquerie légalisée, précis sur les paradis fiscaux*, Montréal, Editions Ecosociété, avril 2016.
- Bernard CASTAGNEDE, *Précis de fiscalité internationale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2<sup>ème</sup> édition mise à jour, février 2006.
- Eric VERNIER, *Fraude fiscale et paradis fiscaux. Décrypter les pratiques pour mieux comprendre*, Dunod, avril 2016.
- Gabriel ZUCMAN, *La richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux*, Nouvelle édition revue et augmentée, Editions du Seuil, Collection La république des idées, octobre 2017.
- Jean-Marie MONNIER et alii. *les Notices, Finances publiques, La documentation Française*, 4<sup>ème</sup> édition, mai 2015.
- Michel Pinçon & Monique Pinçon-Charlot, *Tentative d'évasion (fiscale)*, Editions La Découverte (ZONES), août 2015.
- Stephen SMITH, *Négrologie. Pourquoi l'Afrique meurt*, Paris, Editions Pluriel, avril 2014.
- Thierry GODFROY et Pierre LASCOUMES, *Le capitalisme clandestin, l'illusoire régulation des places offshore*, Editions La Découverte, 2004.
- V. BELA et A. BALASSA, *The theory of Economic Integration*, London, Allen & Urwin, 1961.
- Vincent PIOLET, *Paradis fiscaux : enjeux géopolitiques*, Editions TECHNIP, août 2015.
- Xavier HAREL, *La grande évasion : le vrai scandale des paradis fiscaux*, Editions Babel, mars 2012.

## Articles

- Christian CHAVAGNEUX, « *A quoi servent les paradis fiscaux ?* », présentation lors du débat organisé par l'Association des Amis de l'Ecole de Paris du Management le 1<sup>er</sup> juillet 2011.
- Dominique STRAUSS-KAHN, « *Pour une police internationale des paradis bancaires et fiscaux* », tribune publiée dans *Alternatives économiques*, 1<sup>er</sup> octobre 1999.
- Eric BOCQUET, « *Paradis fiscaux : un monde parallèle hypercomplexe* », interview publiée dans le journal Libération du 18 juillet 2012, propos recueillis par Dominique ALBERTINI.
- Florentin COLLOMP, « *Brexit : Londres menace de réduire l'impôt sur les sociétés à 10%* », Le Figaro du 24 octobre 2016.
- Jacques CHIRAC, lettre du 21 octobre 2003, adressée à Monsieur Jean-Pierre LANDAU, Président du groupe de travail sur « *Les nouvelles contributions financières internationales* ».

- José Antonio Ocampo, « *Pour une refonte du système fiscal international* », Jeune Afrique n°2982 du 10 au 18 mars 2018 (p 62 et 63).
- Olivier BLAMAGIN, *Castel, l'empire qui fait trinquer l'Afrique*, Le monde diplomatique n°775, octobre 2018

## **Autres documents**

- A/CONF.198/11, Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002, chapitre premier, Résolutions adoptées par la conférence, Résolution 1 adoptée à la 5<sup>ème</sup> plénière du 22 mars 2002.
- A/CONF.227/L.1/Rev.1, Déclaration de Doha sur le financement du développement : document final de la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, Doha (Qatar) du 29 novembre au 2 décembre 2008.
- A/CONF.227/L.1, Document final de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, Addis-Abeba (Ethiopie), 13-16 juillet 2015, programme d'action d'Addis-Abeba.
- A/RES/63/303, Résolution adoptée par l'Assemblée Générale, Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, New York du 24 au 30 juin 2009.
- Commission de l'Union Africaine, *Agenda 2063, l'Afrique que nous voulons*, avril 2015.
- Commission de l'Union Africaine - Forum sur l'Administration Fiscale Africaine - Centre de politique et d'administration fiscales de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) - Centre de développement de l'OCDE, *Statistiques des recettes publiques en Afrique*, deuxième édition, octobre 2017.
- Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International (FERDI), *Evaluation des gains attendus de l'intégration économique régionale dans les pays africains de la zone franc*, 19 septembre 2012.
- Groupe Jean-Pierre LANDAU, rapport au Président de la République sur *Les nouvelles contributions financières internationales*, La documentation Française, collection des rapports officiels.
- ICRICT, *Déclaration*, 2015.
- ICRICT, *Four ways to tackle international tax competition*, novembre 2016.
- ICRICT, *Une feuille de route pour améliorer les règles d'imposition des multinationales, un avenir plus équitable pour la fiscalité mondiale*, février 2018.
- FMI, Etudes économiques et financières, Perspectives économiques régionales, *Afrique subsaharienne, faire redémarrer la croissance*, Département Afrique, avril 2017.
- OCDE, *Concurrence fiscale dommageable, un problème mondial*, Editions de l'OCDE, Paris 1998.
- OCDE, *Dispositifs Hybrides, questions de politique et de discipline fiscales*, Editions OCDE, 2012.
- OCDE, *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires*, Editions OCDE, 2013.
- OECD (2016), *Tax Policy Reforms in the OECD 2016*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), *Tax Policy Reforms 2017, OECD and Selected Partner Economies*,



- OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018), *Tax Policy Reforms 2018, OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris.
  - OXFAM International, *La bataille des paradis fiscaux. Droit dans le mur : l'impasse de la concurrence fiscale*, décembre 2016.
  - OXFAM International, *Banques en exil : un quart des bénéficiaires des banques européennes dans les paradis fiscaux*, mars 2017.
  - OXFAM France, Secours Catholique Caritas France, la plateforme paradis fiscaux et judiciaires, Ccf-d-terre solidaire, *Enquête de transparence, sur la piste des banques françaises dans les paradis fiscaux*, mars 2016.
  - PERI, *Capital flight from Sub-Saharan African Countries : Updated Estimates, 1970 – 2010*, PERI, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst, October 2012.
  - *Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique*, établi à la demande de la conférence conjointe UA/CEA des ministres des finances, de la planification et du développement économique de 2011.