

Session 23

Can Tax Policy still Contribute to Attractiveness?

Fiscalité et attractivité dans l'espace francophone : le défi de la transition fiscale

Kako Nubukpo

Former Minister of Long-Term Strategy and Public Policy Evaluation, Togo

La fiscalité et l'attractivité renvoient à deux problématiques *a priori* disjointes. En effet, la fiscalité est au cœur de la construction et de la légitimité de l'Etat, notamment dans sa capacité à assurer ses trois missions traditionnelles qu'a définies Musgrave, à savoir l'allocation des ressources, la stabilisation de la conjoncture et la redistribution des richesses. Pour sa part, l'attractivité rend compte du désir qu'un Etat peut susciter auprès d'entreprises étrangères qui auraient comme principal souci d'éviter un fardeau fiscal trop lourd, afin de préserver leur compétitivité dans un contexte de concurrence économique internationale accrue.

L'association de ces deux concepts peut être appréhendée à première vue comme un oxymore, dans la mesure où l'Etat « fort » a besoin d'un taux de pression fiscale élevé, alors que l'entreprise « forte » a besoin de l'inverse. Ce constat prend une tournure particulière en Afrique, notamment francophone, où l'Etat a un grand besoin de légitimation dans un contexte de demande sociale très importante et de ressources fiscales très faibles. De plus, la faiblesse des capacités de négociation de ces Etats « fragiles », rend délicate l'utilisation du concept d'attractivité, car cette dernière peut s'apparenter à la prédation si l'on n'y prend garde, de la part de multinationales dont la grande capacité de négociation n'a d'égale que la volonté de maximiser le profit à court terme.

Pour éviter cette contradiction dans les termes, il convient d'adopter une vision dynamique de la relation entre fiscalité et attractivité, illustrée par le fait que l'élargissement de l'espace fiscal dans les pays pauvres très endettés aura un effet bénéfique à moyen terme sur l'attractivité de leur territoire respectif, dans la mesure où la disponibilité de biens et services publics en quantité et qualité suffisantes, engendrera un effet d'attraction pour les entreprises étrangères. De même, il en résultera un impact positif sur les ressources fiscales dans la mesure où les entreprises étrangères installées sur le territoire d'accueil devront s'acquitter des impôts et, l'amélioration de la compétitivité des entreprises étrangères, mais aussi et surtout nationales, du fait de nombreux effets d'apprentissage locaux au contact des pratiques des firmes étrangères qui devraient en résulter (effet d'imitation).

La transition fiscale en cours dans les États africains comme le Togo (I), et les initiatives prises au sein de l'espace francophone dans son ensemble (II), s'éclairent ainsi d'un regard nouveau, celui de la construction et du renforcement de capacités fiscales des États fragiles, préalables à l'obtention d'une attractivité pérenne des territoires concernés.

I. La transition fiscale au Togo

Au Togo, la création en 2014 de l'Office Togolais des Recettes (OTR), produit de la fusion des impôts et des douanes, est la première expérience de ce type en Afrique francophone. Le pari du Gouvernement est l'accroissement des recettes fiscales issu d'une mutualisation accrue des institutions en charge de la collecte des impôts dans un contexte de passage d'une fiscalité de porte vers un système fiscal adossé aux revenus des personnes physiques et morales. Cette innovation organisationnelle effectuée dans le souci d'apporter une réponse idoine à la transition fiscale, se traduit à l'heure actuelle par une hausse du taux de pression fiscale qui est passé de 17% en 2014 à 21% en 2016.

En effet, l'unité de décision issue de la création de l'OTR a pour objectif une réduction de la fraude fiscale et la création d'un guichet fiscal unique pour les entreprises, augmentant la transparence des procédures et réduisant ainsi les coûts de transaction entre l'administration fiscale et les entreprises. Les objectifs d'un système fiscal optimal sont donc l'équité, l'efficacité et la simplicité administrative. A cet égard, les enjeux liés au rendement fiscal, qui est seulement de 70% au Togo, sont cruciaux, et il s'avèrera important d'évaluer l'impact à moyen terme de la création récente de l'OTR sur ce rendement.

Pour finir, il convient de rappeler que la mobilisation des ressources internes (MRI) présente de nombreux avantages potentiels pour les pays africains.

- D'abord, elle les rendra moins dépendants des apports de sources extérieures et moins vulnérables aux chocs extérieurs.

- Ensuite, cela leur offrira une plus grande marge de manœuvre, en leur donnant une meilleure maîtrise de leur processus de développement et donc renforcera la capacité de leurs États.

- Enfin, le succès des efforts engagés pour augmenter la part des ressources intérieures dans le processus de développement dépend de la capacité des États à améliorer le climat économique intérieur, ce qui induit d'importants effets externes positifs. Ces efforts seront ainsi perçus par les donateurs et par les investisseurs comme un signal positif qui pourrait favoriser des apports de ressources extérieures plus accrus, issues notamment d'une plus grande attractivité.

II. La fiscalité au sein du Réseau des ministres francophones des Finances

Depuis 2005, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) appuie ses pays membres en matière de concertation et de plaidoyer sur les problématiques de la dette publique et, plus récemment, du financement du développement. Cet appui, qui s'est réalisé dans un premier temps en collaboration avec le Secrétariat du Commonwealth (COMSEC) se poursuit depuis avril 2010 dans un cadre francophone.

Les ministres des finances des pays francophones à faible revenu se réunissent depuis sur une base régulière, lors des assemblées de printemps et annuelles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Leurs discussions permettent d'alimenter le plaidoyer conjoint des Secrétaires généraux de la Francophonie et du Commonwealth auprès du G8 et du G20, initié au début des années 2000 en vue de permettre la participation de l'ensemble de leurs pays membres très endettés au processus PPTE. Ce plaidoyer a été relancé depuis 2010 dans le sillage de la crise économique et financière mondiale.

Lors de leurs séances d'échange d'environ une heure trente, les ministres ont principalement depuis 2010 abordé des questions liées au financement du développement et à la gouvernance au sein des instances internationales. Le ralentissement de la croissance mondiale et la perte de recettes qui s'en est suivi dans nombre de pays pauvres est en effet venu renforcer la nécessité de mobiliser des financements complémentaires à l'appui de l'aide traditionnelle, menacée par l'endettement et la perte de vitesse des pays riches. Les problèmes liés au traitement et au cadre de viabilité de la dette, les financements innovants pour le développement, l'aide au développement et la place des pays en développement dans les discussions et décisions ayant un impact sur leurs capacités de financement ont fait l'objet de leurs discussions.

Pour faire face à des besoins de financement toujours plus importants en raison de l'accumulation des problématiques mondiales touchant le développement – pauvreté, changement climatique, insécurité alimentaire... – et financer le nouveau programme de

développement durable et la lutte contre les changements climatiques, les pays se sont également intéressés à la mobilisation de leurs ressources intérieures.

La réforme de la fiscalité internationale, entreprise depuis 2013-2014 par le G20 et l'OCDE, et les politiques et besoins d'assistances techniques prioritaires qui permettront l'accroissement significatif de leurs recettes fiscales ont fait l'objet de leur attention depuis 2014.

Le réseau se réunit à plusieurs niveaux :

- les années où se tient un Sommet de la Francophonie, les ministres des finances des pays francophones se retrouvent lors des assemblées annuelles pour discuter principalement du financement du développement ;
- les années hors Sommet de la Francophonie, les ministres des finances des pays francophones à faible revenu se retrouvent lors des assemblées annuelles, et s'ils le souhaitent de printemps, pour discuter de sujets les concernant plus particulièrement ;
- lors des assemblées de printemps, les experts des ministères des finances se retrouvent pour discuter, d'un point de vue plus technique, de sujets d'intérêt commun et liés aux préoccupations des ministres. Il a vocation à développer le partage d'expérience et de connaissances afin d'alimenter le plaidoyer des ministres.

La première étude lancée dans le cadre du réseau technique a porté sur les recettes budgétaires. Ses premiers résultats ont été discutés avec des hauts responsables des administrations fiscales et conseillers politiques chargés de la fiscalité dans le cadre d'un atelier sur les politiques fiscales et besoins d'assistance technique prioritaires pour la mobilisation des ressources intérieures. Il a permis une discussion sur un grand nombre de problématiques de politique fiscale, entre les pays et avec les organisations internationales et régionales impliquées dans l'appui aux pays en matière de fiscalité.

Les discussions ont permis de hiérarchiser les priorités de politiques fiscales. Parmi les plus prioritaires figurent :

- les audits des grandes entreprises ;
- les dépenses et exonérations fiscales, notamment dans les secteurs extractifs et de la pêche ;
- la progressivité des impôts, globalement et individuellement ;
- les analyses du potentiel de collecte et de la productivité des impôts ;
- les impôts sur les gains en capital et le patrimoine financier/le secteur financier ;
- la renégociation des conventions fiscales.

Les principales initiatives d'assistance technique et de renforcement des capacités en cours ou envisagées concernent l'évasion et l'optimisation fiscales (BEPS/AEOI – OCDE/IBW/NU), les audits et contrôles des grandes entreprises (Inspecteurs des impôts sans frontières – OCDE/PNUD), les dépenses fiscales (FMI/PNUD/AFD/UEMOA), les industries extractives (BAD/FMI) et la transparence (OCDE/FMI). L'assistance en matière d'analyse de l'incidence globale et de la progressivité des impôts (Banque Mondiale) a besoin d'être élargie à un plus grand nombre de pays francophones, et celle sur les flux illicites (Banque Mondiale) a besoin de clarifications relatives à son contenu. Enfin, peu ou pas d'assistance n'est envisagée pour renforcer les capacités des pays sur les conventions fiscales, l'analyse du potentiel de collecte et de la productivité des impôts, les impôts sur le patrimoine, et le secteur de la pêche.

Ces résultats ont été discutés avec des représentants de haut niveau du FMI, de la Banque mondiale et de l'OCDE lors de la dernière réunion des ministres des finances en avril 2016 à

Washington, afin d'examiner avec eux comment ils pourraient mieux répondre aux besoins des pays. D'autres points qui préoccupent les pays tels que le critère du *Doing Business* qui encourage la réduction des impôts sur les entreprises, ou les demandes d'exonérations sur les projets rémunérateurs appuyés par la Société financière internationale, ont été discutés. Il est prévu que ces sujets soient également discutés dans le cadre du prochain *caucus africain* organisé par le FMI en août 2016 à Cotonou.