



Autorités fiscales semi-autonomes en Afrique sub-saharienne: remède miracle ou éléphant blanc?

Par Roel Dom

La création d'autorités fiscales semi-autonomes (SARA) est une composante majeure de la réforme de l'administration fiscale qui se déroule depuis trente ans en Afrique subsaharienne. Les SARA fonctionnent en marge du ministère des finances, les distinguant des administrations fiscales conventionnelles. Elles ont un statut juridique indépendant, et intègrent généralement des fonctions à la fois douanières et fiscales. Bien que la plupart des SARA aient un cadre institutionnel commun, il peut y avoir des différences en matière de compétences *de jure*, en termes de plan organisationnel et de responsabilités, ainsi que des différences dans leur autonomie de facto par rapport au ministère des finances.

Ces mesures visant à séparer la perception des impôts de l'ingérence politique sont censées améliorer la conformité fiscale et le recouvrement par rapport aux administrations fiscales conventionnelles. En confiant le contrôle à un pouvoir indépendant, les gouvernements affichent leur volonté de s'engager de manière crédible en faveur d'un processus de collecte plus juste et moins discrétionnaire qui devrait stimuler la conformité. En outre, l'augmentation des ressources humaines, du budget, ou encore de l'autonomie organisationnelle et financière pourraient créer l'espace de gestion et la flexibilité nécessaire pour surmonter la rigidité des structures de service public, permettant à l'administration de fonctionner plus efficacement. Cependant, dans la mesure où différentes SARA partagent les mêmes schémas institutionnels, il existe un risque que la réforme reste aveugle à la politique locale et aux

sensibilités sociétales, ce qui pourrait entraver son efficacité.

Les recherches existantes concluent en grande partie qu'il existe une corrélation positive entre la mise en place de SARA et l'augmentation de la collecte de recettes. Cependant, nos récentes recherches montrent qu'il n'y a aucune preuve robuste à l'appui.

Méthodologie

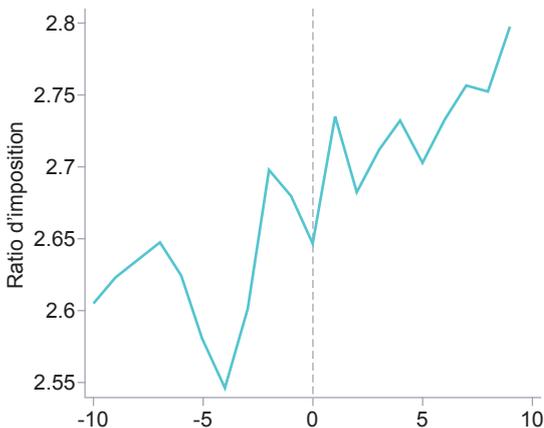
Les recherches en cours sur les SARA suggérant des effets positifs sur les recettes n'ont pas pris en compte les tendances d'évolutions des revenus avant la création des SARA. Cette étude compare un groupe donné, constitué de pays ayant adopté une SARA, avec un groupe de contrôle, constitué de pays n'ayant pas adopté de SARA. Cependant, cette comparaison est imparfaite s'il y a des différences dans les tendances au niveau de la perception des recettes avant la réforme.

La figure 1 montre que l'introduction d'une SARA semble être précédée d'une baisse temporaire du ratio impôt/PIB. Ce creux pré-réforme peut indiquer que les contribuables anticipent les perturbations associées à l'introduction d'une SARA et diminuent leur conformité, ou que les gouvernements introduisent une SARA en réponse à une baisse de revenus. Si non comptabilisé, comme c'est le cas dans la littérature existante, ce creux pré-réforme des revenus conduit à une surestimation de l'effet des SARA sur les recettes. La baisse étant due à des facteurs temporaires, tels que des variations de

« Contrairement aux études précédentes, nos résultats n'établissent aucune preuve d'une relation systématique entre la présence d'une SARA et les recettes fiscales totales en Afrique subsaharienne. »

l'assiette fiscale ou des modifications dans le comportement des contribuables, l'évolution de la performance des revenus se redresserait naturellement avec le temps.

Figure 1 Ratio d'imposition par rapport à l'introduction d'une SARA



Nos nouvelles recherches sont basées sur des analyses économétriques utilisant la base de données GRD de l'ICTD, couvrant quarante-six pays africains de 1980 à 2015. Nous représentons les tendances pré-réforme des revenus de deux manières. L'impact sur le revenu de la réforme SARA est d'abord estimé en utilisant un modèle économétrique qui inclut explicitement une variable pour les revenus passés. Nous regardons l'impact sur le total des recettes fiscales, mais évaluons également l'effet de différents types de taxes, y compris directes, indirectes et recettes fiscales commerciales. Cette approche traite les tendances des revenus passés en regardant l'effet des SARA sur les revenus tout en maintenant constant le recouvrement des recettes dans le passé. La deuxième approche tente de briser la corrélation entre les revenus passés et l'introduction d'une SARA en utilisant des facteurs qui prédisent l'établissement d'une SARA mais n'affectent pas les revenus. Nous utilisons le fait que les SARA sont plus susceptibles d'être établies quand le Royaume-Uni est un donateur influent pour générer une variation de la présence de SARA qui soit sans rapport avec les revenus passés.

Résultats

Contrairement aux études précédentes, nos résultats n'établissent aucune preuve d'une relation systématique entre la présence d'une SARA et les recettes fiscales totales en Afrique

subsaharienne. Lorsque nous incluons les revenus passés dans nos estimations, l'effet des SARA sur les revenus tombe nettement et devient non significatif. Lors de la réalisation d'une batterie de tests de robustesse et sur différentes estimations avec des spécifications variables, ce schéma reste le même. Ce résultat reste également inchangé lorsque nous allons au-delà du revenu total et observons la fiscalité directe, sur les biens et services, et la fiscalité du commerce. L'estimation par variables instrumentales confirme à la fois le rôle joué par le Royaume-Uni en tant que donateur dans la réforme de la SARA, et la constatation initiale: en moyenne, les SARA n'ont pas augmenté les performances fiscales sur le territoire de l'Afrique subsaharienne.

La performance des revenus n'étant pas la seule raison en faveur des SARA, nous avons également examiné l'effet des SARA sur la volatilité des revenus et l'effort fiscal -tous deux indicateurs de capacité fiscale- et sur la réduction de la corruption, par laquelle il est considéré que les SARA augmenteraient les revenus. Là encore, nous ne trouvons aucun signe d'impact (positif ou négatif) des SARA sur la capacité fiscale.

Implications pour la politique et les recherches

Les résultats remettent en question la pertinence de cette réforme administrative comme moyen d'augmenter les recettes fiscales en Afrique subsaharienne.

Mais bien que les SARA n'augmentent (ou ne diminuent) pas manifestement les revenus perçus en moyenne, ils peuvent revêtir d'autres avantages. En parallèle de l'augmentation du nombre de SARA, nous avons vu, par exemple, la consolidation des réseaux professionnels entre administrateurs fiscaux africains. De plus, la portée de cette analyse est limitée à l'effet des SARA sur le revenu moyen en comparaison des administrations fiscales conventionnelles. L'absence d'un effet sur le revenu moyen pourrait masquer des effets hétérogènes en fonction de différences d'autonomie *de jure* ou *de facto* à travers les SARA. Dans les recherches futures, insérer la réforme SARA dans un contexte plus défini permettra donc de nous apporter une meilleure compréhension de l'administration fiscale et de la réforme institutionnelle dans les pays en développement.

Bibliographie

Dom, R. (2017) *Semi-Autonomous Revenue Authorities in sub-Saharan Africa: Silver Bullet or White Elephant*. CREDIT Research Paper 17/01, School of Economics, University of Nottingham.

Crédits

Roel Dom est un chercheur doctorant à l'université de Nottingham. Il explore la politique économique de mobilisation des revenus domestiques dans les pays en développement. Il est également affilié à l'Overseas Development Institute. Avant de revenir au monde universitaire, il a travaillé comme conseiller économique des gouvernements du Burundi et du Soudan du Sud. Ses recherches sont soutenues par le Economic and Social Research Council [bourse numéro ES/J500100/1]; et le Overseas Development Institute.

L'ICTD est financé avec l'aide britannique du gouvernement britannique et de la Fondation Bill & Melinda Gates; cependant, les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles des gouvernements du Royaume-Uni. Les lecteurs sont invités à citer et à reproduire le contenu de la série. En contrepartie, l'ICTD demande à être dûment citée et ces citations doivent être référencées comme ci-dessus.

Traduit en Français par Cyrielle Havaré-Bourdais.



L'ICTD est basé à l'Institut of Development Studies, Brighton BN1 9RE UK.

© ICTD 2018