



Qu'est ce qui ne va pas avec l'administration fiscale en Afrique ?

Résumé du document de travail 111 par Mick Moore

Les administrations fiscales en Afrique sub-saharienne ont connu des réformes considérables au cours des dernières décennies. Elles sont en moyenne plus réformées et plus efficaces à plusieurs égards que les administrations fiscales des autres régions à faible revenu. Plusieurs d'entre elles ont opéré des changements organisationnels importants, ce qui leur a permis de relever efficacement un certain nombre de défis majeurs. Parmi ces réformes figure l'introduction de la TVA, une taxe relativement complexe, dans presque tous les pays de la région. Le personnel de l'administration fiscale est de mieux en mieux formé et professionnellement qualifié. Même si les femmes ne représentent en moyenne qu'une minorité, leur effectif ne cesse d'augmenter. Il est à noter, par contre, que les recettes effectivement collectées n'augmentent pas relativement au PIB. Des évaluations comparatives effectuées par l'outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale (TADAT) montrent que les performances de l'administration fiscale dans la région ne sont guère impressionnantes. Il y a eu moins de changements positifs dans le fonctionnement effectif de l'administration fiscale que ce que pourraient laisser croire certains indicateurs extérieurs. Ce document présente un grand nombre d'éléments issus de recherches récentes menées sur deux problématiques interdépendantes auxquelles les dirigeants doivent accorder plus d'attention et qui peuvent être considérablement améliorées. Il s'agit de l'utilisation limitée ou inadéquate des technologies numériques et de l'imposition des petites entreprises.

Les technologies numériques

La première série de questions porte sur l'utilisation des technologies numériques dans l'administration fiscale. Ces technologies contribuent de manière considérable à la réduction des coûts, à la simplification et l'équité

du recouvrement pour les contribuables en fournissant des informations plus analytiques sur les processus de recouvrement et de gestion des fonds. Elles contribuent également à résoudre le problème relatif à la faiblesse du contrôle et de la responsabilité des administrations fiscales. Cependant, les technologies numériques sont déjà largement utilisées, et le principal problème n'est peut-être pas l'insuffisance des investissements dans les équipements et les systèmes. Le peu d'éléments dont nous disposons indique que les technologies numériques sont utilisées de manière limitée et inadéquate. Elles ont tendance à être utilisées de manière plutôt disproportionnée et sont souvent ignorées par le personnel de l'administration fiscale qui continue d'utiliser les anciennes procédures manuelles et discrétionnaires pour traiter avec les contribuables. En outre, on observe une tendance marquée à privilégier l'utilisation des technologies numériques pour certaines activités destinées aux contribuables, telles que les enregistrements, les déclarations et les paiements en ligne. Par contre, les technologies numériques sont peu utilisées pour des fonctions organisationnelles de base, mais très importantes, telles que la comptabilité interne. Les autorités doivent accorder plus d'attention à l'utilisation des technologies numériques et à la réalisation de nouveaux investissements dans ce sens.

L'imposition des petites entreprises

La deuxième série de questions porte sur les modalités organisationnelles d'imposition des petites entreprises en Afrique sub-saharienne. Quelles organisations devraient les taxer, et de quelle manière ? En particulier, est-il judicieux d'accorder autant d'importance à l'enregistrement des petites entreprises à des fins fiscales ? Les pratiques actuelles

« Il y a urgence de reconsidérer de manière radicale les modalités d'imposition des petites entreprises, ainsi que les entités responsables de ces impositions. »

sont à plusieurs égards inefficaces et problématiques et il existe de nombreuses possibilités d'amélioration de ces modalités organisationnelles.

Pour un certain nombre de raisons, notamment le fait que l'aide extérieure destinée à la collecte de recettes se concentre presque exclusivement sur les institutions nationales, l'administration fiscale des pays sub-sahariens est relativement centralisée. La quasi-totalité des recettes est collectée par les services fiscaux du gouvernement central, laissant très peu de ressources aux collecteurs

de recettes locaux. Cette situation a des conséquences défavorables sur la qualité de la gouvernance au sens large, puisqu'elle renforce la centralisation du pouvoir public ainsi que la faiblesse et le caractère informel de la collecte des recettes au plan local. En outre, cette concentration des activités de collecte des impôts au niveau national n'est pas efficace sur le plan organisationnel. Les services fiscaux du gouvernement central doivent s'organiser pour faire face à un éventail très diversifié de contribuables. Ils doivent en particulier s'occuper d'un petit nombre de grandes entreprises, dont beaucoup sont très transnationales, et qui contribuent pour la plus grande part aux recettes fiscales dans presque tous les pays. Cette tâche nécessite un personnel doté de compétences et de connaissances approfondies en matière de comptabilité, d'audit, d'enquête et de droit, ainsi qu'en relations internationales. Dans le même temps, les administrations fiscales consacrent plus d'énergie et de temps à taxer des légions de petites entreprises telles que les mécaniciens automobiles, les charpentiers, les vendeurs ambulants et les soudeurs, qui sont difficiles à localiser, changent très souvent d'activité, réalisent rarement des profits considérables et qui, mise ensemble, génèrent peu de revenus. Cette lourde tâche nécessite un personnel ayant une bonne maîtrise des localités et qui est très mobile.

Par ailleurs, plusieurs, voire la plupart des administrations fiscales nationales comptent dans leurs registres un grand nombre de contribuables inactifs, c'est-à-dire des personnes et des entreprises enregistrées auprès de l'administration fiscale mais qui ne paient véritablement pas de taxes, soit parce qu'elles ne produisent pas de déclaration de

revenus (non-déclarants), soit parce qu'elles produisent des déclarations qui ne font mention d'aucune obligation fiscale (déclarants nuls). Les registres des contribuables ne sont pas souvent exacts. Le grand nombre de contribuables inactifs et l'inexactitude des registres s'expliquent en grande partie par le fait que, dans de nombreux pays, des efforts considérables sont déployés pour enregistrer de nouveaux contribuables, alors que peu d'entre paient véritablement de taxes. Cette obsession pour l'enregistrement est étroitement liée à l'idée que la principale source de recettes

« Les administrations fiscales africaines devraient renoncer à l'obsession pour l'enregistrement. »

fiscales non collectées en Afrique sub-saharienne est le secteur dit informel - et plus précisément les petites entreprises et les personnes relativement pauvres. Il y existe des activités économiques informelles

qui devraient être prises en compte dans le filet fiscal, sauf qu'elles se font à grande échelle et non le contraire. Ces activités sont généralement exercées par de grandes entreprises, des professionnels indépendants et des personnes nanties. Enregistrer les petites entreprises n'est donc pas un moyen efficace de résoudre le vrai problème, et poursuivre activement les petits contribuables entraîne des coûts de recouvrement élevés. Les petites entreprises ne devraient être taxées que par un seul organisme de l'administration locale, et ce, d'une manière à fusionner les paiements de taxes et les frais d'enregistrement des entreprises. Le discours sur le secteur informel fait diversion et détourne l'attention des principales sources de recettes non collectées, qui comprennent les activités formelles et informelles, les revenus et les actifs des personnes nanties et les exonérations fiscales injustifiées accordées aux entreprises. Les administrations fiscales nationales doivent combattre et rejeter à la fois l'obsession pour l'enregistrement et la conviction selon laquelle les parties du secteur informel qui devraient faire l'objet d'une taxation sont constituées uniquement de petites entreprises. Les administrations fiscales pourraient accroître leurs recettes si elles se concentraient davantage sur les véritables sources de recettes non collectées à savoir l'imposition inadéquate des revenus élevés, de la richesse et de nombreuses transactions économiques transnationales.

Bibliographie

Citation : Moore, M (2020) *What is Wrong with African Tax Administration?* ICTD Working Paper 111, Brighton, IDS.

Crédits

Cet article a été écrit par Mick Moore.

Mick Moore est un spécialiste de l'économie politique. Ses recherches portent généralement sur les aspects nationaux et internationaux de la bonne et de la mauvaise gouvernance dans les pays pauvres, et plus particulièrement sur la fiscalité. Il a effectué de nombreuses recherches en Afrique et en Asie, notamment au Sri Lanka, à Taiwan et en Inde. Directeur général fondateur du Centre International pour la Fiscalité et le Développement (ICTD) de 2010 à 2020, il est actuellement agrégé supérieur de recherche et co-auteur de « Taxing Africa », écrit avec Wilson Prichard et Odd-Helge Fjeldstad et publié en 2018.

L'ICTD est financé avec l'aide britannique du gouvernement britannique et de la Fondation Bill & Melinda Gates; cependant, les points de vue exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles des gouvernements du Royaume-Uni ni celles de la Fondation Bill & Melinda Gates. 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.



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

© ICTD 2019