



ICTD

Résumé des Recherches

Numéro 72 • Juin 2022

Un aller-retour : La création de la taxe sur les transactions financières par téléphone mobile en Ouganda

Résumé du document de travail 123 de l'ICTD par Adrienne Lees et Doris Akol

La transaction financière par téléphone mobile (Mobile money) est largement considérée comme un outil puissant pour renforcer l'inclusion financière et, potentiellement, améliorer le bien-être économique des personnes démunies. Au fur et à mesure que le secteur du mobile money et son chiffre d'affaires se sont développés, certains gouvernements ont progressivement considéré les transactions par mobile money comme un moyen potentiellement pratique pour gérer les taxes. Cela dit, les mesures fiscales qui en découlent sont souvent controversées et suscitent de vives critiques de la part de ceux qui craignent qu'elles ne compromettent la croissance des services financiers numériques.

L'étude de cas de l'Ouganda illustre un exemple intéressant de cette tendance et démontre l'importance d'une conception méticuleuse de la politique fiscale. Au début de l'année 2018, il était admis de façon générale dans le pays que l'effort fiscal de l'Ouganda restait quelque peu en deçà de son potentiel de recettes, et des pressions étaient exercées pour trouver de nouvelles sources de revenus. En juillet 2018, le gouvernement a introduit une nouvelle taxe particulièrement controversée de 1 % sur la valeur de toutes les transactions par mobile money, l'une des nombreuses modifications apportées aux droits d'accise dans le but d'augmenter les recettes des secteurs des télécommunications et de la finance. À la suite d'un tollé général et à d'importantes difficultés d'application, la taxe a été modifiée en novembre 2018 pour s'appliquer uniquement aux retraits d'argent par mobile money à un taux de 0,5 %.

Dans notre article, nous soutenons que le processus d'élaboration de la politique fiscale concernant cette taxe a échoué à plusieurs étapes, ce qui a conduit à la mise en œuvre d'une mesure finalement imparfaite et impopulaire. Cet article, à notre connaissance, est l'un des seuls à adopter l'approche consistant à examiner un exemple spécifique du processus d'élaboration de la politique fiscale dans un pays à faible revenu.

Un processus bien conçu ne garantit pas forcément de bons résultats, mais en établissant quelques principes fondamentaux, les gouvernements peuvent accroître la probabilité d'obtenir de meilleurs résultats et réduire considérablement le risque d'erreurs évitables, souvent coûteuses, dans la conception des politiques.

Processus d'élaboration de la politique fiscale ougandaise

L'élaboration de la politique fiscale en Ouganda suit une série de phases distinctes étroitement liées au cycle budgétaire annuel, et est strictement contrôlée par le ministère des

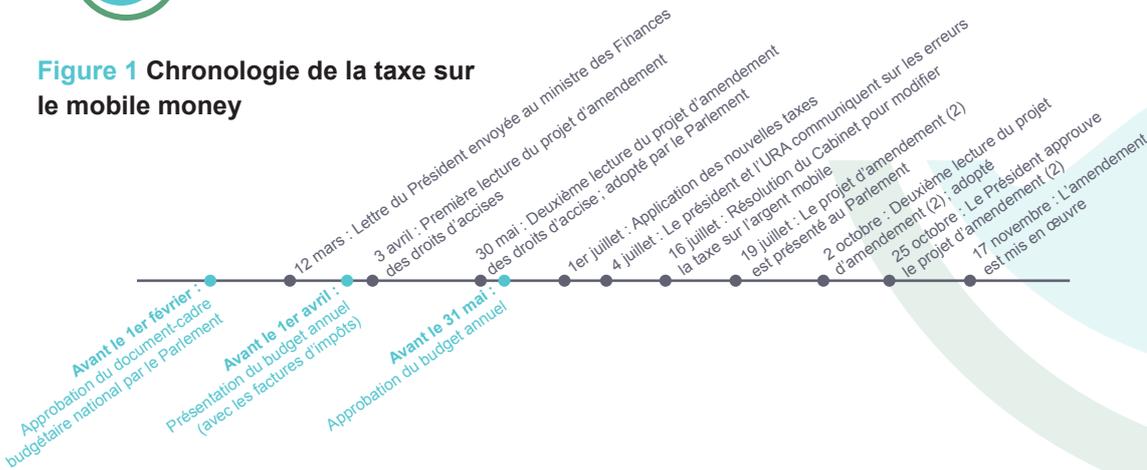
Finances, de la Planification et du Développement économique (MFPED). De manière inhabituelle, cette mesure a été prise à l'initiative du bureau du président en mars 2018, vers la fin du cycle budgétaire normal. L'orientation de la politique ayant été décidée au plus haut niveau de l'État, les décideurs politiques ont été obligés de suivre plutôt que de diriger. Le budget final doit être approuvé avant le 31 mai, et une nouvelle orientation apparaissant en mars laisse peu de temps pour une analyse rigoureuse. Néanmoins, les responsables du MFPED ont tenté de produire une analyse objective et technique pour montrer que la mesure, telle qu'elle était conçue à l'origine, n'était pas adaptée et pour proposer des alternatives. Ainsi, diverses consultations ont été organisées avec les principales parties prenantes afin de recueillir leurs points de vue, bien que la portée de ces consultations ait peut-être été très restreinte.

Les preuves produites n'ont pas influencé de manière significative l'orientation de la politique, et malgré les inquiétudes, la mesure a été approuvée par le gouvernement et transmise au Parlement. Le projet de révision des droits d'accise qui en résulte a été lu pour la première fois au Parlement le 3 avril et adopté en deuxième lecture. Le processus normal d'élaboration de la politique fiscale ne semblait pas assez solide pour résister aux pressions politiques et fiscales du moment.

L'introduction de la taxe le 1er juillet a suscité un soulèvement instantané dans l'opinion publique. Des organisations de la société civile, des journalistes, des étudiants et des activistes se sont mobilisés pour protester et manifester contre la taxe. Son application a été difficile et irrégulière. Conformément à la législation, la taxe avait été initialement imposée jusqu'à quatre fois sur un transfert d'argent par mobile money (le dépôt, l'envoi, la réception et le retrait d'argent par mobile money étaient tous traités comme des transactions distinctes). Une telle application abusive aurait dû être supprimée lors du processus d'élaboration de la politique. Pour ce faire, le président a publié une déclaration indiquant que le taux de 1 % était une erreur et que la taxe ne devait s'appliquer qu'aux retraits, ce qui a contribué à accentuer la confusion. Un amendement a été introduit au Parlement pour réduire de moitié le taux et limiter la taxe aux retraits, et des changements ont été mis en œuvre en novembre. Les difficultés de mise en œuvre démontrent combien la consultation, la connaissance du secteur et l'expérience pratique des administrateurs fiscaux peuvent contribuer à une bonne élaboration des politiques.

La taxe a finalement réussi à augmenter les recettes, avec un recouvrement total des recettes au cours de l'exercice 2018/19

Figure 1 Chronologie de la taxe sur le mobile money



représentant 137 % de l'objectif initial (Autorité fiscale ougandaise 2019). Cependant, au cours de l'exercice 2019/20, la taxe a enregistré des résultats inférieurs aux prévisions, en mobilisant 36 % de moins que lors de l'exercice précédent (Autorité fiscale ougandaise 2020).

Où le processus a-t-il échoué ?

Plusieurs étapes essentielles du processus d'élaboration de la politique fiscale ont été tronquées ou complètement omises, ce qui a compromis le processus.

Tout d'abord, le processus d'élaboration de la politique n'était pas assez solide pour résister aux pressions politiques. La sphère technique du gouvernement a succombé à ces pressions, adoptant à la hâte une mesure inappropriée sans examen adéquat. L'élaboration de la politique, qui prend généralement plusieurs mois, a été comprimée en deux semaines environ, ce qui a sapé la capacité des agents à rassembler des preuves, à analyser la proposition et à élaborer des alternatives viables.

Deuxièmement, les décideurs fiscaux n'ont pas réussi à rassurer les politiciens que leurs préoccupations étaient prises en compte. L'absence d'une vision claire à moyen terme de la politique fiscale a favorisé un environnement d'élaboration des politiques qui accepte les mesures à court terme pour combler les écarts budgétaires. La politique fiscale peut ainsi donner l'impression d'être simplement réactive, sans objectifs propres définis.

Troisièmement, des occasions d'intégrer de manière correcte les points de vue et les préoccupations des parties prenantes ont été manquées ou gaspillées. En raison du délai serré, la consultation des parties prenantes a particulièrement fait défaut, la société civile et le secteur privé étant presque entièrement exclus. Des consultations plus approfondies auraient peut-être permis de mieux comprendre l'impact probable de la taxe, évitant ainsi des ajustements coûteux.

Toutefois, cette taxe présente un exemple exceptionnellement réussi de négociation fiscale, notamment le processus de négociation entre les contribuables et le gouvernement, et d'influence des acteurs publics sur la politique fiscale.

En réponse aux nombreuses protestations, le gouvernement a réduit le taux d'imposition et restreint l'assiette fiscale.

À quoi ressemble une bonne politique fiscale ?

Cette étude de cas fournit de précieux enseignements sur l'élaboration d'une politique fiscale efficace. Nous mettons en évidence quatre domaines dont le bon fonctionnement peut conduire à des propositions plus solides et à de meilleurs résultats.

- **Utiliser un agenda à moyen terme pour la politique fiscale :** cela permet d'aligner les sphères politiques et techniques du gouvernement et, en définissant une vision, améliore la prévisibilité. Dans notre cas, l'accent mis sur le comblement d'un déficit budgétaire immédiat a contribué à des défaillances dans l'élaboration de la politique.
- **Mettre en place et faire connaître un processus de politique fiscale solide :** un processus bien documenté, avec un calendrier précis, engage les décideurs fiscaux à adopter une approche standard et systématique de toutes les questions politiques importantes et réduit les possibilités de contourner la procédure régulière.
- **Adopter des normes rigoureuses d'évaluation des politiques :** l'évaluation de la politique doit être une priorité dès le début, afin de comprendre l'impact probable des propositions. Une politique fiscale bien conçue doit prendre en compte non seulement l'impact probable sur les recettes, mais aussi l'équité, l'efficacité et la possibilité d'administration.
- **Établir un lien bidirectionnel entre les sphères politiques et techniques du gouvernement :** la formalisation des liens par la nomination d'un conseiller peut contribuer à créer un accord et une compréhension à grande échelle.

Le présent document met en évidence les risques posés par les lacunes de l'approche actuelle de l'Ouganda en matière d'élaboration de la politique fiscale.

Lectures complémentaires

Autorité fiscale ougandaise (2020) Rapport sur l'évolution des recettes pour l'exercice 2019/20, www.ura.go.ug/openFile.do?path=/webupload/upload/download//staticContent//TOPMENU//9907//10192_RPR.pdf (2019) *Rapport sur les recettes de l'exercice 2018/19*, www.ura.go.ug/Ressources/webuploads/GNRART/Annual%20Revenue%20Report%20FY%202018-19.pdf.

Citation: Lees, A. et Akol, D. (2021) *There and Back Again: The Making of Uganda's Mobile Money Tax*, ICTD Working Paper 123, Brighton: Institute of Development Studies.

Crédits

Adrienne Lees est chargée de recherche au Centre International pour la Fiscalité et le Développement, à l'Institute of Development Studies. Elle a été boursière de l'ODI, de 2017 à 2019, au département de la politique fiscale du ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique en Ouganda. Au cours de sa bourse, Adrienne a été étroitement impliquée dans la recherche, le développement et la rédaction de la première stratégie de mobilisation des recettes intérieures de l'Ouganda.

Doris Akol est conseillère principale en matière de politique et d'engagement pour le programme DIGITAX du Centre International pour la Fiscalité et le Développement. Elle jouit de plus de 20 ans d'expérience dans le domaine de la politique et de l'administration fiscales et a occupé divers postes au sein de l'Autorité fiscale ougandaise. Plus récemment, jusqu'en mars 2020, elle était commissaire générale et membre du conseil d'administration. Doris a également été membre du Conseil du Forum des administrateurs fiscaux africains (ATAF) de 2014 à 2020.

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, 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 2022