



Démocratisation en Tanzanie : Pas d'élections sans exemptions fiscales

Résumé du document de travail 98 par Ole Therkildsen
et Ane Karoline Bak

Cette publication a pour objectif de contribuer à une meilleure compréhension de l'économie politique des exemptions fiscales dans les pays d'Afrique. Dans un contexte électoral de plus en plus compétitif et de libéralisation économique dans ces pays, nous nous baserons sur l'offre et la demande pour étudier comment les fluctuations dans le temps du volume d'exemptions fiscales pour les sociétés et pour les particuliers sont liées au cycle électoral.

Certaines fluctuations sont générées, au moins en partie, par l'appel au financement des campagnes électorales et par la volonté des entreprises et des particuliers de satisfaire à cette demande. D'un côté, les élites dirigeantes ont besoin de fonds politiques pour rester au pouvoir. De l'autre, les entreprises doivent leur réussite en partie aux exemptions fiscales et autres rentes dispensées par l'Etat. Par conséquent, les intérêts mutuels des grands capitalistes et de l'élite politique au pouvoir se trouvent au centre du face à face entre l'offre d'une part et la demande croissante en financements politiques d'autre part.

L'importance des exemptions fiscales

Les exemptions fiscales sont généralement définies comme des déviations dans le système fiscal de base générant, pour le trésor public, un manque à gagner plutôt qu'une dépense

directe. Elles prennent différentes formes, allant de la réduction des impôts aux droits de douanes, et elles peuvent être spécifiques à certaines zones géographiques (zones franches urbaines – ZFU) ou à certaines périodes (congrés fiscaux).

L'utilisation des exemptions fiscales se développe dans un nombre croissant de pays en Afrique sub-saharienne. D'après les dernières données comparables disponibles, les sommes sont conséquentes : en 2010/2011, la Tanzanie a dépensé 2.5 pourcents de son PIB en exemptions fiscales, le Burundi 7.1 pourcents, le Kenya 2.6 pourcents, le Rwanda 3.2 pourcents et l'Ouganda 1.2 pourcents. On observe des niveaux similaires en Afrique occidentale. L'utilisation des exemptions fiscales en Tanzanie est donc relativement standard. Les manques à gagner dus aux exemptions fiscales sont substantiels. Ils s'élevaient à environ 1.16 milliard de dollars à leur maximum en 2011 mais se sont réduits à 0.47 milliard en 2016.

En ce qui concerne la Tanzanie, ces données sont tirées de sources officielles – notamment les données en séries chronologiques sur les exemptions fiscales fournies dans le rapport annuel du Controller and Auditor General's (CAG's) ainsi que les microdonnées (limitées) sur les exemptions fiscales par bénéficiaires. Cette étude utilise également des articles académiques, des journaux, de récents

« Le cadre réglementaire entourant les financements politiques n'est pas implémenté et le libre accès aux informations portant sur les bénéficiaires des exemptions fiscales n'est pas fiable, ce qui offre au parti au pouvoir de nombreuses opportunités de convertir les financements politiques. »

rapports rédigés par des consultants et des ONG, ainsi que des entretiens avec divers informateurs clés entre 2009 et 2018. Les autres utilisations des systèmes fiscaux dans le but d'influencer les résultats électoraux – et l'appareil gouvernemental et les budgets de manière plus générale – ne sont pas analysées dans cette publication.

Lien entre exemption fiscale et financement politique

L'analyse exploratoire du lien entre les exemptions fiscales et les financements politiques en Tanzanie se concentre principalement sur Chama Cha Mapinduzi (CCM), le parti au pouvoir depuis l'indépendance en 1961, et principal bénéficiaire de financement par le secteur privé.

Les données sur les exemptions de 2002 à 2016, qui couvrent trois élections générales, permettent d'établir le lien entre exemptions fiscales et financements politiques. Elles montrent une covariation entre les pics de volumes d'exemptions fiscales destinées aux entreprises du secteur privé ou aux particuliers et les années d'élections. Les donations effectuées par les entreprises et les particuliers aident à couvrir la demande de financement de campagne du parti au pouvoir. Par ailleurs, même si le volume total d'exemptions fiscales a chuté depuis 2011, le pic de volume pour ce type d'exemptions a augmenté entre les élections de 2005 et celles de 2015.

Cette affirmation est soutenue par cinq points principaux : (a) depuis les années 2000, le coût des campagnes électorales a augmenté à cause de l'intensification de la compétition pour le pouvoir politique – à la fois au sein du parti leader et vis-à-vis de l'opposition. (b) le cadre réglementaire entourant les financements politiques n'est pas implémenté et le libre accès aux informations portant sur les bénéficiaires des exemptions fiscales n'est

pas fiable, ce qui offre au parti au pouvoir de nombreuses opportunités de convertir les exemptions en financements politiques.

(c) le ratio taxes/PIB a diminué au moment de chacune des trois dernières années d'élections. (d) le volume d'exemptions fiscales (en shilling constant) en faveur des entreprises du secteur privé et des particuliers a augmenté autour de ces trois années d'élections – même si le volume total d'exemptions fiscales a globalement diminué depuis 2011/2012. Enfin, (e) même s'il est possible que certaines donations versées en échange d'exemptions fiscales atterrissent dans des poches privées, une part significative se doit d'aller dans le parti au pouvoir, sans quoi il lui serait difficile de couvrir l'augmentation continue des coûts de campagne électorale.

Les implications en termes de gouvernance

Le cas tanzanien illustre bien le fait que la démocratisation depuis les années 90 n'a pas impacté ses politiques clientélistes. A l'inverse, elle les a amplifiées : l'argent est devenu de plus en plus important dans les politiques tanzaniennes. Par conséquent, le vieux parti autoproclamé socialiste des travailleurs et des paysans a été conduit à entretenir des relations étroites avec un segment restreint de la communauté entrepreneuriale ainsi qu'avec des personnes fortunées. Si l'on considère que les états s'appuyant sur une fiscalité large ont de meilleures motivations pour mettre en œuvre une meilleure gouvernance, il apparaît que les perspectives d'amélioration des gouvernances à court terme ne sont pas favorables dans de tels contextes.

Démocratique ou non, dans un pays où le gouvernement dépend d'un nombre très réduit d'entreprises et de particuliers fortunés pour ses revenus et où le parti au pouvoir dépend de ces mêmes sources pour réaliser ses campagnes électorales, il est impossible d'avoir en place un contrat fiscal significatif et inclusif.

Lectures complémentaires

Citation: Therkildsen, O. and Bak, A.K. (2019) *Democratisation in Tanzania: No Elections Without Tax Exemptions*, ICTD Working Paper 98, Brighton, IDS

Crédits

Ole Therkildsen est chercheur au Danish Institute for International Studies, DIIS.

Ane Karoline Bak est post doctorante au département de sciences politiques de l'université d'Aarhus. Elle est titulaire d'un master de l'université d'Edinburgh intitulé Africa and International Studies et d'un master en sciences politiques de l'université d'Aarhus. Elle participe au programme de recherches Political Settlement and Revenue Bargains in Africa.

L'ICTD est financé par l'UK aid du gouvernement britannique et par la Bill & Melinda Gates Foundation; cependant, les opinions exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique, ni celles de la Bill & Melinda Gates Foundation. Les lecteurs sont encouragés à citer et reproduire le contenu des séries. En retour, l'ICTD requière d'être dûment mentionné et la rédaction des citations suivant le format ci-dessus.



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

© ICTD 2019