



La lettre d'Afrique centrale

**Cameroun – Centrafrique – Congo – Gabon – Guinée Equatoriale –
République Démocratique du Congo – São Tomé et Príncipe – Tchad**

© DG Trésor

N°16 – mars 2020

SOMMAIRE

REGION.....	2
Quel bilan économique pour la CEMAC trois ans après le sommet de Yaoundé ?.....	2
Les directives CEMAC sur les finances publiques : une appropriation assez lente par les États-membres.....	4
CAMEROUN.....	5
L'augmentation des recettes ne s'est pas accompagnée d'un véritable élargissement de la base fiscale.....	5
La dépense fiscale atteint-elle ses objectifs au regard de son coût pour les finances publiques ?.....	8
Le budget 2020 affiche une baisse de 5 % sur un an.....	10
CONGO.....	12
La politique fiscale au Congo.....	12
GABON.....	14
La rationalisation des exonérations et la lutte contre la parafiscalité, deux chantiers prioritaires de la réforme de la fiscalité.....	14
GUINEE EQUATORIALE.....	16
La Guinée équatoriale face au défi de la diversification de ses recettes publiques.....	16
RDC.....	17
La mobilisation des ressources intérieures, un impératif pour la RDC.....	17
Le budget 2020 jugé peu réaliste par le FMI.....	18
TCHAD.....	20
La reprise du secteur pétrolier met en évidence le peu d'avancées en matière de diversification des ressources budgétaires.....	20
FOCUS STATISTIQUE.....	22
Présentation simplifiée des lois de finances initiales 2020.....	22

EDITO

La bonne gestion des finances publiques est un sujet complexe, parce qu'elle renvoie à des problématiques très diverses, toutes essentielles pour la bonne marche du pays. Certaines touchent aux fondamentaux de la démocratie – le vote des lois de finances, qui devrait garantir à la fois la légitimité de l'impôt et celle de la dépense, la responsabilité des gouvernements vis-à-vis des contribuables, l'intégrité des responsables. D'autres sont liées à l'efficacité de l'action de l'Etat en matière économique : contrôle des équilibres budgétaires, efficacité de l'investissement public, capacité de la puissance publique à financer les fonctions essentielles de l'Etat. Les sujets sont souvent techniques, ils nécessitent une administration compétente et des outils adaptés. C'est un travail de longue haleine, mais à la suite du sommet de Yaoundé, fin 2016, les partenaires techniques et financiers ont cherché à donner un coup d'accélérateur pour aider les pays de la CEMAC sur ces différents chantiers. Le travail réalisé est variable d'un pays à l'autre, mais il n'est pas négligeable. Comptes uniques du trésor, connexion entre les régies, comptabilité en droit constaté, premières ébauches de budgets sous forme de budget de programme, progrès en matière de transparence ou de respect de l'annualité budgétaire, efforts d'élargissement de la base fiscale, les chantiers sont nombreux. Mais les résultats ne sont pas suffisamment rapides, probablement parce que l'impulsion politique est encore insuffisante. Les recettes restent assises sur une base de contribuables trop étroite et l'augmentation de la pression fiscale et des contrôles se traduit par une dégradation du climat des affaires et de l'attractivité de la région pour les investisseurs. Les budgets d'investissements ont été les plus touchés par l'effort d'ajustement engagé depuis 2016 – il aurait probablement été préférable de mieux contrôler les dépenses courantes, mais dès lors que les crédits disponibles baissaient, il était d'autant plus important que les sommes restantes soient utilisées de la manière la plus efficace possible. Le bilan tiré par les différentes études (cf étude banque mondiale pour le Cameroun, par exemple – <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/412641543396425023/pdf/124725-REVISED-FRENCH-Cameroun-revue-dependances-publiques-2018-FINAL.pdf>) n'est pas bon. Difficile de dire, au moment où cette nouvelle lettre va paraître, si l'impact du Coronavirus est susceptible de fragiliser à nouveau la région. Mais on peut espérer que le travail de fond qui a été réalisé dans la période récente va pouvoir donner, rapidement, les résultats qui permettraient à la fois aux pays de la CEMAC et à la RDC de mieux financer leurs dépenses essentielles et de mobiliser les outils disponibles pour assurer l'efficacité du prélèvement et de la dépense.

Pierre GRANDJOUAN
Chef du Service économique régional
pour l'Afrique centrale

REGION

Quel bilan économique pour la CEMAC trois ans après le sommet de Yaoundé ?

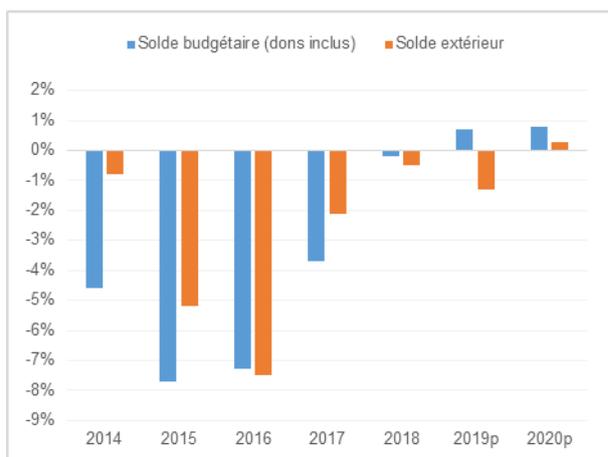
Trois ans après la tenue du sommet extraordinaire des chefs d'État qui avait acté la volonté des pays de la CEMAC d'avancer vers une conclusion coordonnée de programmes d'ajustement avec le FMI, les politiques de consolidation budgétaire appuyées par l'intervention vigoureuse des bailleurs de fonds ont permis à la zone de juguler les effets de la crise des matières premières, avec un impact modéré sur les populations et en permettant la reconstitution progressive des réserves de change. Mais en matière de réformes structurelles, malgré l'adoption de mesures qui ont permis d'avancer vers une gestion des finances publiques plus transparente, le bilan est décevant.

Les politiques de consolidation budgétaire et l'intervention de la communauté des bailleurs permettent à la CEMAC d'entrevoir la sortie de crise

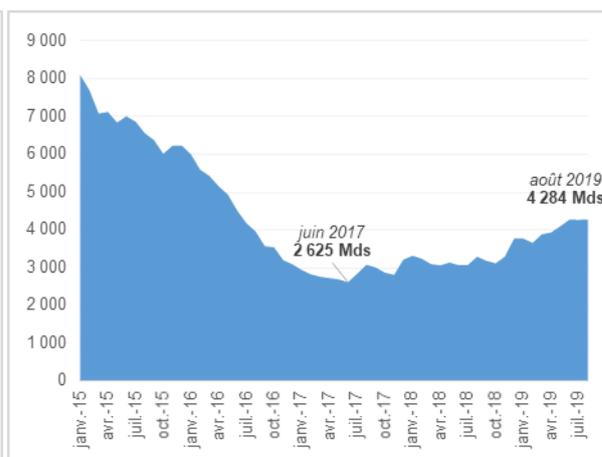
Les derniers chiffres publiés par le FMI confirment que le relèvement de la CEMAC de la crise des matières premières est en bonne voie. Celle-ci avait culminé entre 2015 et 2017 et s'était traduite par un ralentissement de la croissance – qui était même légèrement passée en territoire négatif en 2016 (-0,3 %) –, un creusement des déficits budgétaires et de la balance des paiements ainsi qu'un effondrement des réserves de changes (cf. graphiques 1 et 2) qui avait un temps fait craindre une dévaluation du franc CFA d'Afrique centrale.

Depuis 2017, de nombreux indicateurs signalent une amélioration de la situation macroéconomique. La croissance, attendue à 2,5 % en 2019, reste certes à un niveau trop faible pour permettre une augmentation du niveau de vie des populations¹, mais elle s'est relevée depuis le point bas de la crise. La consolidation budgétaire a apporté des résultats rapides : d'un déficit de 7,3 % du PIB en 2016, la CEMAC a retrouvé l'équilibre dès 2018 (déficit de 0,2 %) et un excédent de 0,7 % devrait être constaté *in fine* en 2019. Le solde de la balance des paiements est pour sa part resté négatif (-0,5 % du PIB en 2018 et -1,3 % prévu pour 2019) mais le déficit s'est fortement réduit par rapport à 2016 (-7,5 %). Enfin, les réserves de change, qui s'étaient effondrées (-62 % entre 2014 et 2017) et ne représentaient plus que 2,3 mois d'importations au plus fort de la crise, se sont partiellement reconstituées (+63 % sur deux ans à fin août 2019). Elles dépassent désormais les trois mois d'importations – 3,3 mois fin 2019, soit un niveau légèrement supérieur à l'objectif fixé par le FMI à cette date.

Graphique 1. Évolution des soldes budgétaires et extérieurs de la CEMAC (% du PIB)



Graphique 2. Évolution des réserves de change de la CEMAC (Mds FCFA)



Source : BEAC (traitement SER)

¹ Compte tenu du taux de croissance démographique situé entre 2,5 et 3 % dans les différents pays de la zone.



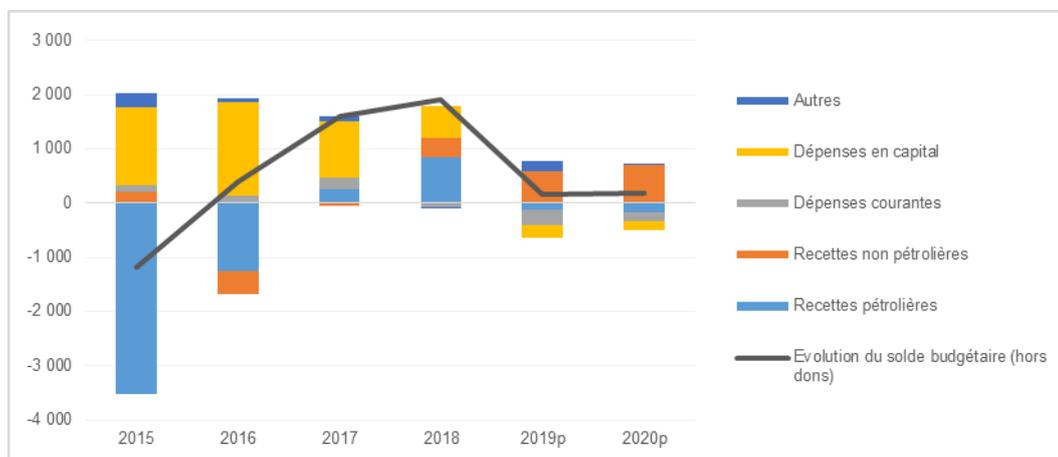
L'intervention des bailleurs de fonds a été décisive pour éviter la crise en injectant les liquidités suffisantes pour soutenir le niveau des réserves de change. L'équivalent de 6,2 Mds EUR devrait être décaissé par les différents partenaires d'ici 2020 dans le cadre des programmes dits de « première génération ». Ce soutien a permis d'accompagner les États durant cette période de crise et d'éviter que l'ajustement budgétaire ne pèse trop fortement sur les populations.

La consolidation budgétaire a surtout été obtenue par la compression des dépenses d'investissement jusqu'en 2017 puis grâce au rebond de la croissance

Si la rapidité avec laquelle le rétablissement de la situation macroéconomique a été mené doit être saluée, une analyse plus fine met en évidence les limites de l'ajustement opéré. Les pays entrés tardivement sous programme (Congo et Guinée équatoriale) sont ceux dont l'ajustement a été le plus déséquilibré mais de manière générale, ils ont tous dévié de la trajectoire promue par les programmes qui préconisait une mobilisation accrue des recettes intérieures *via* l'élargissement de la base fiscale et une réduction ciblée en priorité sur les dépenses courantes (maîtrise de la masse salariale, suppression des subventions qui ne bénéficiaient pas aux populations les plus fragiles, notamment les subventions aux carburants) pour préserver les dépenses d'investissements nécessaires à la croissance.

Mais en réalité, l'essentiel de l'ajustement budgétaire s'est fait avant la conclusion des programmes et a porté sur la baisse des dépenses d'investissement. Dès 2015 et 2016, face à l'effondrement des recettes pétrolières, les gouvernements ont décidé de réduire drastiquement leurs dépenses en capital (plus de 3 000 Mds FCFA en deux ans) afin de contenir le creusement du déficit. Cette tendance a été particulièrement forte en Guinée équatoriale (-1 500 Mds FCFA) et au Congo (-1 300 Mds FCFA). Le Cameroun a été le seul pays à poursuivre ses investissements dans la perspective de l'organisation de la CAN 2019.

Graphique 3. Contributions des différents postes budgétaires à l'ajustement opéré par les pays de la CEMAC (Mds FCFA)



Lecture : En 2015, le solde budgétaire (hors dons) des pays de la CEMAC s'est creusé de 1 775 Mds FCFA (cf. courbe). La forte baisse des dépenses en capital (-1 444 Mds FCFA) n'a permis de compenser qu'en partie l'effondrement des recettes pétrolières (-3 514 Mds FCFA). L'évolution des autres postes a joué de manière plus marginale sur la variation du solde budgétaire.

Source : FMI (traitement SER)

Ces coupes ont été maintenues en 2017 et 2018 mais la reprise progressive des cours du baril et l'augmentation de la production ont généré suffisamment de recettes pétrolières pour relâcher une partie de la contrainte sur les dépenses et résorber le déficit budgétaire. Le rebond de la croissance résulte en effet principalement du dynamisme du secteur pétrolier qui bénéficie de l'exploitation de nouveaux gisements ou d'investissements qui avaient été reportés durant la crise et qui sont désormais possibles grâce à la remontée des cours du baril. À l'exception de la Guinée équatoriale, l'ensemble des pays producteurs d'hydrocarbures de la zone ont vu leur production augmenter en 2018-2019 grâce à l'exploitation du gisement Moho-Nord au Congo, aux investissements du chinois CNPCI au Tchad, à l'exploitation gazière au Cameroun. La production de pétrole



est également répartie à la hausse au Gabon après trois années de contraction.

A l'inverse, l'activité dans le secteur hors pétrole reste peu dynamique en raison de la baisse de la commande publique, de l'accumulation d'arriérés de paiement de la part des États et plus généralement d'un environnement des affaires dégradé. Les arriérés domestiques ont d'ailleurs constitué une variable d'ajustement importante : à fin mai 2019, ils s'élevaient encore à près de 6 % du PIB de la CEMAC (et jusqu'à près de 18 % du PIB au Congo). D'autre part, la mobilisation des recettes non pétrolières n'a commencé à donner des résultats qu'à partir de 2018 (+370 Mds FCFA sur un an) et surtout par une accentuation de la pression fiscale sur le secteur formel. Selon les prévisions du FMI, ce sont ces recettes non pétrolières qui devraient soutenir le redressement des comptes publics dans les années à venir, ce qui rend l'objectif d'élargissement de la base fiscale d'autant plus important.

Le degré de fragilité des économies de la CEMAC reste toujours très élevé

La crise de 2014 avait été révélatrice des vulnérabilités des économies d'Afrique centrale. La stabilité macroéconomique a certes été rétablie mais l'absence de réformes visant à réduire les faiblesses structurelles des économies expose la zone à une crise identique si un nouveau choc sur les prix des matières premières venait à se produire. Les effets pourraient même être plus graves car les États se sont appauvris (les recettes pétrolières de la zone ont été divisées par deux entre 2014 et 2019, les marges de manœuvre sur les dépenses d'investissement sont désormais minimales, et comme indiqué plus haut les réserves sont certes revenues au niveau souhaité, mais restent inférieures de moitié à leur niveau de 2014). Un nouveau choc sur les prix supposerait donc un ajustement nettement plus douloureux.

Dans la perspective d'une seconde génération de programmes, le volet structurel des réformes devra faire l'objet d'un plus grand volontarisme de la part des autorités pour faire progresser la gouvernance économique et financière. La mobilisation des recettes domestiques est un enjeu central, mais elle doit provenir d'une base élargie et ne pas empêcher l'amélioration du climat des affaires. L'environnement du secteur privé dépend également de l'apurement de la dette commerciale, et d'une lutte plus efficace contre l'instabilité juridique et la corruption. Les pays de la région ont besoin d'investir, dans des conditions compatibles avec une gestion prudente de l'endettement public, ce qui nécessite des progrès en matière de transparence et de qualité de la gestion des projets. Enfin dans plusieurs pays une plus grande efficacité des entreprises publiques est un enjeu déterminant à la fois du point de vue du risque budgétaire, pour garantir l'efficacité des efforts en matière de transparence et de lutte contre la corruption, et pour contribuer à établir un environnement propice au développement de l'économie.

Les directives CEMAC sur les finances publiques : une appropriation assez lente par les États-membres

Le conseil des ministres de la CEMAC avait adopté en 2011 six directives qui devaient contribuer à rénover le cadre harmonisé de gestion des finances publiques des États-membres. Le délai de transposition des directives initialement prévu pour 2017 a été prolongé à 2019.

La transposition de ces directives CEMAC dans les législations nationales doit permettre de répondre à trois enjeux : (i) renforcer la transparence de la gestion des finances, (ii) mettre en conformité cette gestion des finances publiques avec les bonnes pratiques internationales et (iii) renforcer l'intégration régionale et faciliter la comparabilité entre les États-membres pour favoriser le contrôle multilatéral de la commission de la CEMAC.

Les actions réalisées

La transposition de ces directives communautaires dans les législations nationales connaît des avancées extrêmement variables selon les pays. Alors que l'échéance fixée par la CEMAC est désormais dépassée, la Guinée équatoriale et la Centrafrique n'ont toujours pas lancé le processus. Au Cameroun, les deux directives principales – à savoir la directive n°01/11 « portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques » et la directive n°06/11 « portant sur la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion des finances



publiques » – ont été transposées en 2019. Les quatre autres², qui sont le pendant des deux premières et permettent leur application, ne le sont pas encore. Seuls le Tchad, le Gabon et le Congo ont transposé l'ensemble des directives. Reste que la mise en œuvre concrète des réformes est lente.

La principale avancée dans l'implémentation de ces directives au Cameroun, au Gabon et au Congo porte sur l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire au parlement sur l'enjeu de la transparence et de la bonne gouvernance. Le Cameroun et le Congo ont par ailleurs une longueur d'avance dans la présentation du budget par programmes, avec notamment depuis quelques années l'élaboration des cadres de dépenses à moyen terme et l'adoption par le parlement des budgets programmes. Au Tchad, le passage à la budgétisation par programmes est inscrit dans le plan d'action 2017-2021 avec une mise en œuvre prévue pour 2022.

Des insuffisances perdurent sur le plan budgétaire avec une part importante des dépenses réalisées hors procédures budgétaires, sur le plan comptable, ou encore sur le plan de l'information et du contrôle.

Les perspectives

La transposition et la mise en œuvre des directives supposent de lourds changements dans la manière d'appréhender la gestion des finances publiques. La préparation du budget en est bouleversée, les contrôles renforcés et la comptabilité de l'État transformée. L'ensemble nécessite un engagement supplémentaire des responsables politiques.

Pour parvenir aux résultats escomptés il apparaît également nécessaire de mettre en place des procédures contraignantes au niveau de la CEMAC. A titre d'exemple, la capacité à exercer une coercition sur les États-membres est très aboutie dans l'Union européenne. Effectivement, la cour de justice peut être saisie d'un recours en manquement contre un État-membre et elle s'est dotée au fil de ses jurisprudences de larges pouvoirs pour obliger l'État récalcitrant à se conformer au droit de l'Union. Elle peut condamner un État au paiement d'une somme forfaitaire, d'une astreinte ou les deux en même temps, ces sanctions sont très dissuasives notamment grâce à des montants élevés. Cependant, contrairement à la pratique dans l'UE, les institutions de la CEMAC ayant la mission de faire appliquer le droit ne détiennent pas encore le pouvoir de le faire.

Une réforme de 2008 a introduit le recours en manquement au titre d'une nouvelle compétence de la Cour de justice communautaire de la CEMAC, mais ce nouveau recours n'est pas encore entré en vigueur à ce jour. Il paraît souhaitable que le droit communautaire soit plus diffusé dans les États ce qui aboutirait à une meilleure exploitation de celui-ci par les citoyens et des juges nationaux. Corrélativement, cela pourrait donner plus de poids à la Cour de justice et lui permettre de produire une jurisprudence plus contraignante en cas de non-respect du droit de la CEMAC.

CAMEROUN

L'augmentation des recettes ne s'est pas accompagnée d'un véritable élargissement de la base fiscale

Les recettes non pétrolières ont fortement augmenté au Cameroun sur la dernière décennie, mais la crise économique et sécuritaire complique l'atteinte des objectifs fixés par le FMI

Le budget de l'État camerounais a connu une augmentation rapide au cours de la dernière décennie, grâce à la progression des recettes propres qui sont passées de 2 149 Mds à 3 630 Mds FCFA entre 2010 et 2019 (+68,9 %). Contrairement à ce que l'on observe dans les autres pays d'Afrique centrale, les recettes pétrolières ne représentent qu'une faible part du budget de l'État (443 Mds FCFA prévu pour 2020, soit 12,5 % des recettes internes) et cette augmentation est donc exclusivement imputable à une mobilisation accrue de recettes non pétrolières. Elle résulte à la fois du dynamisme de l'économie camerounaise durant la première moitié des années 2010 mais également de la volonté du gouvernement de renforcer sa politique fiscale afin d'accroître ses ressources et financer sa politique de développement. Cette nécessité s'est renforcée depuis le déclenchement en

² Directive n°02/11 relative au Règlement Général de la Comptabilité Publique, directive n°03/11 relative au Plan Comptable de l'État, directive n°04/11 relative à la Nomenclature Budgétaire de l'État et directive n°05/11 relative au Tableau des opérations financières de l'État.

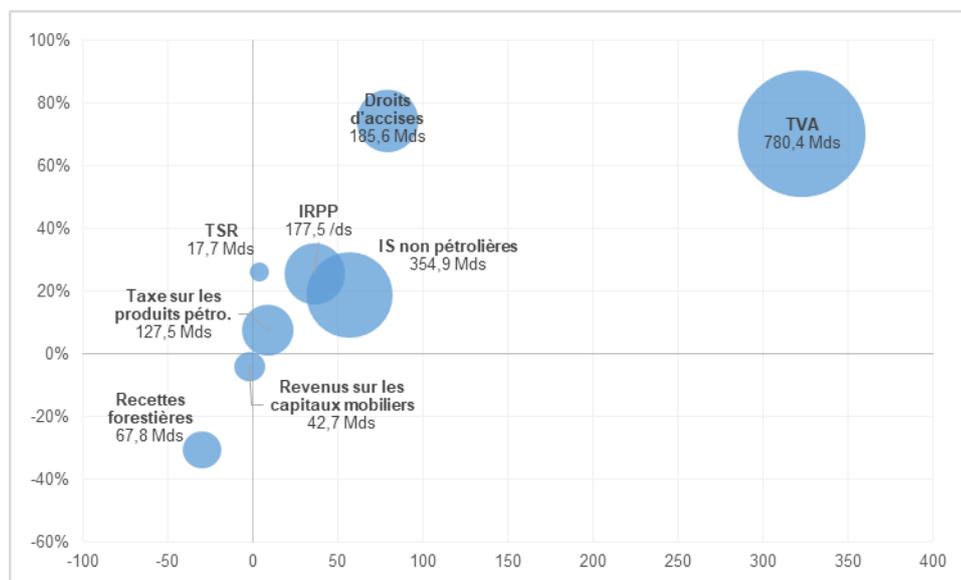
2014 de la crise des matières premières – dont l'impact a certes été plus contenu au Cameroun que dans d'autres pays plus dépendants de l'activité pétrolière – et le développement de l'insécurité dans les régions anglophones à partir de 2017 qui ont conduit à un ralentissement de la croissance.

Dans le cadre du programme triennal conclu avec le FMI en juin 2017, le gouvernement camerounais s'était engagé à améliorer la gestion des finances publiques et à accroître la mobilisation des recettes par l'élargissement de la base fiscale mais, à quelques mois du terme de ce programme, le bilan est mitigé. Quelques avancées ont été observées en matière de transparence avec notamment la publication régulière d'informations sur la situation financière et budgétaire de l'État et de ses démembrements, le lancement de la réforme du compte unique du Trésor ou encore l'informatisation et la dématérialisation de certaines procédures. En revanche, les choix de politique fiscale opérés sur la période récente n'ont pas été à la hauteur des enjeux, comme en atteste la cible indicative³ sur les recettes non pétrolières qui n'a été atteinte que de manière très irrégulière sur la durée du programme. En outre, ils ont fortement contribué à la dégradation des conditions d'exercice pour le secteur privé. Pour rappel, le Cameroun se place au 167^{ème} rang du dernier classement *Doing business* de la Banque mondiale et au 181^{ème} rang sur 190 sur le critère relatif au paiement des impôts et taxes.

Depuis la crise, les mesures ont surtout porté sur l'augmentation de la fiscalité indirecte au détriment de l'élargissement de l'assiette fiscale

Comme le montre le graphique ci-dessous, les efforts de mobilisation des recettes ont principalement porté sur le renforcement de la fiscalité indirecte. En effet, l'essentiel de l'augmentation de la fiscalité enregistrée entre 2014 et 2018 (+476 Mds FCFA) est passé par une augmentation de la TVA (+322,5 Mds à 780,4 Mds FCFA) et des droits d'accises (+79,2 Mds à 185,6 Mds FCFA).

Graphique 1. Évolution du rendement des principaux impôts entre 2014 et 2018



Lecture : Entre 2014 et 2018, le rendement de la TVA a progressé de 322,5 Mds FCFA (axe des abscisses), soit une hausse de 70,4 % (axe des ordonnées). Ce rendement s'élevait à 780,4 Mds FCFA en 2018.
Source : Direction générale des impôts

Au cours des dernières années, les différentes lois de finances ont entériné l'instauration d'un droit d'accise spécifique sur les jeux de hasard et de divertissement, le relèvement des droits d'accises sur les boissons alcoolisées et le tabac, le doublement des droits de timbre d'aéroport sur les vols internationaux, etc. Cette logique est toujours poursuivie en 2020 avec une loi de finances qui soumet désormais les ventes de biens et les

³ Les cibles indicatives (*indicative targets – IT*) désignent des critères quantitatifs contribuant au suivi de la mise en œuvre d'un programme. Cependant, contrairement aux critères quantitatifs de performance (*quantitative performance criteria – QPC*), ils ont un caractère non-contraignant ce qui signifie que leur non-respect ne peut pas empêcher la validation d'une revue.



prestations de services rendues à travers les plateformes de commerce électronique à la TVA, de même que les commissions perçues sur ces opérations. Par ailleurs, de nombreux produits sont assujettis à des droits d'accises (produits cosmétiques, motocycles d'une cylindrée supérieure à 250 cm³, sucreries et chocolats, etc.).

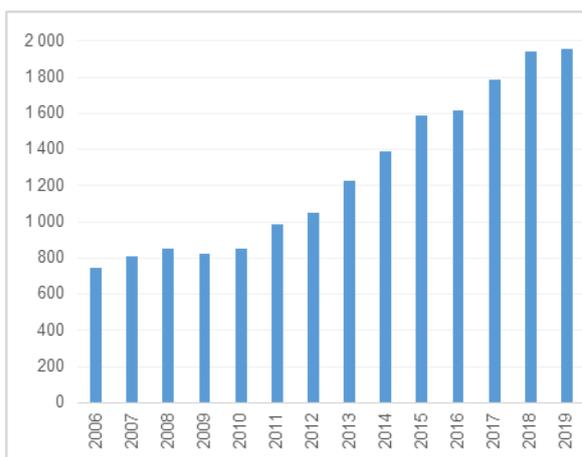
Les mesures qui portent sur la fiscalité indirecte peuvent être assimilées à un élargissement de la base fiscale, ou tout au moins à des mesures susceptibles de faire partager la charge par un nombre élevé de contribuables. Mais l'accroissement de la pression fiscale ne s'est pas accompagné de mesures suffisantes permettant d'identifier de nouveaux contribuables. L'effort fiscal continu donc de peser sur les consommateurs et sur un nombre extrêmement restreint d'entreprises du secteur formel. Selon les chiffres de la Direction générale des impôts (DGI), moins de 2 500 nouveaux contribuables ont été identifiés par l'administration fiscale en 2018 et le fichier de la DGI ne recense au total que 117 500 entités. De plus, l'effort fiscal est extrêmement concentré : les 455 grandes entreprises recensés contribuent à hauteur de 1 356,1 Mds FCFA (soit 70 % du total des recettes fiscales), un montant qui correspond à la fois à l'imposition directe de ces entreprises mais également aux impôts qu'elle collecte (TVA, droits d'accises, IRPP prélevé à la source, etc.).

Enfin, l'accentuation de la pression fiscale s'est accompagnée d'une hausse spectaculaire des contentieux, contribuant ainsi à une dégradation marquée du climat des affaires. Le nombre de procédures contentieuses a en effet augmenté quasiment de moitié en 2018 pour atteindre 3 465 cas et le montant des pénalités exigées par la DGI a été multiplié par deux en un an pour atteindre 132,8 Mds FCFA.

Une meilleure répartition de l'effort fiscal et l'amélioration des relations avec l'administration fiscale est indispensable pour enrayer la dynamique de dégradation du climat des affaires

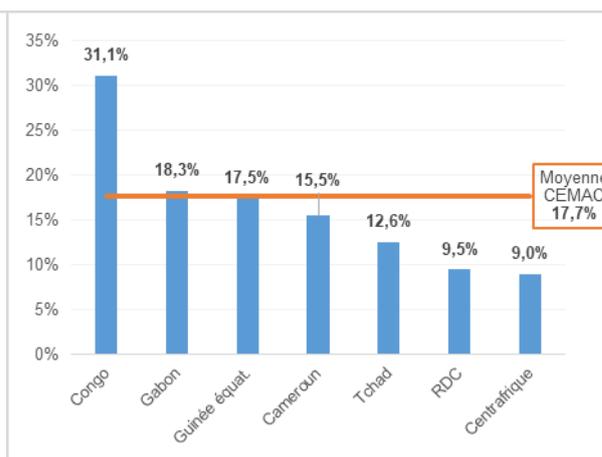
Avec un taux de pression fiscale atteignant 15,5 % en 2019, le Cameroun se place en-deçà de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (17,1 %). Il se situe dans une situation intermédiaire en Afrique centrale, entre des pays au niveau de développement plus faible et aux capacités administratives limitées (Tchad, RDC et Centrafrique) et des pays qui bénéficient à la fois d'un sous-sol riche en matières premières et d'une faible population (Guinée équatoriale, Gabon et Congo) (cf. graphique 2 ci-dessous)⁴. Des marges de manœuvre importantes existent donc pour améliorer la mobilisation des recettes mais une meilleure prise en compte de l'impact des mesures sur les acteurs économiques, consommateurs comme entreprises, semble aujourd'hui indispensable pour éviter une nouvelle dégradation du climat des affaires.

Graphique 1. Recettes fiscales non-pétrolières du Cameroun (Mds FCFA)



Source : Direction générale des impôts

Graphique 2. Taux de pression fiscale (*) des pays d'Afrique centrale (2019)



(*) Recettes publiques (hors dons)/PIB
Source : FMI (REO octobre 2019)

⁴ A titre de comparaison, le Sénégal et la Côte d'Ivoire affichent des taux de pression fiscale de respectivement 18,3 % et 19,0 %, pour une moyenne des pays de l'UEMOA qui s'établit à 18,4 %.



Trois pistes pourraient être privilégiées pour permettre de concilier les deux objectifs. La première doit permettre une meilleure répartition de l'effort fiscal par l'identification des contribuables. L'instauration d'une taxe foncière collectée par l'intermédiaire de la société d'électricité Eneo avait un temps été envisagé mais le gouvernement, arguant de difficultés techniques, a repoussé sa mise en place d'un an en 2018 avant de l'abandonner l'année suivante. En revanche, les travaux de rapprochement de la Direction générale des Douanes et celle des Impôts ont déjà donné quelques résultats : en 2018, l'obligation d'inscription au fichier des contribuables actifs de la DGI pour pouvoir procéder à des opérations douanières a permis d'identifier près de 1 000 contribuables et de collecter 3,2 Mds FCFA de recettes additionnelles.

Ensuite, la poursuite des efforts de dématérialisation permettrait de faciliter et donc d'accroître le recouvrement de l'impôt. Plusieurs mesures ont été adoptées par la DGI pour faciliter les procédures comme la dématérialisation du timbre fiscal, la délivrance en ligne de l'attestation de non redevance (ANR), la transmission en ligne des déclarations statistiques et fiscales (DSF), etc. En réduisant les contacts entre les contribuables et les agents de l'administration fiscale, la dématérialisation permet en outre de lutter plus efficacement contre la corruption et d'améliorer ainsi les relations entre l'administration fiscale et les opérateurs économiques.

Enfin, la rationalisation de la dépense fiscale apparaît nécessaire au regard du manque à gagner induit pour l'État – pour rappel, la dépense fiscale était évaluée à plus de 600 Mds FCFA soit environ un quart des recettes fiscales non pétrolières en 2018 (cf. article ci-dessous) – et du manque de justification économique de certains dispositifs. Le gouvernement a annoncé en août 2019 un objectif volontariste de réduction de plus de moitié (307,5 Mds FCFA d'ici fin 2020).

La dépense fiscale atteint-elle ses objectifs au regard de son coût pour les finances publiques ?

La dépense fiscale est définie par l'OCDE comme un transfert de ressources publiques résultant d'une réduction des obligations fiscales relativement à une norme, plutôt que d'une dépense directe. L'objectif de la dépense fiscale se résume très souvent à une incitation économique ou à une subvention à certains groupes sociaux.

Le Cameroun a fait un effort pour mieux cerner ce que représente la dépense fiscale

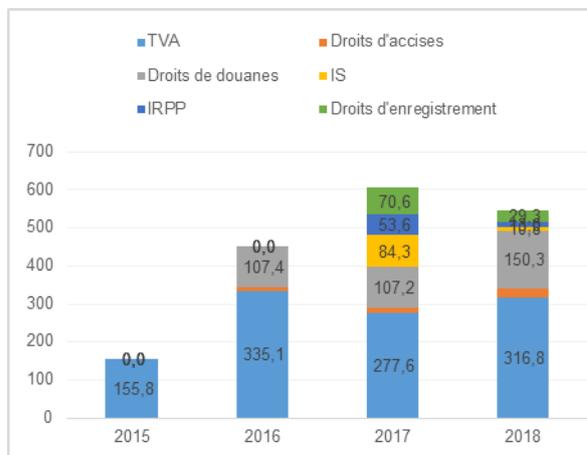
Depuis 2015, le Cameroun s'est engagé dans un processus d'évaluation de la dépense fiscale. Il se matérialise par la production d'un rapport d'évaluation annexé au projet de loi de finances présenté au Parlement. Publiée en 2016, la première édition portait sur les dépenses fiscales en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'exercice 2015, estimées à 155,8 Mds FCFA, soit 0,9 % du PIB. Depuis l'édition 2017, l'analyse intègre en plus de la TVA les droits d'accises et les droits de douanes pour un montant total estimé à 451,6 Mds FCFA, soit 2,5 % du PIB et 19,6 % des recettes non pétrolières. L'édition 2018 quant à elle intègre en plus des droits indirects cités ci-dessus, les droits directs (IS, IRPP et les droits d'enregistrement) pour des dépenses estimées à 605,6 Mds FCFA, soit 3,1 % du PIB et 24 % des recettes fiscales non pétrolières.

Les mesures recensées se présentent sous forme d'exonérations totales ou partielles, temporaires ou définitives, d'abattements, de déductions et de franchises. La TVA est de loin l'impôt qui présente le plus de mesures dérogatoires (307 sur 405) et par conséquent, celui qui génère le plus de dépenses fiscales (58 % de la dépense fiscale à 316,8 Mds FCFA en 2018)⁵. Les droits de douanes qui ne présentent que 18 mesures dérogatoires (moins que l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques) sont constitutives cependant d'une part importante de dépenses fiscales qui se situe à 27,6 %, deuxième derrière celle correspondant à la TVA. La part de la dépense fiscale générée par les dérogations sur les droits d'accises se place en troisième position à 5,4 %. Les autres postes génèrent des dépenses fiscales d'une proportion marginale.

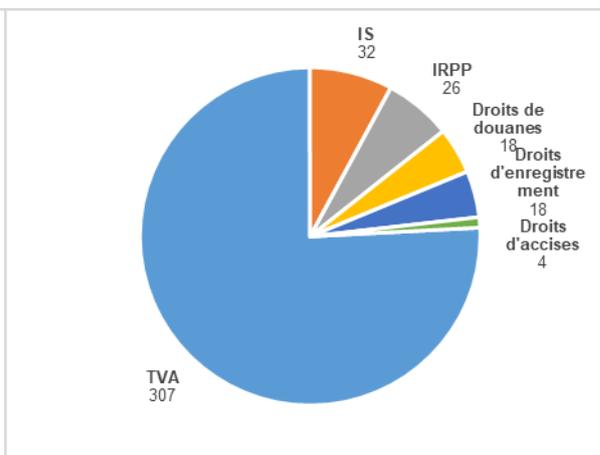
⁵ Le champ de l'évaluation a été progressivement élargi, ce qui explique la forte augmentation constatée entre 2015 et 2016.



Graphique 1. Répartition des dépenses fiscales par type d'impôt (Mds FCFA)



Graphique 2. Répartition des mesures de dépenses fiscales par type d'impôt en 2018



Source : Ministère des Finances

En 2018, la dépense fiscale qui bénéficiait aux entreprises a baissé, mais elle augmente pour les autres impôts

Sur les 405 mesures identifiées, 358 ont fait l'objet d'une évaluation de la part de la Direction générale des impôts en 2018. Sur cette base partielle, le montant global de la dépense fiscale évaluée s'élève à 545,1 Mds FCFA, soit une baisse de 10 % par rapport à l'estimation de 2017. Cependant, les trois principaux impôts (TVA, droits d'accises et droits de douanes) génèrent une dépense fiscale en hausse sensible pour atteindre 492,2 Mds FCFA, soit presque 100 Mds FCFA de plus qu'en 2017, représentant 17,4 % des recettes fiscales non pétrolières, contre 15,7 % l'année précédente.

Cette évolution ne permet donc qu'une contribution modeste à l'objectif de mobilisation des recettes non-pétrolières, et elle résulte d'un double mouvement qui entraîne une concentration supplémentaire de la charge fiscale sur un petit nombre de contribuables. La dépense fiscale qui porte sur les trois autres impôts est en baisse. Une baisse importante sur l'impôt sur les sociétés (-87,2 %) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques (-75,7 %) et dans une proportion moindre pour les droits d'enregistrement (-58,5 %) qui pourrait trouver sa justification dans la réalisation de plusieurs faits. Premièrement le périmètre des mesures dérogatoires qui ont fait l'objet d'une évaluation n'est pas exhaustif (voir *supra* : 358 mesures sur 405 ont été évaluées). Ensuite l'arrivée à échéance des dispositions de certaines mesures dérogatoires telles que celles octroyées à partir de 2013 par la loi sur l'incitation à l'investissement privé. Enfin, la suppression de certaines mesures dérogatoires, telles que les taux réduits sur le droit de sortie de certains produits (gomme arabique, huile de palme, bois, etc.). Sur ce dernier point, la Banque mondiale a fixé dans sa matrice de réformes dans le cadre du programme triennal conclu avec le FMI, des objectifs pour la réduction de la dépense fiscale. L'objectif retenu pour 2020 porte sur une réduction à hauteur de 130 Mds FCFA sur l'évaluation de l'exercice 2018, soit une réduction de près d'un quart de la dépense fiscale de cet exercice.

Les résultats en termes d'équité sont très mitigés

En 2018, la dépense fiscale est réalisée à 35,3 % pour la facilitation de l'accès aux produits de première nécessité, à 16,5 % pour la promotion de l'investissement privé et à 9,4 % pour le développement du secteur pétrolier, gazier et minier (les autres postes représentent une part marginale). Les mesures dérogatoires recensées bénéficient pour l'essentiel aux entreprises à hauteur de 62,7 % et aux ménages pour 36,8 %. Le secteur de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage est celui qui bénéficie du plus grand nombre de mesures dérogatoires.

L'analyse de l'équité de la dépense fiscale de TVA sur les ménages révèle que les 20 % de ménages les plus pauvres bénéficient de seulement 4,6% des dépenses fiscales sur cet impôt, alors que les 20 % de ménages les plus riches bénéficient de 47,0% des dépenses fiscales liés à cet impôt. Cette analyse traduit une faible équité des exonérations de TVA résultant d'un ciblage insuffisant de la dépense fiscale sur la structure des dépenses de consommations spécifiques aux ménages les plus démunis. Un exemple qui illustre bien cette réalité est celui de l'exonération totale des droits et taxe de douane sur certains produits de première nécessité (poisson, riz et blé)



introduite dans la loi de finances 2009 suite aux émeutes de contestation contre la vie chère survenues en 2008. Cette mesure dérogatoire a entraîné une réexportation massive de ces biens vers les pays voisins au détriment des populations pauvres du Cameroun qui étaient la cible de cette disposition. Face à cette réalité, le gouvernement dans la loi de finances 2016 a fixé un taux réduit progressif des droits de douane sur ces produits.

Concernant les entreprises, les données du FMI présentent une augmentation de l'investissement privé qui passe de 19,5% du PIB en 2017 à 22% du PIB en 2018 et est prévu à 23,1% du PIB en 2019. Cependant, en considérant spécifiquement la loi du 18 avril 2013 portant incitations aux investissements privés, 128 entreprises ont reçu des agréments, avec un montant global d'investissements annoncés à 3018,2 Mds FCFA et 35 542 emplois projetés. Selon la DGI, 80 entreprises ont effectivement été créées, avec des réalisations effectives depuis 2013 pour seulement 166,1 Mds FCFA d'investissements et 5 667 emplois générés contre environ 90 Mds FCFA d'exonérations sur le seul exercice 2018.

La rationalisation de la dépense fiscale est donc indispensable dans un contexte de baisse des recettes de l'État.

Le budget 2020 affiche une baisse de 5 % sur un an

La loi de finances 2020 a été adoptée par l'Assemblée nationale et promulguée par le Président de la République le 24 décembre 2019. Le budget 2020 s'établit à 4 951,7 Mds FCFA en dépenses, soit une baisse de 5 % par rapport au budget révisé de 2019. Les recettes internes sont attendues à 3 545,2 Mds FCFA, en baisse de 2,3 %. Les emprunts et dons sont programmés en baisse de 9,5 %, à 1 406,5 Mds FCFA. Le déficit budgétaire serait ainsi maîtrisé, à 2,1 %, en léger retrait par rapport au résultat prévu pour 2019.

Cette baisse du budget, une première depuis une dizaine d'année, résulte en réalité de projections qui sont appelées à être revues en cours d'année, une fois tranchée la question de la suite qui sera donné au programme FMI qui prend fin le 25 juin prochain.

La baisse devrait toucher tous les postes de recettes...

Selon les chiffres retenus par la loi de finances, toutes les recettes sont en baisse. La baisse des recettes pétrolières (-12,5 % sur un an à 443 Mds FCFA) s'explique par l'hypothèse de prix du baril retenue (55,3 USD contre 57,9 en 2019). Le dynamisme du secteur gazier pourrait être compensé par la baisse de la production pétrolière en lien avec l'épuisement des puits matures.

Les recettes non pétrolières sont également attendues en baisse en valeur (-0,7 % à 3 102 Mds FCFA), un chiffre qui paraît prudent compte tenu du taux de croissance attendu (selon les derniers chiffres du FMI, un peu inférieurs à la prévision du gouvernement +3,8 % globalement, 4 % hors pétrole, en volume). L'interruption de l'activité de la SONARA qui se traduirait par une baisse sensible des recettes de TVA et de la taxe sur le chiffre d'affaire serait la principale explication.

Pour autant plusieurs dispositions fiscales ont été prises qui pourraient permettre à terme d'élargir l'assiette fiscale. Toute personne physique ou morale aura notamment l'obligation de s'enregistrer auprès de l'administration fiscale afin d'obtenir un numéro d'identification unique pour effectuer des opérations du type : ouverture d'un compte auprès des établissements de crédit et de microfinance, souscription de tout type de contrat d'assurance, signature de contrats de branchement ou d'abonnement aux réseaux d'eau et/ou d'électricité, immatriculation foncière, agrément à une profession réglementée.

Cette mesure ne devrait avoir d'effet qu'à moyen terme. En revanche quelques mesures nouvelles pourraient générer des recettes supplémentaires : les ventes de biens et les prestations de services rendues à travers les plateformes de commerce électronique sont désormais soumises à la TVA, de même que les commissions perçues sur ces opérations.

En outre, plusieurs produits sont désormais assujettis aux droits d'accises : les motos d'une cylindrée supérieure à 250 cm³, les parties de tous les motos, les cheveux, perruques, laines, mèches et autres produits textiles préparés pour la fabrication de perruques, les sucreries sans cacao, les chocolats et autres préparations alimentaires à forte teneur de cacao, les préparations pour consommation, les glaces pour consommation, l'hydroquinone et les produits cosmétiques, les consoles et machines de jeux vidéo, articles de jeux de société, les billards, les tables spéciales pour jeux de casino, les bouquets de programmes et contenus audiovisuels numériques.



La baisse la plus forte porte néanmoins sur le poste « Emprunts et dons », -9,5 % en raison de la baisse des appuis budgétaires (115 Mds FCFA, contre 358 en 2019).

... alors que l'effort sur les dépenses est inégalement réparti

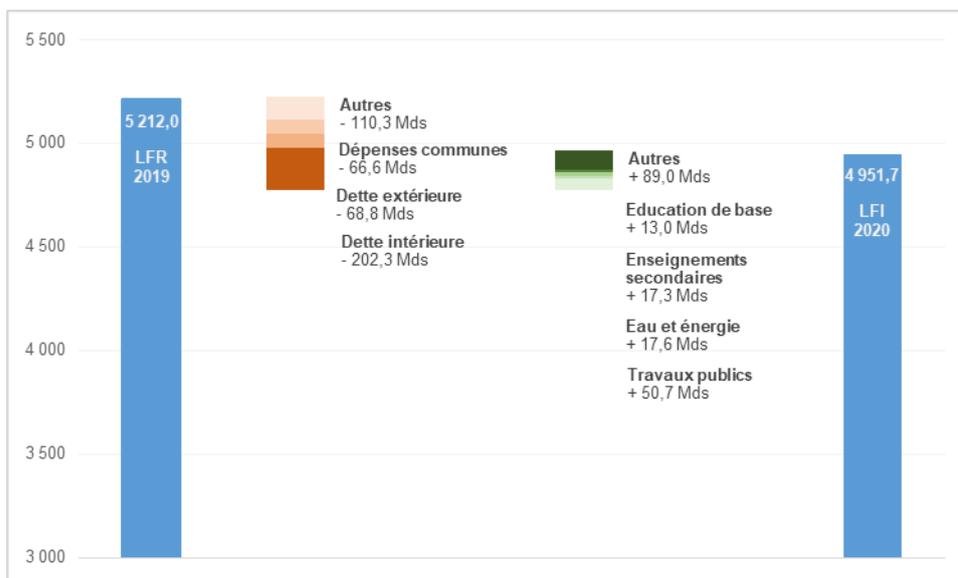
Le service de la dette devrait baisser, passant de 1 283,0 Mds FCFA en 2019 à 1 011,9 Mds FCFA. Le service de la dette extérieure est prévu à 472,2 Mds FCFA (-12,7 % sur un an) et celui de la dette intérieure à seulement 539,7 Mds (-27,3 %). Pour cette dernière, cette évolution résulte surtout d'une baisse importante des remboursements d'arriérés (72 Mds prévus en 2020 contre 248,5 Mds FCFA en 2019) (cf. annexe 2).

Cette baisse du service de la dette permet en tout cas au Gouvernement de dégager des marges de manœuvre sur les autres postes. Les dépenses courantes devraient globalement rester stables (-0,3 %) à 2 443,5 Mds FCFA, mais la masse salariale devrait augmenter de 3,3 % à 1 066,2 Mds FCFA. Cette augmentation intervient alors que le Gouvernement n'a pas réussi au cours de ces trois années de programme à réaliser de réel ajustement sur ce poste. La réforme portant sur les rémunérations des fonctionnaires poussées par la Banque mondiale n'a pas véritablement progressé.

L'augmentation des dépenses en capital est modérée (+1,2 % à 1 496,3 Mds FCFA, contre +14,5 % entre la LFR 2018 et la LFR 2019) et son impact sur la croissance du PIB en 2020 devrait l'être tout autant compte tenu de la nature des infrastructures financées (infrastructures sportives pour une part importante). De plus, le taux de réalisation des dépenses en capital au troisième trimestre 2019 (61,1 %) démontre la lenteur et les difficultés de mise en œuvre des projets.

Les budgets de plusieurs ministères augmentent néanmoins de manière sensible : +12 % pour les Travaux publics (+50,7 Mds à 459,6 Mds FCFA), +8 % pour le ministère de l'Eau et de l'Énergie (+17,6 Mds à 244,2 Mds FCFA) en charge de la mise en œuvre des investissements publics. Les dépenses d'éducation et de santé sont également prévues en hausse : +5 % pour l'éducation (ministère des enseignements secondaires +17,3 Mds à 404,9 Mds FCFA et ministère de l'Éducation de base, +13,0 Mds à 235,3 Mds FCFA). Le budget alloué au ministère de la Santé publique augmente plus modestement (+6,9 Mds à 213,7 Mds FCFA). Au total, la part du budget allouée à ces trois ministères passe à 17,2 %, soit 1,5 point de plus qu'en LFR 2019.

Graphique. Principales évolutions des postes de dépense par rapport au budget révisé 2019 (Mds FCFA)



Source : Loi de finances 2020



Le financement du déficit

Le financement du déficit (512,5 Mds FCFA) et de l'amortissement de la dette (648 Mds FCFA) – auquel s'ajoutent 72 Mds FCFA de remboursements d'arriérés intérieurs et 72 Mds FCFA de remboursements de crédits de TVA – devrait principalement être couvert par les prêts-projets (767 Mds FCFA), l'émission de titres publics (320 Mds FCFA) et les appuis budgétaires (115,5 Mds FCFA). Ces derniers sont donc très inférieurs au niveau atteint en 2019 (358 Mds FCFA) compte tenu de la fin du programme avec le FMI en juin 2020. Enfin, le financement bancaire devrait s'élever à 102 Mds FCFA.

La loi de finances autorise le Gouvernement à contracter des emprunts concessionnels à hauteur de 300 Mds FCFA (contre seulement 150 Mds FCFA en 2019) et non-concessionnels à hauteur de 500 Mds FCFA (sans changement). Cette évolution est en ligne avec les recommandations du FMI de recourir à davantage de financements concessionnels pour sauvegarder la soutenabilité de la dette.

CONGO

La politique fiscale au Congo

Pris en étau entre la chute des cours du pétrole – qui a entraîné un effondrement de ses recettes pétrolières – et un endettement public devenu insoutenable, le Congo cherche depuis plusieurs années à combler son déficit en diversifiant ses sources de recettes. Contrairement aux autres pays d'Afrique centrale, le Congo se caractérise déjà par un niveau de fiscalisation du secteur non pétrolier élevé, de l'ordre de 28 %. L'enjeu réside donc surtout dans la rationalisation et la meilleure répartition de l'effort fiscal entre les contribuables.

Dans le souci de répondre aux exigences du FMI, le Congo a pris de nouvelles dispositions visant à élargir l'assiette fiscale et augmenter les recettes budgétaires

Les dispositions prévues dans les lois de finances de ces cinq dernières années – et plus particulièrement celles de 2018, 2019 et 2020 – se sont progressivement durcies. Elles se sont traduites par une augmentation des taxes, l'introduction de pénalités, des contrôles administratifs multiformes et une révision du cadre fiscal accordé aux entreprises ayant bénéficié d'avantages dans le cadre de conventions d'établissements. En adoptant ces nouvelles dispositions, l'État espère atteindre ses objectifs de recettes fiscales, fixés à 831,5 Mds FCFA en 2019 (12,7 % du PIB) et 864 Mds FCFA en 2020 (12,8 % du PIB) – soit respectivement 41,8 % et 40 % des recettes budgétaires –, mais accentue la pression fiscale sur les entreprises du secteur formel qui ne favorise pas une relance de l'économie.

Ces nouvelles dispositions concernent aussi bien les entreprises de droit congolais que les entreprises étrangères qui réalisent des prestations pour le compte d'entreprises locales. Ces dernières, asphyxiées par les nouvelles dispositions fiscales et la lourdeur administrative qu'elles induisent, déplorent entre autres la non déductibilité de la TVA sur les prestations de services étrangers n'ayant pas subi une imposition au Congo, la redevance de 1 % sur toutes les transactions financières électroniques (*hub* numérique), la création d'une taxe de 1 % sur le chiffre d'affaires HT des sociétés de télécommunications au titre de la contribution au fonds de service universel des communications électroniques, etc.

Le secteur pétrolier n'est pas épargné par le durcissement de la politique fiscale. En 2019, l'État a commencé à suspendre les avenants aux conventions relevant de la charte des investissements. Deux de ces conventions d'établissements – et les avenants afférents –, signées il y a plus de cinquante ans, ont par ailleurs été abrogées en décembre 2019. Par ailleurs, les avantages attribués dans le cadre des conventions d'établissement en cours de validité sont réduits de 75 % lorsque la durée de validité restante est supérieure ou égale à 7 ans, de 50 % lorsque cette durée est comprise entre 3 et 7 ans et de 25 % lorsqu'elle est inférieure à 3 ans. A terme, c'est donc le code des hydrocarbures qui définira seul le cadre fiscal applicable au secteur pétrolier, ce qui suscite l'inquiétude des opérateurs et pourrait remettre en cause certains projets d'investissement. Les effets pourraient être importants pour le secteur après l'échec de la dernière mise aux enchères organisée par le Ministère des Hydrocarbures au troisième trimestre 2019, un seul bloc ayant été attribué sur 19 mis en soumission.

Des efforts supplémentaires pour contenir les dépenses fiscales

L'État congolais a procédé en 2019 à la suppression d'exonérations non justifiées pour recadrer les pratiques



non conformes à la législation fiscale qui constituent un manque à gagner pour l'État. Elle fait suite à une opération de contrôle menée par l'inspection générale des Finances sur les exonérations accordées en dérogation à la Charte des investissements, conformément aux exigences du programme FMI. De la même façon, l'État congolais a apporté des modifications à la Charte des investissements, suite à une recommandation de la BAfD, en précisant dans la nouvelle loi de finances que tout acte juridique, ou tout acte de quelque nature qu'il soit, contenant des dispositions dérogatoires à la réglementation fiscale, est revêtu du contresceau du ministre en charge des finances. Les avantages fiscaux qui n'obéissent pas à cette procédure devront être attestés par ledit ministre pour être appliqués.

Cela s'est traduit par la suppression d'exonérations en non-conformité avec les pratiques de la législation fiscale et un durcissement de la politique fiscale. À elles seules, les exonérations douanières représenteraient chaque année un manque à gagner de plus 100 Mds FCFA pour l'État. L'administration publique est également concernée par cette mesure : le montant des exonérations douanières accordées à l'administration est passé de 36 Mds à 3 Mds FCFA entre 2015 et 2019. La Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDID) est allée plus loin dans cette opération de remise à plat en supprimant les tolérances administratives. Il s'agit d'une démarche qui consiste à solliciter auprès de la DGDID une réduction des coûts de dédouanement des marchandises. Cette procédure, qui se faisait par voie officielle, était devenue une pratique courante de personnes physiques avec l'aide des douaniers.

En outre, le FMI souhaite que le Gouvernement réalise un audit sur la structure des prix du carburant qui devrait aboutir à une réduction des subventions sur les produits pétroliers. La structure des coûts n'a pas été réactualisée depuis des années et les subventions de l'État dans ce secteur sont jugées trop élevées. Une étude de la BAfD est attendue sur ce sujet qui mérite toutefois d'être traité avec doigté, compte tenu de son impact social.

L'État congolais a engagé plusieurs chantiers visant à améliorer le fonctionnement des finances publiques.

Il s'est lancé notamment en 2019 dans un programme de modernisation et d'interconnexion de ses régies financières pour améliorer la traçabilité de ses recettes. Ce programme a abouti à la mise en place du nouveau Système intégré de gestion des finances publiques (Sigfip), dans le cadre du Projet de réformes intégrées du secteur public (PRISP) cofinancé par la Banque mondiale. Le Sigfip, dont les fonctionnalités permettent de traiter et d'échanger les informations budgétaires et comptables de l'État, en est encore à sa phase de test. Pour l'heure, seuls quatre ministères l'expérimentent (ministères de l'Intérieur, de l'Énergie, de la Construction, des Finances et du Budget).

Toujours dans le cadre du PRISP, l'administration fiscale devrait également se doter du logiciel *E-tax*, permettant aux entreprises de déclarer leur impôt en ligne. L'outil est conçu pour améliorer le contrôle de l'information financière contenue dans les états financiers. La dématérialisation des procédures administratives concerne également le domaine des douanes, avec le lancement en mars 2019 du portail E-douanes qui permet aux importateurs de faire leur déclaration d'importation en ligne et d'estimer les coûts de dédouanement. Ce processus devrait contribuer à réduire la parafiscalité douanière.

Les réformes en cours au sein de l'administration des impôts et des douanes ont contribué à améliorer la mobilisation des recettes fiscales, malgré le contexte économique difficile. La DGDID aurait mobilisé 2 075,6 Mds FCFA au titre des recettes fiscales, sur la période allant de 2015 à 2017, sur des prévisions de 2 253,3 Mds FCFA, soit un taux de réalisation de 92 %⁶. Toutefois, il subsiste d'importants défis que le gouvernement congolais doit relever pour atteindre ses objectifs de mobilisation des recettes budgétaires, tout en garantissant aux entreprises un système fiscal attractif.

⁶ Source : Diagnostic du système de gestion des finances publiques, PWC, juin 2019.



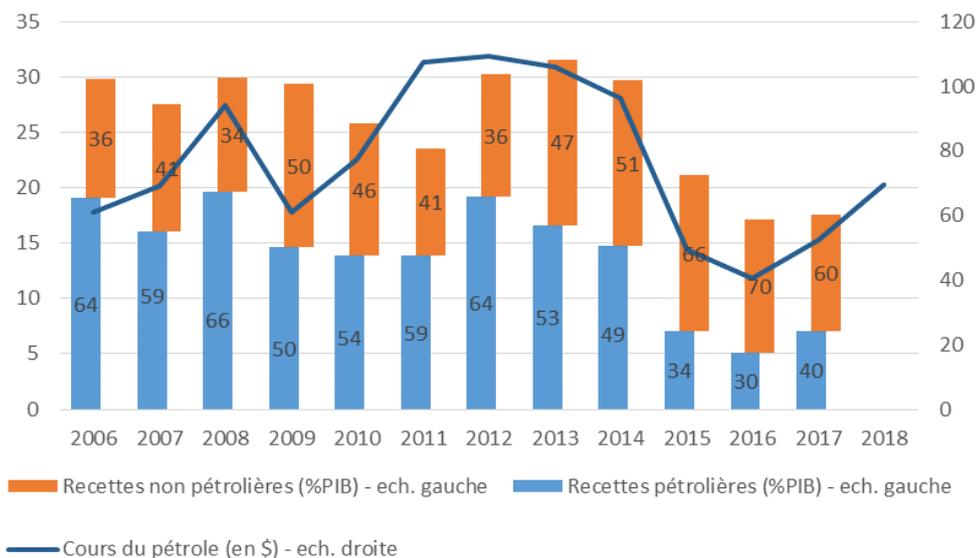
GABON

La rationalisation des exonérations et la lutte contre la parafiscalité, deux chantiers prioritaires de la réforme de la fiscalité

La structure de la fiscalité du Gabon reflète l'importance du secteur pétrolier dans l'économie nationale

Depuis les années 1960, date des premières exportations de pétrole, le secteur pétrolier a bouleversé le profil économique du Gabon, naguère dominé par l'exploitation forestière. Le Gabon est ainsi devenu le troisième producteur d'Afrique subsaharienne, avec un pic de production en 1997 à 364 000 barils/jour. Le secteur devient alors la principale source de revenus de l'État, notamment en matière fiscale.

Début 2014, les recettes du secteur pétrolier représentaient la moitié des ressources budgétaires du pays. Avec le recul rapide et brutal des cours mondiaux mi-2014, la rente pétrolière du pays s'écroule. Ainsi, en quelques mois, les recettes issues du pétrole sont passées de 1 400 Mds FCFA en 2014 (2,1 Mds EUR) à seulement 450 Mds FCFA en 2016 (685 M EUR).

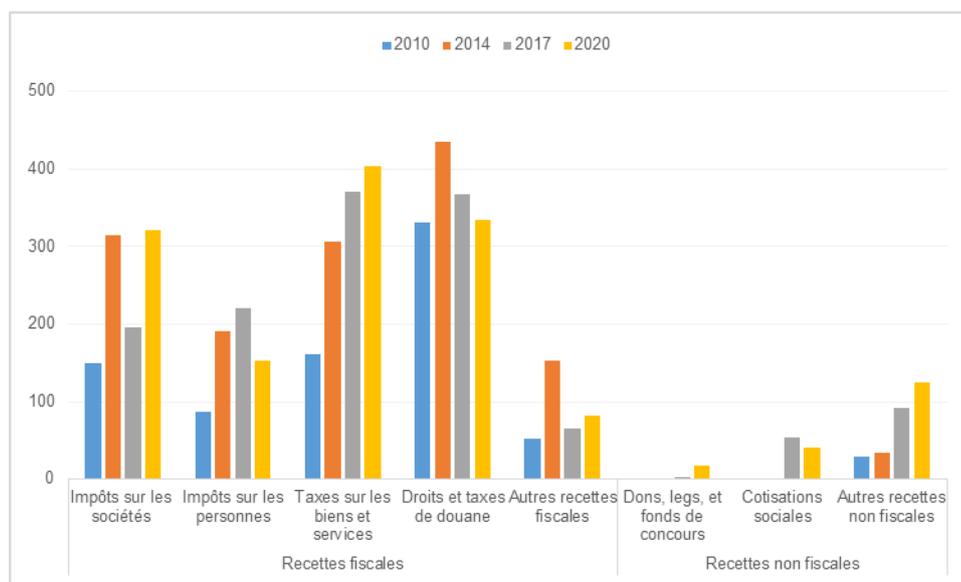


Conscientes de cette dépendance, les autorités gabonaises avaient initié un programme de diversification de l'économie. Parallèlement au déclin de la manne pétrolière, plusieurs secteurs (bois, huile de palme, manganèse) vont monter en puissance.

Il en résulte une modification de la structure des recettes budgétaires du pays. Entre 2010 et 2020, la part des recettes non pétrolières est passée de 50 % à 70 %. Cet accroissement a été porté par trois sources de financement : les taxes sur les biens et services (+242 Mds FCFA) l'impôt sur les sociétés (+173 Mds FCFA) et les recettes non fiscales (+153 Mds FCFA). Dans la LF 2020, l'IS représente 34 % des recettes fiscales, contre 21 % pour la TVA, 23 % pour les droits et taxes de douanes et 10 % pour l'impôt sur les personnes.



Graphique 1. Évolution des recettes non pétrolières (Mds FCFA)



Source : Lois de finances

Les avantages fiscaux, fers de lance de l'attractivité du territoire gabonais

À l'instar d'autres pays en développement, le Gabon a consenti des mesures fiscales incitatives pour attirer les investissements étrangers et créer des emplois. L'une des principales manifestations de cette stratégie de développement est la zone économique spéciale de Nkok (GSEZ), issue d'un partenariat public privé entre l'entreprise Olam international et l'État gabonais. Symbole de la diversification annoncée, la ZES accueille désormais une soixantaine d'entreprises dans le domaine du bois et de l'agro-industrie.

Néanmoins, la zone ne représente qu'une source négligeable de ressources fiscales pour l'État. En effet, si la contribution en termes d'emplois et d'exportations est importante, les entreprises basées dans la ZES de Nkok bénéficient de mesures fiscales avantageuses. Parmi elles, une exonération de droits de douane et d'impôt sur les sociétés (IS) de dix ans, une exonération définitive de taxe foncière et de taxe sur les dividendes et une exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 25 ans.

Cette pratique des exonérations dépasse largement le seul cas de GSEZ. Le Code général des impôts comprend ainsi 86 dispositions différentes relatives aux incitations fiscales. En plus du CGI, il existe 11 dispositions pour les catégories douanières particulières, 26 dispositions pour les dépenses liées à l'IS et 22 dispositions pour les dépenses liées à la TVA. Plusieurs lois prévoient des incitations fiscales pour le logement, le tourisme, l'agriculture, la pêche, les PME et les nouvelles entreprises.

À titre d'exemple, les sous-traitants pétroliers bénéficient d'un taux d'imposition spécial de 5,25 % de leurs CA. De même, les bénéfices des sociétés pétrolières et gazières sont exonérés de l'IS pendant la phase d'exploration et bénéficient d'une exonération supplémentaire de cinq ans pendant la phase d'exploitation. Les PME sont, quant à elles, exonérées d'IS pendant cinq ans. Ainsi, si le taux légal de l'IS au Gabon est de 30 %, rares sont les entreprises à y être assujetties.

Les principaux chantiers de réforme

Le sujet de l'optimisation du potentiel fiscal est un thème récurrent porté par le FMI. S'agissant du Gabon, la dernière mission article IV (octobre 2019) a clairement mis en exergue le sujet des exonérations qui représenteraient un manque à gagner de 500 Mds FCFA par an pour les finances publiques gabonaises, soit environ un quart des recettes budgétaires. Ce montant, qui représente 2,5 fois le budget de l'éducation, cinq fois celui de la santé, et grève lourdement les capacités des autorités pour investir dans ces secteurs. Dès lors, le FMI préconise un audit de ces exonérations afin de déterminer celles qui apportent une réelle valeur ajoutée à



l'économie⁷, à l'heure où certaines viennent à échéance, notamment dans le secteur du bois et de l'agro-industrie⁸. En effet, les mines, le pétrole et le bois, trois secteurs qui portent l'activité économique du pays et contribuent à l'essentiel (95 %) des exportations gabonaises, sont de faibles contributeurs pour les finances publiques.

Outre la modernisation des administrations fiscales gabonaises (mise en place des dispositifs *e-tax* et Sydonia) et les réflexions autour d'une réintégration du Gabon à l'ITIE, la lutte contre l'économie informelle et la parafiscalité sont également des axes de réformes à ne pas négliger. D'une part, compte tenu de l'importance de l'économie informelle – estimée à 40 % du PIB national – qui est, par définition, hors du champ fiscal, l'effort fiscal est concentré sur un ensemble limité d'acteurs économiques qui, précisément, bénéficient de statuts fiscaux particuliers. Cette forte hétérogénéité des situations ne permet pas une prévisibilité optimale des recettes. D'autre part, dans un contexte budgétaire contraint, les administrations et agences publiques créent des redevances et taxes à la base juridique parfois incertaine afin de financer leurs propres fonctionnements. Loin d'être marginale, la parafiscalité est pratique courante au Gabon dans la quasi-totalité des secteurs. Néanmoins, la pratique n'est pas sans conséquences car elle accroît une « pression fiscale », sans venir toutefois abonder le budget de l'État, tout autant qu'elle incite l'informel.

GUINEE EQUATORIALE

La Guinée équatoriale face au défi de la diversification de ses recettes publiques

La conclusion d'un programme avec le FMI pourrait conduire à une évolution importante de la politique fiscale

Frappée de plein fouet par la crise des matières premières de 2014 qui est venue amplifier les effets de la baisse de la production d'hydrocarbures, la Guinée équatoriale se trouve aujourd'hui dans une situation financière particulièrement fragile. Malgré la profonde récession qui continue à toucher le secteur pétrolier (-10,4 % en 2019), les recettes pétrolières contribuent encore à 80 % au budget de l'État. Ce déséquilibre met en évidence non seulement le très faible niveau de diversification de l'économie équato-guinéenne mais également une collecte déficiente de la plupart des impôts et taxes, en particulier la TVA. Au total, les recettes non pétrolières ne s'élevaient qu'à 245 Mds FCFA en 2019 (dont 175 Mds de recettes fiscales), soit 6,2 % du PIB non pétrolier (estimé à 3 949 Mds FCFA).

La signature au mois de décembre 2019 d'un programme triennal avec le FMI pourrait permettre d'accompagner la mise en œuvre d'une politique fiscale plus équilibrée. Les objectifs quantitatifs et qualitatifs, négociés avec le gouvernement, pourraient ainsi conduire à une évolution sensible de la politique fiscale. Un plancher sur les recettes fiscales non pétrolières a notamment été introduit : l'objectif pour 2020 est fixé à 226 Mds FCFA, soit une hausse de près de 30 % sur un an. Plusieurs mesures sont envisagées afin d'y parvenir, comme la mise en place de taxes à l'importation sur les boissons, le tabac et les véhicules, la fin de la subvention des carburants à la pompe et l'abrogation des dispositions d'amnistie fiscale de 2017 concernant des obligations fiscales impayées.

Dans la continuité de ce qui avait été réalisé pendant le programme sans financement, des réformes d'ampleur sont également envisagées d'ici à juin 2020, comme une stratégie de communication adressée à l'ensemble des contribuables, une simplification des multiples taxes, la fin de toute exemption fiscale *ad hoc*, une meilleure application des sanctions en cas de non-respect des obligations fiscales et la refonte du code général des impôts pour inclure les derniers dispositifs fiscaux. Du point de vue de l'administration fiscale, le FMI suggère une réforme structurelle de la direction générale des impôts, une numérisation de l'ensemble des services, et une amélioration globale des compétences des contrôleurs fiscaux.

Enfin, des mesures de sécurisation de la chaîne de la dépense et des recettes sont en cours de mise en œuvre. La Banque africaine de développement a signé avec le gouvernement un programme d'appui de modernisation des finances publiques dont l'un des objectifs prioritaire est d'installer le logiciel Sydonia dans l'ensemble des

⁷ Un sondage de 2018, réalisée auprès des investisseurs de la ZES de Nkok, suggère que les incitations fiscales ne font pas partie des facteurs clés qui déterminent leurs décisions d'investissement. Ceux-ci accordent plus d'importance à la stabilité socio-politique, la disponibilité des matières premières et la possibilité d'importer de la main d'œuvre et de rapatrier les profits.

⁸ Entre 2012 et 2017, la contribution fiscale annuelle du groupe Olam aux recettes publiques représente moins de 0,08 % de la collecte totale.



ports (Bata, Malabo) pour améliorer les recettes douanières, et de permettre la montée en compétence de l'administration fiscale afin de faciliter la collecte de la TVA.

Des premières réformes ont été mises en place par le gouvernement, en attente d'une vraie révolution fiscale

Afin de répondre à toutes ces attentes, le gouvernement a procédé à une refonte de la déclaration statistique et fiscale, qui doit désormais inclure une présentation sous le nouveau format SYSCOHADA des comptes annuels certifiés. La loi de finances 2020 intègre également un certain nombre de dispositifs fiscaux évoqués ci-dessus (amendement de l'amnistie fiscale, introduction de droits d'accises, etc.). Elle introduit en outre la retenue à la source sur l'impôt sur le revenu pour les résidents (6,25 %) et non-résidents (20 % personnes physiques, 15% personnes morales) et la mise en place d'impôts spécifiques sur le secteur des télécommunications, et d'amendements sur l'imposition du tabac, des boissons alcoolisées et des véhicules importés. Les montants concernant les impôts majeurs (IRPP, IS) restent inchangés.

Le gouvernement n'a pas procédé à une hausse conséquente des impôts sur les entreprises dans la loi de finances 2020, comme cela avait été le cas entre 2017 et 2019. Il se fixe donc comme objectif de reformer l'administration et d'appliquer la réglementation existante à l'ensemble des contribuables (personnes physiques ou morales), et particulièrement les entreprises, pour élargir la base fiscale.

Le décalage entre les actions mises en place et l'ampleur du travail restant à faire peut interroger sur la capacité du pays à changer complètement ses pratiques en si peu de temps. A la croisée des chemins, il sera jugé, sur ce volet, sur trois thématiques prioritaires : sa capacité à recouvrer l'ensemble des impôts, à faire des contrôles exhaustifs sur l'ensemble des contribuables et à mettre en place le programme de réformes sur lequel il s'est engagé vis-à-vis du FMI.

RDC

La mobilisation des ressources intérieures, un impératif pour la RDC

Les recettes fiscales de la RD Congo, en baisse régulière ces dernières années, sont très insuffisantes (8 % du PIB contre 19 % en moyenne pour l'Afrique subsaharienne) pour garantir la pérennité des missions de l'État. La base fiscale, trop exclusivement dépendante de l'économie extractive, reste très étroite. Le FMI recommande au Gouvernement d'augmenter ses recettes fiscales. Différentes mesures visant à renforcer la gouvernance économique pourraient, à l'avenir, contribuer à améliorer le rendement des recettes fiscales : renforcement de l'interconnexion des régies financières, réduction de la parafiscalité et meilleure gouvernance du secteur public.

Les recettes fiscales de la RD Congo sont très insuffisantes et en baisse régulière ces dernières années

La faiblesse des recettes fiscales de la RD Congo participe à faire de ce pays un État en situation de fragilité. En effet, ses ressources sont très insuffisantes pour assurer ses missions régaliennes et sociales (faiblesse des dépenses de santé et d'éducation).

En juin 2019, la dernière revue Article IV confirmait le constat d'une insuffisance des revenus fiscaux de la RD Congo. Aussi, le Conseil d'administration du FMI du 26 août 2019 rappelait « qu'il est impératif d'accroître la mobilisation des recettes nationales pour financer les besoins de développement et les besoins sociaux aigus » et il invitait, par conséquent, les autorités congolaises à s'emparer du problème.

La base fiscale reste, aujourd'hui encore, beaucoup trop étroite

Les recettes minières représentent à elles seules 44 % des recettes de l'État qui sont très dépendantes des cours mondiaux du cuivre et du cobalt. *In fine*, le niveau des recettes est étroitement corrélé au niveau de la demande mondiale sur ces deux minerais. En retour, celle-ci rétroagit directement sur le niveau d'activité des mines du pays. Les finances publiques congolaises sont, dès lors, très fortement dépendantes de la conjoncture et très vulnérables aux coups d'accordéon des cours miniers mondiaux.



Le FMI recommande au Gouvernement d'augmenter certaines recettes fiscales

Parmi les pistes à explorer rapidement, la limitation des exonérations de TVA est un chantier d'importance, car elles représenteraient une dépenses fiscale de 1 Md USD par an, soit approximativement 25 % du budget de l'État. Dans le système fiscal congolais, la TVA, prélevée aux frontières, doit ensuite être restituée aux entreprises selon des mécanismes de compensation entre les différentes régies financières dépendant du ministère des Finances. Ces derniers mois, afin de financer ses dépenses, le Gouvernement a utilisé une part des recettes de TVA qui devaient, en principe, être remboursées aux entreprises. Un fort accroissement des arriérés de remboursement de TVA s'en est suivi de sorte que l'on a assisté à un « grippage » du système de compensations entre régies financières (DGDA et DGI), les sommes à rembourser dépassant le montant global de la TVA. Selon le ministère des Finances, une remise en ordre exigerait un examen par le parlement, repoussant encore son entrée en vigueur.

L'imposition des agents de l'État sur la totalité de leurs revenus serait une autre piste. Aujourd'hui leurs primes sont exemptées, alors qu'elles représentent une part très substantielle de leurs revenus et donc un important déficit fiscal pour l'État. Selon le FMI, ces deux mesures fiscales permettraient un gain substantiel de recettes supplémentaires de nature à redresser rapidement les comptes publics.

D'autres mesures visant à renforcer la gouvernance économique pourraient également, à l'avenir, améliorer le rendement des recettes fiscales

- L'interconnexion des régies financières : concernant la chaîne des recettes fiscales des risques importants de détournement ou de « coulage des recettes » existent aujourd'hui. Les prélèvements fiscaux ne sont pas directement versés sur le compte de l'État à la banque centrale, mais ils transitent sur des comptes ouverts dans des banques commerciales au nom de la DGI et de la DGDA avant d'être reversés dans le compte du Trésor. Un tel système présente plusieurs inconvénients : allongement du temps d'intermédiation, application de frais bancaires et risque de détournement des ressources du Trésor.

Un nouvel outil numérique « ISIS Régie », en cours de finalisation, renforcera la traçabilité des recettes et devrait contribuer à régler ce problème. Il permettra d'améliorer fortement le rendement de l'impôt. La composante « Gouvernance financière » du C2D⁹, un des instruments de la coopération bilatérale franco-congolaise, a ainsi permis le développement de cet instrument comme la mise en place des équipements informatiques (logiciels, réseaux, équipements informatiques) et l'interconnexion des principales régies financières à Kinshasa ainsi que la création d'une liaison directe entre les banques commerciales et la Banque centrale pour le paiement des impôts. Le projet se poursuit avec des compléments d'équipement et des travaux de déploiement informatique : logiciel ISIS-Régies, logiciel DGRAD, entrepôt de données.

- La réduction de la parafiscalité : parmi d'autres recommandations suggérées figurent une réduction de la parafiscalité. Le FMI a récemment demandé que soit dressé un inventaire exhaustif de toutes les taxes parafiscales et que des mesures de rationalisation soient proposées. Cette question participe à la dégradation du climat des affaires comme à l'insécurité juridique des entreprises, en permanence sollicitées pour le paiement de taxes sans lien avec leur activité. A titre d'illustration, le coût du dédouanement dans le port de Matadi serait, du fait d'un florilège de telles taxes¹⁰, très sensiblement supérieur à celui des autres ports de la région, réduisant ainsi les flux commerciaux dans le couloir ouest de la RDC et stimulant les importations depuis d'autres voies d'accès.

Le budget 2020 jugé peu réaliste par le FMI

Le budget 2020, après avoir été adopté par la commission mixte de l'Assemblée nationale et du Sénat le 15 décembre, a été promulgué par le Président Tshisekedi. Ce budget volontariste affiche un objectif de recettes de 11 Mds USD, soit plus du double de celui de 2019 (5 Mds USD), sans que les modalités pratiques qui permettraient d'atteindre cet objectif ne soient identifiées.

La procédure d'adoption du budget

L'adoption par le Conseil des ministres du premier « budget de l'alternance » avait été repoussée en raison de

⁹ Contrat de développement et désendettement dont le volet « gouvernance financière » prévoit une enveloppe de 11,8 M EUR.

¹⁰ Par exemple : taxe de désinsectisation, de désinfection, de dératisation, d'assainissement des conteneurs ou encore une taxe reconventionnelle sur la reconstruction, déclaration des équipements à bord (400 USD/navire par semestre), taxe sur la pollution (175 000 FC/navire).



questions apparues durant sa préparation. Adopté par le Gouvernement fin septembre après un arbitrage du Premier ministre, le Président Tshisekedi, lors du conseil des ministres du 11 octobre, avait exigé du Gouvernement « un budget beaucoup plus ambitieux ». Pour cette raison, le projet de loi de finances a été déposé le 18 novembre sur le bureau de l'Assemblée nationale. Après une première lecture, il avait été transmis à sa commission économique et financière. Adopté début décembre par l'Assemblée sans modifications substantielles, il était déposé en première lecture au Sénat, le 10 décembre, soit quatre jours avant la fin de la session ordinaire du Parlement. Une commission mixte paritaire des deux assemblées entérinait ce budget, en le faisant passer de 10 à 11 Mds USD, évitant ainsi la convocation du Parlement en session extraordinaire. Le Président Tshisekedi le promulguait le 30 décembre.

Une loi de finances volontariste mais qui paraît peu réaliste

Ce budget marque un fort accroissement par rapport à 2019 qui, selon le représentant local du FMI, « n'est pas réaliste »¹¹. Ce projet s'efforce de traduire les priorités présidentielles sur la gratuité de l'enseignement primaire, la montée en puissance progressive de la couverture santé universelle (accès de la population aux soins de santé) ainsi que la mise en œuvre de la Caisse nationale de Péréquation prévue par la Constitution. Cette caisse, destinée à assurer un développement équilibré entre les provinces, sera alimentée par un prélèvement de 10 % sur la totalité des recettes nationales. Le budget prévoit également le démarrage de la construction du port en eau profonde de Banana.

L'informatisation de la chaîne de recettes est prévue d'ici juin, ce qui devrait assurer une meilleure traçabilité et transparence du circuit d'exécution. Est prévue la mise en place d'une autorité financière et des marchés dans la perspective de la levée des fonds sur le marché financier intérieur pour le financement du déficit budgétaire. Différentes mesures visant à encadrer les recettes des différentes régions fiscales (DGDA, DGI et DGRAD) sont annoncées.

Lors des débats, certains parlementaires ont estimé ce projet irréaliste compte tenu des recettes fiscales limitées. Les prévisions de recettes ne sont pas suffisamment précises à ce stade. Les recettes du budget général seraient de 8 Mds USD contre 5 Mds USD en 2019 (+57 %) sans que, à ce stade, des pistes tangibles d'augmentation découlant d'une réforme de la fiscalité n'aient été mises en chantier, ni même annoncées. Même type d'interrogations sur les budgets annexes et les comptes spéciaux. Pour ces derniers, cependant, on pourrait l'expliquer par l'intégration dans le budget du Fonds minier pour les Générations futures. Mais les conditions d'intégration de ce fonds, jusqu'à présent géré par la Gécamines, devront être précisées. L'estimation des « recettes extérieures » – les aides des bailleurs – estimées à 1,5 Mds USD – contre 696 M USD prévus en 2019 soit +105 % – semblent également, à ce stade, sujettes à interrogation. L'aide budgétaire attendue de la Banque mondiale (500 M USD) y est intégrée, ce qui est prématuré. Elle ne pourrait l'être que dans le cadre d'une Facilité élargie de crédit avec le FMI qui n'interviendrait au mieux qu'au second semestre. Enfin, l'émission des bons du Trésor sur le marché Intérieur, lancée en octobre devrait se poursuivre en 2020 (109 M USD contre 90 M USD).

La discipline budgétaire recommandée par le FMI

La mise en place d'une Facilité rapide de crédit (FRC) de 370 M USD qui s'accompagnera d'un programme de référence (« staff monitored program ») a été décidée le 16 décembre dernier par le Conseil d'administration du FMI. Ce programme de référence prévoit quelques mesures de stabilisation du niveau des recettes fiscales à effet immédiat : restaurer la TVA, inclure les primes des fonctionnaires dans l'impôt sur le revenu et respecter la chaîne des dépenses.

Le FMI indique avoir obtenu des engagements des autorités congolaises¹² : en particulier qu'elles cessent de financer les dépenses sur les avances de trésorerie de la BCC. Le FMI recommande au Gouvernement d'augmenter les recettes fiscales afin de faire revenir la RDC dans la moyenne des prélèvements fiscaux en Afrique Centrale (16 % du PIB).

Le plan de trésorerie du ministère des Finances

Lors d'une mission en novembre dernier, les experts du FMI avaient demandé aux autorités d'arrêter un plan de trésorerie se fondant sur une projection réaliste de recettes établie mois par mois, puis trimestre par

¹¹ Voir notamment : « RDC – Budget de 10 Mds USD : pour le FMI, une augmentation des recettes de 50 à 60 % n'est pas réaliste », 7sur7.cd

¹² Communiqué de presse du FMI (N19/465) du 17 décembre 2019.



trimestre. Ce plan a été publié par le ministère des Finances dans le cadre de ses engagements résultant du programme de référence avec le FMI dans le courant du mois de janvier. Il retient des prévisions de recettes et des dépenses totales de montants respectifs de 5,5 Mds USD et de 5,7 Mds USD. Le déficit prévisionnel de 208 M USD, devrait être couvert par l'émission de bons de Trésor à souscrire par les banques commerciales. Ce plan de trésorerie qui pourra être adapté selon l'évolution de la situation économique est un outil de pilotage qui exclut tout recours à du financement monétaire de la part de la BCC.

TCHAD

La diversification des ressources budgétaires n'a pas suffisamment progressé.

Avec, comme l'année précédente, une croissance estimée à 2,4 % pour 2019 et des prévisions dépassant les 5 % pour 2021-2022, le Tchad pouvait espérer, début 2020, se relever de la crise des matières premières de 2014. Alors même que les ressources pétrolières représentaient 70 % des recettes du pays dont plus de 90 % des recettes fiscales, la chute des cours du baril s'était traduite par un effondrement des revenus pétroliers de 1 000 Mds FCFA par an en moyenne entre 2011 et 2012, à 200 Mds en 2015. Dans ce contexte macroéconomique et financier dégradé, le FMI avait approuvé, en 2017, un accord triennal d'un montant d'environ 312 M EUR, au titre de la Facilité élargie de crédit (FEC). A cette occasion, le Fonds avait appuyé l'idée, unanimement acceptée, que des progrès importants devaient être faits en termes d'augmentation des ressources fiscales et de réduction de la dépendance aux hydrocarbures. Deux ans et demi plus tard, le bilan apparaît néanmoins mitigé. Si le Tchad a atteint l'ensemble des critères de performance fixés par le FMI lors de la cinquième revue du programme, comme lors des précédentes, l'augmentation et la diversification des ressources restent limitées.

Un impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) simplifié et plus équitable, mais aux effets sur les recettes limités

Jusqu'en 2018, l'IRPP se réduisait à l'application d'une fiscalité cédulaire¹³ basée sur les salaires, avec un barème distinct entre secteur privé et public. Les règles différenciées de calcul de l'assiette, avec l'application d'un barème proportionnel pour les fonctionnaires et un barème progressif pour les salariés du privé entraînait un traitement inégal des contribuables. Ainsi, pour un même montant, les revenus modestes de la fonction publique étaient plus taxés que ceux du privé, tandis que la pression fiscale était bien supérieure pour les salariés du privé avec des rémunérations élevées que pour ceux de la fonction publique. L'harmonisation du mode de calcul du revenu imposable et la mise en place d'un barème unique, progressif et simplifié ont permis une plus grande équité. Désormais dual, l'IRPP se décompose entre taxation du capital et du travail. Les revenus locatifs et les plus-values immobilières sont taxés à un taux fixe de 20 %. Concernant les revenus du travail, les revenus annuels supérieurs à 7 500 000 FCFA sont taxés à un taux maximum de 30 %, ceux en dessous de 800 000 FCFA sont exonérés, enfin, deux paliers intermédiaires de 10 % et 20 % permettent d'assurer une certaine progressivité. Entre la Loi de Finances 2018 (LF18) et la LF20, les recettes relatives à l'IRPP augmenteraient de 42,6 %, de 63,2 Mds à 90,1 Mds FCFA. Cet impôt pèserait pour 12,3 % des 731 Mds de recettes fiscales prévues dans la LF20. Ainsi, la réforme de l'IRPP a été vectrice d'améliorations notables mais elle n'est pas pour autant un gisement important de nouvelles recettes. Pour ce faire, l'amélioration de la traçabilité des revenus non salariaux et la mise en place d'instruments de contrôle efficaces permettraient notamment une meilleure intégration dans l'IRPP des revenus des professions libérales, qui échappent largement à l'impôt.

Une très forte hausse de la pression fiscale sur les entreprises du secteur formel

En consacrant la fin de l'abattement de 9/10^{ème} sur le chiffre d'affaires supérieur à 2 Mds, tout en faisant passer la patente de 0,1 % à 0,5 % du chiffre d'affaires, la LF20 a eu pour conséquence une augmentation exponentielle de la contribution de patente, notamment pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 2 Mds FCFA. Théoriquement, une entreprise avec un chiffre d'affaires de 30 Mds verrait ainsi sa patente passer de 8,9 M FCFA avant la LF20 à 153,6 M FCFA après la LF20. Entre la LF18 et la LF20, les recettes relatives à l'impôt sur les sociétés augmenteraient de 240 % à 230,7 Mds FCFA et cet impôt

¹³ Une fiscalité cédulaire désigne un système dans lequel chaque impôt s'applique à une catégorie de revenu particulière (salaire, bénéfices industriels et commerciaux, revenus du capital, etc.) mais sans notion de progressivité.



représenterait ainsi près du tiers des recettes fiscales du pays.

Des conventions d'établissement dont l'attribution doit être rationalisée

Bien que le niveau de l'impôt sur les sociétés soit particulièrement élevé, son rendement est largement érodé par les multiples exonérations fiscales, octroyées par l'intermédiaire des conventions d'établissement. Ces conventions dont le nombre pourrait atteindre 250 n'ont pas été recensées par les ministères et entités qui les ont accordées. Ainsi, aucune évaluation n'est faite des manques à gagner qu'elles représentent, ou du respect des engagements contractés par les différentes entreprises bénéficiaires. Ces exonérations créent par ailleurs des distorsions de marché, entre les entreprises qui en bénéficient et celles qui n'en bénéficient pas et ne peuvent pas être compétitives en respectant le cadre légal. Poussé par le FMI, le décret du 30 septembre 2019 portant sur la création et le fonctionnement d'un comité technique chargé d'examiner les demandes d'exonération des droits, taxes et impôts directs et indirects a créé la législation nécessaire pour rationaliser ces conventions. 10 conventions sur 48 examinées ont notamment été annulées car jugées irrégulières. La réduction du manque à gagner que représentent ces conventions ainsi que le renforcement de la transparence dans leur traitement constituent des progrès importants pour le pays. Néanmoins, la mise en place de la procédure interministérielle pour évaluer l'éventuel impact fiscal et économique de nouvelles exemptions tarde à être effective. S'il se prolonge, le blocage concernant l'avènement ou le renouvellement de conventions pourrait également avoir un impact négatif sur l'économie du pays. A court terme, certaines entreprises découragées par la dégradation continue du climat des affaires pourraient renoncer à leur activité dans le pays. A moyen et long terme, l'absence de nouvelles conventions – qui permettent de sécuriser des investissements dans un pays où la législation fiscale est changeante – pourrait faire avorter les projets en instruction et empêcher de nouveaux projets d'investissement d'émerger. C'est notamment le cas du projet de construction d'une centrale solaire de 32 MW à Djermaya, projet pourtant essentiel au Tchad où seulement 7,6 % de la population a accès à l'électricité.

Des efforts importants à réaliser concernant l'administration de la TVA

L'administration de la TVA au Tchad est une des moins efficaces au monde. Avec une performance similaire à la moyenne des pays africains, cet impôt qui représente 1,3% du PIB du pays ferait plus que tripler et atteindrait 4,3%. Afin d'avoir un système de TVA cohérent, mobilisant la TVA à la frontière et dans les entreprises, des efforts conséquents doivent être faits dans son prélèvement, ainsi que dans la gestion des informations fiscales aux niveaux des différentes régies financières. Il est par ailleurs indispensable que le remboursement des crédits de TVA soit fluide et effectif, pour conserver la neutralité de la TVA. Ainsi, si depuis la LF20, tout crédit de TVA supérieur à 250 000 FCFA devrait être éligible au remboursement, le dispositif reste flou, aucun délai de remboursement n'a été donné et le compte séquestre qui permettrait ce remboursement n'est, quant à lui, pas provisionné.

Un bilan mitigé

Les résultats en termes de diversification des ressources sont extrêmement limités. En comparant les estimations 2020 avec les réalisations de 2018, les recettes budgétaires hors dons progresseraient de 42 % en deux ans, de 737 Mds à 1 046 Mds FCFA. Néanmoins, 197 Mds FCFA soit 64 % de ces nouvelles recettes budgétaires seraient des recettes pétrolières. En 2020, le pétrole générerait ainsi 531 Mds soit 50,8 % des revenus de l'État et 221 Mds soit 31 % de ses recettes fiscales. Si les recettes fiscales se sont ainsi accrues, c'est principalement par l'arrivée à échéance des exonérations de l'impôt sur les bénéfices dont bénéficiaient des acteurs pétroliers majeurs, tel que China National Petroleum Corporation (CNPC). Ainsi, les recettes fiscales pétrolières estimées passeraient de 28 Mds à 221 Mds FCFA entre la LF18 et la LF20.

En termes d'accroissement des recettes fiscales, si les réformes de ces dernières années ont permis l'avènement d'un IRPP plus équitable, le chemin vers la viabilisation de recettes fiscales est encore long. Des efforts conséquents devront être réalisés dans l'administration de la TVA, particulièrement déficiente. Par ailleurs, un équilibre devra être trouvé sur la question – particulièrement épineuse – des conventions d'établissements. La création d'un cadre légal permettant d'auditer ces conventions est une avancée importante tant ces exonérations, accordées de façon discrétionnaire, ont considérablement grevé les recettes de l'État, sans même que les bénéfices de ces exonérations ne soient mesurés, ni que les engagements pris par les entreprises ne soient contrôlés. Le déblocage des nouvelles conventions, dans une procédure transparente et pour des projets efficaces économiquement n'en reste pas moins tout aussi important, afin de ne pas faire avorter des projets structurants, porteurs du développement ou des recettes futures du pays.


FOCUS STATISTIQUE
Présentation simplifiée des lois de finances initiales 2020

	Cameroun			Congo			Gabon			RCA		
	LFR 2019	LFI 2020	Variation	LFI 2019	LFI 2020	Variation	LFI 2019	LFI 2020	Variation	LFR 2019	LFI 2020	Variation
A- Recettes totales	5 212,0	4 951,7	-5,0%	2 185,7	2 289,4	4,7%	3 070,2	3 333,2	8,6%	281,9	283,0	0,4%
I- Recettes internes	3 630,0	3 545,2	-2,3%	2 067,7	2 147,4	3,9%	2 150,2	2 068,4	-3,8%	139,9	143,5	2,6%
1- Recettes pétrolières	506,0	443,0	-12,5%	1 064,2	1 193,0	12,1%	731,6	684,3	-6,5%	0,0	0,0	
2- Recettes non pétrolières	3 124,0	3 102,2	-0,7%	1 003,5	954,4	-4,9%	1 418,7	1 384,2	-2,4%	139,9	143,5	2,6%
3- Recettes exceptionnelles				0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
II- Emprunts et dons	1 555,0	1 406,5	-9,5%	118,0	142,0	20,3%	920,0	1 264,8	37,5%	141,9	139,5	-1,7%
dont aide budgétaire	358,0	115,5	-67,7%	0,0	nd		499,4	144,3	-71,1%	77,6	44,7	-42,5%
financement bancaire	27,0	102,0	277,8%	0,0	0,0		0,0	0,0		nd	nd	
B- Dépenses totales	5 212,0	4 951,7	-5,0%	2 705,7	2 706,0	0,0%	3 070,2	3 333,2	8,6%	262,5	293,6	11,9%
I- Dépenses courantes	2 451,0	2 443,5	-0,3%	1 144,4	1 226,6	7,2%	1 395,5	1 260,8	-9,7%	144,4	155,7	7,8%
dont Dépenses de personnel	802,0	780,0	-2,7%	374,0	452,3	20,9%	672,8	661,0	-1,7%	63,5	68,4	7,7%
Achats de biens et services	1 032,0	1 066,2	3,3%	187,7	202,6	7,9%	323,2	261,7	-19,0%	42,3	45,2	6,9%
Transferts et subventions	617,0	597,4	-3,2%	470,3	523,7	11,4%	332,9	245,0	-26,4%	38,7	42,1	8,9%
II- Dépenses en capital	1 478,0	1 496,3	1,2%	298,1	329,4	10,5%	409,0	552,5	35,1%	93,1	118,4	27,2%
III- Dette publique	1 283,0	1 011,9	-21,1%	1 263,2	1 150,0	-9,0%	1 265,8	1 519,9	20,1%	25,0	19,5	-21,8%
Besoin de financement	-	-		-520,0	-416,6		-	-		19,4	-10,6	

	RDC*			Tchad			Guinée équatoriale		
	LFI 2019	LFI 2020	Variation	LFI 2019	LFI 2020	Variation	LFR 2019	LFI 2020	Variation
A- Recettes totales	10 352,3	16 895,8	63,2%	983,0	1 403,8	42,8%	1 498,0	1 652,5	10,3%
I- Recettes internes	9 191,4	14 516,8	57,9%	826,6	1 046,0	26,5%	1 254,2	1 212,3	-3,3%
1- Recettes pétrolières	429,5	432,0	0,6%	360,6	531,5	47,4%	1 009,7	889,2	-11,9%
2- Recettes non pétrolières	8 611,9	13 904,8	61,5%	466,0	514,6	10,4%	244,5	323,1	32,2%
3- Recettes exceptionnelles	150,0	180,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
II- Emprunts et dons	1 161,0	2 379,0	104,9%	156,4	357,8	128,8%	243,8	440,2	80,5%
dont aide budgétaire	0,0	843,7		nd	9,0		0,0	nd	
financement bancaire	0,0	0,0		0,0	19,0		0,0	nd	
B- Dépenses totales	10 352,3	16 895,8	63,2%	1 106,0	1 381,8	24,9%	1 498,0	1 652,5	10,3%
I- Dépenses courantes	7 255,7	10 890,6	50,1%	590,0	653,9	10,8%	707,3	725,9	2,6%
dont Dépenses de personnel	3 682,5	5 152,4	39,9%	350,0	368,5	5,3%	185,5	191,0	3,0%
Achats de biens et services	756,9	1 159,6	53,2%	109,0	106,5	-2,3%	363,5	370,2	1,8%
Transferts et subventions	2 816,3	4 578,6	62,6%	131,0	179,0	36,6%	158,3	164,7	4,0%
II- Dépenses en capital	2 614,6	5 232,5	100,1%	313,0	336,8	7,6%	455,1	391,7	-13,9%
III- Dette publique	482,0	772,6	60,3%	203,1	391,1	92,6%	335,6	534,9	59,4%
Besoin de financement	-	-		-123,0	22,0		-	-	

* en Mds FC

Copyright

 Tous droits de reproduction réservés, sauf autorisation expresse du Chef du Service Economique Régional (adresser les demandes à yaounde@dgtrésor.gouv.fr).

Clause de non-responsabilité

Le Service Économique s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, il ne peut en aucun cas être tenu responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans cette publication.

Auteur : Service Economique Régional de Yaoundé, Service Economique de Libreville, Service Economique de Brazzaville et Service Economique de Kinshasa

Adresse : BP. 102 Plateau Atemengue – Yaoundé Cameroun

Rédigée par : Service Economique Régional et correspondants

Revue par : Pierre GRANDJOUAN

Version du 20 mars 2020