

# UEMOA



**SEMINAIRE SUR LA COORDINATION FISCALE  
DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UEMOA**

*Dakar, 30 avril - 2 mai 2014*

**Le cadre institutionnel de la  
coordination fiscale dans l'UEMOA:  
forces, faiblesses et réformes  
possibles**

*Habasso TRAORE  
Commission de l'UEMOA*



# Plan

## **I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale**

- 1 Le mandat juridique**
- 2 Les enjeux de la coordination fiscale**
- 3 L'organisation institutionnelle de la coordination**

## **II La stratégie de la coordination**

- 1 Le processus décisionnel**
- 2 L'application des actes communautaires**
- 3 Le suivi application des actes**

## **III Les forces et faibles de la coordination**

- 1 Les points forts**
- 2 Les insuffisances**

## **IV Les prochains défis de la coordination fiscale**

- 1 L'amélioration de la qualité de la réglementation communautaire**
- 2 Les questions d'administration fiscale**
- 3 Les implications du marché commun de la CEDEAO**

# I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale

## I-0 L'UEMOA en bref

**UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine):** Organisation d'intégration économique créée en 1994

→ **8 Etats membres:** Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

→ **En 2013:**

- Population: 99,3 millions d'habitants environ*
- Taux de croissance: 5,8%*
- Taux d'inflation: 1,5%*
- PIB nominal: 43 272 milliards F CFA*
- Taux moyen de pression fiscale: 16,6%*

# I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale

## I-1 Les fondements juridiques de l'harmonisation de la fiscalité

### □ Article 4 du Traité de l'UEMOA :

- a) renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des Etats membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé ;
- b) assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale;
- c) créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ;

# I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale

d) instituer une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines ;

***e) harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des Etats membres et particulièrement le régime de la fiscalité.***

# I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale

## □ Article 55 du Traité:

“A terme, une taxe à la valeur ajoutée (TVA) de l'Union sera instituée et se substituera à la fraction du produit des taxes indirectes nationales indiquée à l'article 54.

Au besoin, des taxes additionnelles pourront être introduites par l'Union ».

# I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale

## ❑ Article 60 du Traité

« Dans le cadre des orientations prévues à l'article 8, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement établit des principes directeurs pour l'harmonisation des législations des Etats membres. Elle identifie les domaines prioritaires dans lesquels, conformément aux dispositions du présent Traité, un rapprochement des législations des Etats membres est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Union.

Elle détermine également les buts à atteindre dans ces domaines et les principes généraux à respecter.

Dans l'exercice de ces fonctions, la Conférence tient compte des progrès réalisés en matière de rapprochement des législations des Etats de la région, dans le cadre d'organismes poursuivant les mêmes objectifs que l'Union ».

# I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale

## □ Article 61

Le Conseil statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, sur proposition de la Commission, arrête les directives ou règlements nécessaires pour la réalisation des programmes mentionnés à l'article 60.

## □ Article 65 -3

Les Etats membres harmonisent leurs politiques fiscales, selon la procédure prévue aux articles 60 et 61, pour réduire les disparités excessives prévalant dans la structure et l'importance de leurs prélèvements fiscaux.

# I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale

## □ Textes d'orientation de l'harmonisation fiscale:

- Programme d'harmonisation de la fiscalité indirecte intérieure adopté le 03 juillet 1998 par Décision n°01/98/CM/UEMOA ;
- Programme de transition fiscale adopté le 20 mars 2006 par Décision n°10/2006/CM/UEMOA ;
- Programme d'harmonisation de la fiscalité directe adopté le 16 décembre 2006 par Décision n°16/2006/CM/UEMOA.

# I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale

## I-2- Enjeux de la coordination fiscale

### □ Pour la fiscalité intérieure:

- ❖ mobiliser de manière optimale les recettes tout en minimisant l'impact négatif de la fiscalité sur la compétitivité des entreprises de l'Union par rapport à celles d'autres pays
- ❖ maximiser les effets positifs de l'intégration et pour minimiser les effets négatifs de la concurrence fiscale:

avec l'union douanière et monétaire -application stricte d'un TEC et monnaie commune-, l'harmonisation totale des systèmes de protection des pays membres doit être complétée par un encadrement de la politique fiscale (voir Rapport FERDI,2013)

# I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale

- ❑ **But visé** : éviter que des écarts trop importants créent des distorsions internes qui nuisent à une bonne allocation des ressources productives dans la région (Mansour 2012).
- ❑ **TEC et fiscalité intérieure**: il existe une forte interaction avec:
  - ❖ l'enjeu fondamental de mobilisation des recettes
  - ❖ la question de la libre pratique qui a de grandes implications en matière de TVA
  - ❖ la nécessaire mise en cohérence des incitations et exonérations fiscales accordées par le TEC avec ceux accordés en fiscalité interne ( problématique des dépenses fiscales)

# I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale

## I-3 L'organisation institutionnelle de la coordination

→ La fiscalité intérieure: gérée par

□ le Département des Politiques Economiques et de la Fiscalité intérieure

❖ la Direction des Finances Publiques et de la Fiscalité Intérieure

- la Division de la Fiscalité Intérieure avec pour attributions:
  - l'harmonisation de la fiscalité intérieure;
  - suivi de l'application des actes communautaires;
  - application du programme de transition fiscales

# I Le cadre institutionnel de la coordination fiscale

## → La fiscalité douanière: gérée par

- ❑ le Département du Marché Régional ,du Commerce et de la Coopération
  - ❖ la Direction du Marché Régional et de l'Union Douanière
    - la division de l'union douanière chargée:
      - la mise en place et la gestion du régime référentiel des échanges intracommunautaires;
      - la gestion du tarif extérieur commun ;
      - l'élaboration et la gestion d'un code de l'évaluation en douane ;
      - la définition et la mise en œuvre des mesures de sauvegarde ;
      - l'élimination des obstacles tarifaires à la libre circulation des biens, ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent.

# II La stratégie de la coordination



## II-1 Le processus décisionnel

### □ La Commission (DPE):

- ❖ Initiative et préparation technique du projet de décision
- ❖ Implication des cadres des administrations fiscales nationales:
  - organisation d'ateliers de validation d'études techniques;
  - organisations de réunions techniques sur des projets de réforme fiscale

***La Commission est l'organe qui a l'initiative et de l'impulsion des réformes***

## II La stratégie de la coordination

### Le Comité des experts

#### **Article 25 du Traité**

« Les délibérations du Conseil sont préparées par le Comité des Experts, composé de représentants des Etats membres. La Commission est représentée aux réunions de ce Comité. Celui-ci adopte à la majorité de ses membres présents des avis qu'il transmet au Conseil... »

**Le Comité des experts statutaires est la structure qui examine et valide les projets de textes et propose leur adoption au Conseil des Ministres**

### Le Conseil des Ministres

#### **Article 20**

« Le Conseil des Ministres de l'Union assure la mise en œuvre des orientations générales définies par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ».

## II La stratégie de la coordination

### Article 61

« Le Conseil statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, sur proposition de la Commission, arrête les directives ou règlements nécessaires pour la réalisation des programmes mentionnés à l'article 60 ».

***Le Conseil des ministres est l'organe délibérant. Il prend des règlements, des directives et des décisions en vue du rapprochement des législations fiscales des Etats de l'Union.***

❑ Coordination ou harmonisation fiscale ? : les instruments juridiques utilisés (directives au lieu de règlements) qui sont plus souples visent une harmonisation des législations nationales plutôt qu'une uniformisation

## II La stratégie de la coordination

### II-2 L'application des actes communautaires

- ❑ Règlement: application directe et immédiate
- ❑ Directives et décisions: transposition préalable
  - ➔ **TVA (Directive n°02/98)**
- ❑ transposée pour l'essentiel par les Etats
- ❑ activités agricoles et de transport sont soumises à la TVA de plein droit sans précision des conditions et modalités au sens des articles 4 et 5 de la Directive
- ❑ exonérations: non-conformité des pratiques des EM avec les articles 21 et 22
- ❑ Guinée Bissau: pas de système de TVA mais IGV (projet de TVA en cours)

## II La stratégie de la coordination

### □ Taux TVA

B	BF	RCI	GB	M	N	S	T
18%	18%	18%*	---	18%*	19%	18%*	18%

\* existence de taux réduits

### □ Remboursement des crédits de TVA

- ❖ inexistence de textes sur modalités de présentation, d'instruction des demandes et d'exécution des remboursements
- ❖ procédures complexes et lourdeur de l'appareil administratif, empêchant le remboursement dans les délais
- ❖ report renouvelé indéfiniment de crédits de TVA ou suspension de remboursements de crédits de TVA
- ❖ certains Etats: adoption d'une procédure accélérée de remboursement avec création de fonds dédiés

## II La stratégie de la coordination

### → Droits d'accises (Directive n° 03/98 et 03/2009)

- ❑ EM: listes nationales conformes à la liste des produits fixés par la Directive
- ❑ Insuffisances:
  - ❖ certains Etats :droits d'accises différents sur produits locaux et produits importés etc.
  - ❖ taux non conformes à ceux de la directive

## II La stratégie de la coordination

### → Taxation des produits pétroliers (Directive n°06/2001)

- ❑ directive non entièrement appliquée par tous les EM.
- ❑ difficultés:
  - ❖ difficultés pour réduire l'écart de taxation entre les produits
  - ❖ difficultés pour la suppression des subventions
  - ❖ persistance de taxes spécifiques dans la structure des prix

## II La stratégie de la coordination

### ❑ Points forts:

- ❖ TEC est appliqué sur l'ensemble des produits
- ❖ TVA est également largement appliquée

### ❑ Faiblesse du système:

- ❖ caractère très sensible des hydrocarbures sur le plan social constitue la cause principale de la réticence des Etats à appliquer entièrement la directive communautaire
- ❖ projet de relecture en cours

## II La stratégie de la coordination

→ Impôts sur les bénéfiques: (Directive n°01/2008, Directive n°05/2008 et Directive n°08/2008)

□ Taux appliqués par les Etats membres

Pays	B	B F	CI	GB	M	N	S	T
Taux	25 et 30%	27,5%	25 %	25 %	30 %	30 %	30 %	29%

## II La stratégie de la coordination

### → Impôts sur le revenu des valeurs mobilières (Directive n°02/2010)

- ❑ Revenus des actions : Taux entre 10 et 15%
- ❑ Revenus des actions cotées en bourse: Taux entre 2 et 7%
- ❑ Revenus des obligations : Taux entre 0 et 6%

#### *Taux appliqués dans UEMOA*

	B	BF	CI	GB	M	N	S	T
Actions (%)	7 à 10	12,5	10 à 18	10	7 à 10	7 à 10	10 à 25	7 à 15
Obligat (%)	0 à 6	0 à 6	2 à 15	15	0 à 6	0 à 6	6 à 15	0 à 6

## II La stratégie de la coordination

**→ Règlement n°08/2008/CM/UEMOA du 26 septembre 2008 portant adoption des règles visant à éviter la double imposition au sein de l'UEMOA et des règles d'assistance en matière fiscale**

- Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009
- Adoption d'un Règlement d'exécution le 17 novembre 2010 fixant les modalités d'application du Règlement

## II La stratégie de la coordination

### II-3 Le suivi application des actes

#### □ Modalités:

- ❖ missions de terrain dans les Etats:  
évaluation de l'application des actes par les Etats
- ❖ saisine des Etats par courrier

#### □ Conséquences:

- ❖ Rapport au Président de la Commission
- ❖ Rapport au CM
- ❖ Initiation de réformes

# III Les forces et faibles de la coordination

## III-1 Les points forts

❑ **Un capital législatif important :**

**20 actes communautaires adoptés:**

- ❖ 1 règlement
- ❖ 14 directives
- ❖ 5 décisions

# III Les forces et faibles de la coordination

- ❑ **Une réglementation communautaire largement appliquée par les Etats**
  - ❖ un niveau global d'application des textes communautaires satisfaisant
  - ❖ environ 80% des recettes collectées dans les Etats proviennent des impôts harmonisés
- ❑ **Une grande crédibilité pour l'action de coordination de la Commission:**
  - ❖ la réglementation communautaire sert de référence (contraintes) aux travaux des Etats;
  - ❖ les textes d'harmonisation fiscale de l'UEMOA inspirent les travaux d'autres organisations internationales
  - ❖ le travail de la Commission est reconnue sur le plan international

# III Les forces et faibles de la coordination

## III-2 Les insuffisances

### ❑ Des déficiences persistantes en TVA

- ❖ la non imposition de certaines activités
- ❖ le non respect de la liste communautaire des exonérations (lois de finances annuelles)
- ❖ le remboursement effectif des crédits de TVA

### ❑ Des faiblesses en matière d'impôt sur les bénéfices

- ❖ l'élargissement de l'assiette aux activités du secteur informel
- ❖ la réduction des exemptions-exonérations (incitations fiscales)

### ❑ La délicatesse de la question du code communautaire des investissements

- ❖ regain des régimes d'incitation fiscales dans les Etats
- ❖ difficultés d'un consensus régional sur la question

## IV Les défis pour l'avenir

### IV-1 L'amélioration de la qualité de la réglementation communautaire

- révision de certains textes communautaires pour une plus grande efficacité ( BIC/IS, TVA, TPP etc.)
- projet de code communautaire des investissements
- élaboration de notes techniques pour une meilleure application des directives

## IV Les défis pour l'avenir

### IV-2 Les questions d'administration fiscale

- Nécessité d'améliorer les systèmes d'échange d'informations entre administrations fiscales ( Règlement 08/2008 et Directive 02/2012)
- Effort de suppression /réduction des exonérations fiscales et douanières (projet dépenses fiscales)
- Approfondissement de l'informatisation: couverture totale de toutes les procédures fiscales

## IV Les défis pour l'avenir

### IV-3 Les implications du marché commun de la CEDEAO

#### □ Implications du TEC CEDEAO:

- ❖ un territoire douanier plus grand (15EM)
- ❖ risque de relance de la concurrence fiscale entre Etats
  - nécessité d'une coordination des impôts intérieurs (TVA, DA, BIC/IS,IRCM)
  - implications de la libre pratique en matière de TVA

## IV Les défis pour l'avenir

### □ Renforcement de la synergie entre les 2 Commissions:

- ❖ pour une gestion efficace du TEC
- ❖ pour le renforcement de la coordination des politiques fiscales régionales sur la base des principes fondamentaux ci-après:
  - l'efficacité budgétaire des impôts;
  - la neutralité économique des impôts;
  - la promotion du civisme fiscal.

# Merci pour votre aimable attention

