



BCEAO
BANQUE CENTRALE DES ÉTATS
DE L'AFRIQUE DE L'OUEST



COFEB
CENTRE OUEST AFRICAIN DE FORMATION
ET D'ÉTUDES BANCAIRES

Les **AB**régés du **C**OFEB

N°ABC/2023/02/011

TRANSITION FISCALE DANS LA ZONE UEMOA : ANALYSE DES EFFETS SUR LE DEFICIT BUDGETAIRE

AOÛT 2023



BCEAO
BANQUE CENTRALE DES ETATS
DE L'AFRIQUE DE L'OUEST



COFEB
CENTRE OUEST AFRICAIN DE FORMATION
ET D'ETUDES BANCAIRES

DIRECTION GENERALE DU COFEB

DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES PARTENARIATS

Les **ABrégés** du **COFEB**

N°ABC/2023/02/011

**TRANSITION FISCALE DANS LA ZONE UEMOA :
ANALYSE DES EFFETS SUR LE DEFICIT
BUDGETAIRE**

AOUT 2023

*Les avis exprimés engagent la responsabilité des seuls auteurs et
en aucun cas celle de la BCEAO*

PREAMBULE

Le Centre Ouest Africain de Formation et d'Etudes Bancaires (COFEB) est une structure de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) chargée des activités de renforcement des capacités et de la recherche économique et financière. Depuis novembre 2019, les plus hautes Autorités de la Banque ont décidé de transformer ce Centre régional en élargissant ses missions à trois (3) Directions, à savoir, la Direction en charge des Enseignements et des Programmes de Formation, la Direction de la Recherche et des Partenariats et celle chargée des Affaires Administratives et de la Communication, placées sous la responsabilité d'un Directeur Général.

La vision des Autorités de la BCEAO, à travers cette transformation institutionnelle, est notamment de faire du COFEB un centre d'excellence de dimension internationale, dans les domaines de la formation et de la recherche. Comme toutes les banques centrales, la BCEAO doit jouer un rôle de premier plan dans le processus de génération et de dissémination de la connaissance envers le grand public et les décideurs. Cela contribue à la transparence recommandée par les standards internationaux. En outre, en tant que Conseiller économique et financier des Etats, elle se doit d'informer et de sensibiliser les Autorités nationales sur les nouveaux enjeux dans ce domaine.

Dans ce cadre, plusieurs études techniques, reposant sur des méthodes quantitatives, sont publiées chaque année sur des thèmes présentant un intérêt pour les économies de notre Zone. Pour disséminer et vulgariser les principaux messages et les enseignements de ces études techniques, nous avons jugé utile de créer une nouvelle publication dénommée « Les ABrégés du COFEB ».

Dans cette série, les résultats des travaux de recherche sont synthétisés et traduits dans un langage accessible à tous.

Au total, « *Les ABrégés du COFEB* » entendent contribuer à valoriser les résultats des études et recherches effectuées au sein de la BCEAO, en vue de toucher le plus large public possible et d'éclairer les décideurs sur certaines questions économiques et financières.

Patrick KODJO,

Conseiller du Directeur Général du COFEB, chargé de l'intérim

A PROPOS DU THEME DE L'ETUDE

Ce onzième numéro de la série **"Les ABrégés du COFEB"** a pour thème « **Transition fiscale dans la zone UEMOA : analyse des effets sur le déficit budgétaire** ». Il découle du Document d'Etude et de Recherche (DER) n° COFEB/DER/2022/01, réalisé par Vigninou GAMMADIGBE, en décembre 2022.

Le déficit budgétaire est un agrégat macroéconomique particulièrement important pour les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), en raison de ses implications directes et indirectes sur les actions publiques actuelles et futures. En effet, cet indicateur est un solde qui traduit les actions de la politique budgétaire, dont la coordination avec la politique monétaire est nécessaire pour l'atteinte optimale des objectifs de politique économique. A cet égard, le déficit budgétaire fait l'objet d'un suivi permanent, aussi bien par les Autorités nationales, que par leurs partenaires au développement, la Banque Centrale et certains organismes tels que les agences de notation. De ce fait, les questions liées au suivi de cet indicateur sont sensibles et méritent des analyses pointues sous divers angles.

Dans son étude, Monsieur GAMMADIGBE choisit d'analyser l'impact de la transition fiscale¹ sur le déficit budgétaire. Ce choix est important à plus d'un titre. En effet, outre leur adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce, les Etats membres se sont engagés dans une série d'ouvertures commerciales dès les années 2000, d'abord au sein de l'UEMOA dans le cadre de l'intégration économique, puis dans la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à partir de 2015 et, récemment, en 2021, à travers la Zone de Libre Echange Continentale Africaine (ZLECAf). Si ces processus d'intégration favorisent des économies d'échelle et des transformations structurelles appréciables, ils induisent, toutefois, des pertes de recettes de porte qu'il convient de compenser. La transition fiscale, au demeurant recommandée par les institutions de Bretton Woods, constitue une approche de solution privilégiée par les Etats membres de l'UEMOA.

Dans sa démarche, l'étude fait appel à un modèle en panel à effets fixes estimé sur la période de 1995 à 2020. Les résultats des estimations révèlent que la réforme de la transition fiscale initiée en 2006 aurait contribué à contenir une hausse du déficit budgétaire des pays par le biais d'une amélioration des recettes fiscales. Ils ont également mis en lumière l'existence d'un seuil critique au-delà duquel l'ouverture commerciale affecterait négativement ces recettes et, partant, le déficit budgétaire. Dès lors, l'auteur préconise des politiques appropriées visant la réduction des dépenses publiques et de la taille du secteur informel.

Ndèye Amy NGOM SECK,

Directeur de la Recherche et des Partenariats

Introduction

Le financement du développement des pays de l'UEMOA repose généralement sur trois (3) sources de ressources que sont les recettes fiscales, l'aide extérieure et l'endettement. Cependant, les deux (2) dernières comportent des incertitudes liées à plusieurs facteurs, dont la conjoncture économique conjuguée à la disponibilité des donateurs et les limites de l'endettement qui imposent un seuil maximal, en particulier pour les économies peu développées, telles que celles de l'UEMOA. Les recettes fiscales des États membres de l'Union demeurent la source la plus sûre pour mobiliser des ressources publiques, en dépit de certaines faiblesses telles que la prépondérance du secteur informel et d'un secteur agricole peu mécanisé, l'étroitesse des économies, le facteur démographique¹, les contraintes administratives et la corruption. Ces facteurs réduisent l'exploitation optimale du potentiel fiscal, avec une pression fiscale structurellement en deçà du taux de 20% recommandé par la norme communautaire.

En outre, dans le cadre de l'amélioration du bien-être, de la croissance et du développement économiques, les États membres participent à plusieurs processus d'intégration en Afrique. Il s'agit du Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'UEMOA mis en place en 2000, puis celui de la CEDEAO en 2015 et enfin de la Zone de Libre Echange Continentale Africaine (ZLECAf) qui est devenue effective en 2021. L'abandon de leur souveraineté en matière de règles commerciales s'est accompagné, pour ces pays, d'un gain d'économies d'échelle et de transformation structurelle positive. Cependant, il a entraîné des pertes de droits de douane sensibles pour le déficit budgétaire. Il importerait donc pour les pays de l'Union de compenser ces manques à gagner, grâce à une substitution des droits de porte par la fiscalité intérieure, afin de poursuivre ou de renforcer les investissements dans les domaines qui accusent d'importants retards. En outre, la réussite de cette substitution devrait contribuer à la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) et au respect des critères de convergence mis en place dans l'UEMOA.

Après plusieurs années de mise en œuvre de cette transition fiscale² initiée en 2006, une évaluation de son impact sur les finances publiques s'avère nécessaire. La présente étude³ tente d'y répondre, tout en enrichissant la littérature sur les réformes fiscales dans la zone communautaire.

I. Intérêt de l'étude

L'étude présente un double intérêt.

En premier lieu, elle apporte un éclairage aux décideurs publics sur l'opportunité de poursuivre cette transition ou la nécessité de prendre des mesures correctives, après plusieurs années de mise en œuvre.

En second lieu, cette étude introduit une amélioration de la littérature sur les réformes fiscales, notamment en donnant une évaluation des effets de la transition fiscale sur la mobilisation des recettes fiscales et sur le déficit budgétaire. Les études menées à ce jour sur le potentiel fiscal abordent le gain d'efficacité dans la collecte des recettes fiscales.

1 - Baunsgaard et Keen (2005) ont montré que dans le cadre de la libéralisation du commerce, plus un pays dispose d'un revenu par tête faible, plus il subit des pertes de recettes fiscales en raison de sa difficulté à compenser les pertes des recettes tarifaires par des recettes de fiscalité intérieure

2 - La transition fiscale consiste à substituer la perte des recettes douanières issues des politiques d'intégration régionale et d'ouverture commerciale par la fiscalité intérieure

3 - COFEB/DER/2022/01

II. Démarche méthodologie adoptée

L'étude adopte une approche séquentielle décomposée en trois étapes.

Premièrement, elle introduit les principales variables ainsi que leurs mesures. Les variables d'intérêt identifiées sont, d'une part, le déficit budgétaire capté à travers sa composante structurelle, c'est-à-dire, corrigée des effets du cycle économique et, d'autre part, la transition fiscale mesurée par le ratio des recettes fiscales intérieures sur les recettes douanières.

La deuxième étape consiste à évaluer à l'aide d'un modèle l'effet de la transition fiscale sur le déficit budgétaire des pays. Pour ce faire, l'auteur s'appuie sur un modèle de panel à effets fixes et des variables de contrôle.

Les mécanismes par lesquels la réforme affecte le solde budgétaire sont explorés dans la dernière étape.

III. Résultats, enseignements et recommandations de l'étude

Les résultats obtenus à travers les estimations économétriques montrent que la réforme de la transition fiscale initiée en 2006 a eu des effets positifs sur la collecte des ressources fiscales et contribué à limiter les effets néfastes de la hausse des dépenses publiques induites par les besoins en infrastructures socioéconomiques et sécuritaires sur le solde budgétaire.

La structure optimale des recettes fiscales totales se compose de 87% de recettes intérieures et 13% de recettes douanières, suggérant que si la part des recettes de porte passe en dessous de 13% des recettes fiscales totales, celles-ci baisseraient. En d'autres termes, les recettes fiscales intérieures peuvent remplacer ou se substituer aux recettes douanières jusqu'au seuil maximum de 87% des recettes totales sans baisse significative de ces dernières. C'est le seuil optimal de substitution des recettes douanières.

Ces résultats commandent d'accorder une attention particulière aux effets de toute nouvelle orientation de la politique commerciale sur les recettes fiscales et impliquent que la transition fiscale de l'Union soit accompagnée de politiques visant à lever les contraintes qui pèsent sur l'assiette fiscale intérieure, notamment la taille du secteur informel.

Sur cette base, l'étude suggère une meilleure rationalisation des dépenses publiques, afin d'éviter que les gains de la transition fiscale ne soient annihilés et qu'à terme, le respect des critères de convergence de l'Union ne soit compromis. En outre, les politiques de réduction de la taille du secteur informel devraient être renforcées, afin de maximiser l'effet de la transition fiscale. La lutte contre l'évasion fiscale, la fraude fiscale, la corruption et la faiblesse des institutions devrait être une priorité ainsi que la modernisation des administrations fiscale et douanière, à travers une digitalisation accrue de leurs services.

Par ailleurs, il importe de surveiller les ratios d'endettement, afin de garantir une marge de manœuvre suffisante à la politique monétaire, dont la mise en œuvre pourrait être rendue difficile par la hausse du déficit budgétaire en période de transition fiscale. L'étude recommande également l'approfondissement du système bancaire et financier, c'est-à-dire l'élargissement et l'amélioration des services financiers, afin de soutenir le financement du déficit budgétaire et la collecte des recettes fiscales.

Centre Ouest Africain de Formation et d'Etudes Bancaires (COFEB)

Avenue Abdoulaye Fadiga - BP : 3108 Dakar - Sénégal

Tél. : 00 221 33 839 05 00 - Fax : 00 221 33 823 83 35

Contact : courrier.zdrp@bceao.int

<https://cofeb.bceao.int/>