



COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE D'AFRIQUE CENTRALE

QUESTIONS GÉNÉRALES

Mars 2019

Le présent document de la série des questions générales sur la Communauté économique et financière d'Afrique centrale a été établi par une équipe du Fonds monétaire international. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 10 décembre 2018.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone: (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire

Fonds monétaire international
Washington



COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE D'AFRIQUE CENTRALE (CEMAC)

QUESTIONS GÉNÉRALES

10 décembre 2018

Approuvé par le
Département Afrique

Préparé par Sabrina Lando, Sébastien Leduc, Édouard
Martin, Mathilde Perinet, Samuele Rosa et Gwenaëlle Suc.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----------|
| UNE APPROCHE RÉGIONALE DE L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDUCTION DES POSSIBILITÉS DE CORRUPTION | 4 |
| A. Introduction | 4 |
| B. Contexte | 4 |
| C. Importance des problèmes de gouvernance dans la CEMAC | 6 |
| D. Contexte : définition et mesure de la gouvernance et de la corruption | 6 |
| E. L'incidence de la gouvernance et de la corruption sur l'activité économique | 7 |
| F. Le cadre de la CEMAC pour la gestion des finances publiques | 10 |
| G. Le cadre de la CEMAC pour la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) | 19 |
| H. Le cadre de la CEMAC pour la gouvernance des secteurs extractifs | 24 |
| I. Conclusion : accélérer la croissance en améliorant la gouvernance | 32 |
| Références | 34 |
| | |
| BOXES | |
| 1. Définition de la gouvernance et de la corruption | 7 |
| 2. Le dividende de la gouvernance pour la croissance — Preuves tirées d'une méta-analyse effectuée par les services du FMI | 8 |
| 3. Aperçu général des évaluations de la conformité des membres de la CEMAC aux Recommandations 40+9 du GAFI | 20 |
| 4. Comparaison entre accords de partage de la production et systèmes | |

| | |
|--|----|
| de concession _____ | 25 |
| 5. Douanes : une évaluation des normes / _____ | 31 |

FIGURES

| | |
|---|----|
| 1. CEMAC, ASS et reste du monde : indicateurs de gouvernance et de corruption _____ | 9 |
| 2. Effet estimé de l'amélioration de la gouvernance et de la réduction de la corruption _____ | 10 |
| 3. CEMAC et régions : scores PEFA _____ | 17 |

TABLES

| | |
|--|----|
| 1. CEMAC : Principales directives sur la gestion des finances publiques : champ d'application et domaines couverts _____ | 11 |
| 2. CEMAC : dispositions de la directive de la CEMAC 06/2011 sur la transparence et la bonne gouvernance _____ | 13 |
| 3. CEMAC : problèmes posés par l'application intégrale de la directive de la CEMAC sur la transparence et la gouvernance _____ | 14 |
| 4. CEMAC : problèmes posés par l'application intégrale de la directive de la CEMAC sur la loi de finances _____ | 15 |
| 5. CEMAC : problèmes auxquels se heurte l'application intégrale de la directive de la CEMAC sur la comptabilité publique _____ | 16 |
| 6. Conformité des pays à la Convention des Nations Unies contre la corruption _____ | 22 |
| 7. Pays membres de l'ITIE et conformité son égard _____ | 29 |

| | |
|--|-----------|
| ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE : S'ATTACHER DAVANTAGE A AUGMENTER LES RECETTES NON PÉTROLIÈRES _____ | 35 |
| A. Contexte : La nécessité d'augmenter les recettes non pétrolières _____ | 35 |
| B. Tendances de la mobilisation des recettes dans la CEMAC _____ | 39 |
| C. Raisons de la faiblesse des recettes non pétrolières _____ | 44 |
| D. Moyens d'augmenter les recettes non pétrolières _____ | 53 |
| E. Conclusion _____ | 60 |
| Bibliographie _____ | 61 |
| Références _____ | 61 |

FIGURES

| | |
|--|----|
| 1. Variation du solde primaire hors pétrole, 2014–17 _____ | 35 |
| 2. Recettes pétrolières et solde primaire hors pétrole, 2014–17 _____ | 35 |
| 3. Contributions à l'assainissement budgétaire, 2016–18 _____ | 36 |
| 4. CEMAC et comparateurs : Composition comparée des ajustements _____ | 36 |
| 5. Dette publique et réserves de change, 2006-18 _____ | 37 |
| 6. Soldes primaires hors pétrole, 2015–20 _____ | 37 |
| 7. Recettes pétrolières et solde primaire (hormis l'aide), 2005–17 _____ | 37 |

| | |
|--|----|
| 8. Dépenses primaires, 2005-17 _____ | 39 |
| 9. Investissement et dépenses courantes dans la CEMAC, l'UEMOA et l'ASS en 2017 _____ | 39 |
| 10. Recettes totales hormis l'aide _____ | 40 |
| 11. Recettes pétrolières, 2000-17 _____ | 40 |
| 12. Exportations de ressources naturelles des pays qui en sont bien dotés _____ | 40 |
| 13. Recettes pétrolières, 2000-17 _____ | 40 |
| 14. CEMAC et comparateurs : Recettes non pétrolières, 2000-17 _____ | 42 |
| 15. CEMAC et comparateurs : recettes non pétrolières , 2003-17 _____ | 42 |
| 16. Tendance des différentes catégories de recettes non pétrolières _____ | 42 |
| 17. Composition des recettes non pétrolières _____ | 43 |
| 18. Afrique subsaharienne : ratio fiscal et frontière fiscale, 2015 _____ | 45 |
| 19. Recettes de la TVA _____ | 46 |
| 20. Taux et seuils de la TVA _____ | 46 |
| 21. CEMAC et comparateurs : Efficience-C de la TVA _____ | 47 |
| 22. Recettes tirées des droits d'accise en Afrique _____ | 48 |
| 23. Recettes tirées des droits d'accise _____ | 48 |
| 24. CEMAC et UEMOA : Recettes tirées des impôts direct _____ | 49 |
| 25. Recettes tirées des impôts directs _____ | 49 |
| 26. Ratio de l'IRPP _____ | 50 |
| 27. CEMAC et Afrique subsaharienne : nombre d'heures par an nécessaires à une entreprise de taille moyenne pour s'acquitter de ses impôts _____ | 53 |

UNE APPROCHE RÉGIONALE DE L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDUCTION DES POSSIBILITÉS DE CORRUPTION¹

A. Introduction

1. Une bonne gouvernance, incluant l'élimination de la corruption systémique, est indispensable à la stabilité macroéconomique ainsi qu'à une croissance économique durable et solidaire. Des études du FMI montrent qu'une gouvernance déficiente et une corruption systémique s'accompagnent de moins de croissance et d'investissements et de plus d'inégalités (FMI, 2018). Investir dans la qualité de la gouvernance et la réduction de la corruption constitue une réforme largement neutre sur le plan budgétaire qui renforce le secteur privé et offre plus d'opportunités à tous. C'est une étape d'une grande importance dans la CEMAC, qui fait partie de l'objectif général de remédier à la cause fondamentale de la crise que connaît la région depuis la baisse des prix des produits de base en 2014 : une économie pour l'essentiel non diversifiée, très dépendante du pétrole, et un marché régional encore inexploité.

2. La présente note porte sur certains aspects propres à la région CEMAC d'une possible stratégie d'amélioration de la gouvernance qui encouragerait des réformes spécifiques au niveau des pays. La prochaine section présente le contexte. La suivante décrit les aspects particuliers de la gouvernance traités dans la note. Il y a ensuite une section consacrée à la définition et à la mesure de la gouvernance, suivie d'une discussion des effets pour la croissance de la gouvernance et de la corruption. Puis, trois sections examinent la gouvernance et la corruption dans les domaines de la gestion financière publique et de la lutte contre le blanchiment des capitaux ainsi que le lien entre le secteur pétrolier et les ressources publiques. Une section finale conclut. En évoquant ces questions importantes, on reconnaît que la CEMAC se heurte à des contraintes de capacité dans de nombreux aspects de sa gestion macroéconomique, notamment du fait de la présence de pays fragiles. Les recommandations exigent donc une approche graduelle et persistante pour donner des résultats au fil du temps.

B. Contexte

3. Après 2014, la région CEMAC a été durement touchée par le vif recul des prix des produits de base, notamment du pétrole. Confrontée à une baisse continue et rapide des réserves de change régionales, les autorités ont décidé à la fin de 2016 que les pays membres procéderaient à un ajustement budgétaire coordonné et substantiel, soutenu par le FMI et d'autres partenaires, et appuyé au niveau régional par des politiques adéquates en matière monétaire et à l'égard du secteur financier. L'objectif à court terme était de rétablir la stabilité externe et interne. À moyen terme, il faudra, pour remédier aux causes fondamentales de la crise,

¹ Document établi par Sabrina Lando, Samuele Rosa et Gwenaëlle Suc.

réduire la dépendance excessive à l'égard du pétrole et créer les conditions d'un élargissement de la base économique. Pour libérer ce potentiel, il sera absolument nécessaire de s'attaquer aux contraintes qui pèsent sur la gouvernance, en particulier dans la gestion des ressources publiques, et alimentent une forte impression de corruption.

4. La présente note évalue les liens entre la gouvernance et les résultats économiques dans la CEMAC. Elle met en évidence les domaines dans lesquels la gouvernance de la CEMAC est déficiente, au regard des indicateurs disponibles, et les points à améliorer. Elle privilégie la dimension régionale des réformes qui peuvent faire progresser la gouvernance. On reconnaît que les principales actions concernées sont du ressort des autorités nationales. Toutefois, la conception même d'une union économique et monétaire aboutit à des politiques et à des réformes à caractère proprement régional. Les améliorations nécessitent que les institutions régionales jouent un rôle de coordination ou même de guidage pour établir un cadre cohérent qui crée et maximise des synergies de réformes au niveau national.

5. La note se concentre sur trois domaines clés dans lesquels la gouvernance a une dimension spécifiquement régionale. D'abord, elle examine les lacunes dans l'application des normes régionales de gestion financière publique. Ensuite, elle s'intéresse au respect des normes pour renforcer le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Enfin, elle évalue le dispositif de gestion des ressources pétrolières et de responsabilisation en la matière.

6. Cette note s'appuie surtout sur une évaluation du FMI, complétée par certains indicateurs émanant d'autres parties. À l'évaluation s'ajoute, quand c'est pertinent, l'usage d'indicateurs de la corruption (par exemple l'indice de perception de la corruption de Transparency International).

- Dans le domaine de la gestion financière publique, nous nous référons aux indicateurs « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA)² pour les pays de la CEMAC qui ont fait l'objet de l'évaluation. On obtient des indicateurs et des évaluations supplémentaires en mesurant l'écart entre les réglementations de la CEMAC sur la gestion financière publique et les pratiques effectives des pays.
- Dans le domaine LBC/FT, la note se réfère à l'indication de conformité aux normes internationales fixées par le Groupe d'action financière (GAFI).
- La gouvernance des ressources pétrolières est évaluée en fonction de la conformité aux normes ITIE, quand c'est pertinent, et de l'application des normes de la CEMAC elle-même (qui découlent principalement de ses règles en matière de GFP).

² « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA) est un outil d'évaluation de la gestion financière publique. Une évaluation PEFA donne une vision complète, cohérente et fondée sur des éléments probants de la performance sur le plan de la GFP à un moment donné. Pour plus d'informations, voir <https://pefa.org/>.

C. Importance des problèmes de gouvernance dans la CEMAC

7. Le choix de ces thèmes correspond à des aspects essentiels de la structure économique de la CEMAC. Les exportations du secteur extractif représentent une très grande part de la base économique de la région et constituent la principale source de devises. Dans ces conditions, une gestion efficace de ce secteur, où l'État est présent directement (par les entreprises qu'ils possèdent) et indirectement (par la collecte de l'impôt), est essentielle pour assurer une bonne gouvernance en général. En outre, le secteur public reste un facteur dominant de la demande globale et une bonne gouvernance dans la gestion des fonds publics a une incidence directe sur la gouvernance dans la CEMAC. Enfin, les banques de la CEMAC jouent un rôle crucial en évitant qu'il y ait des refuges sûrs pour le produit de la corruption et contribuent ainsi directement à l'affectation des ressources financières à des fins productives.

8. Ces thèmes ont aussi un rapport direct avec la gouvernance régionale de la CEMAC.

- En premier lieu, le cadre réglementaire de la CEMAC pour la gestion financière publique (GFP) fixe des normes solides de transparence et de responsabilité. Des faiblesses en ce domaine peuvent rendre possible que des ressources ne soient pas recouvrées et utilisées conformément aux finalités prévues. Les travaux sur ce point sont surtout conduits par la commission de la CEMAC.
- En second lieu, un régime solide de LBC/FT constitue un instrument indispensable pour lutter contre la corruption. Sachant que le produit de celle-ci est souvent dissimulé afin de ne pas être détecté ou confisqué, un cadre efficace LBC/FT peut permettre à la fois de poursuivre et de dissuader la corruption. Le détournement de ressources au détriment d'usages économiquement et socialement productifs peut compromettre la stabilité du système financier d'un pays ou l'ensemble de son économie. Les travaux sur ce point sont surtout de ressort de la COBAC.
- Enfin, le secteur pétrolier est fondamental pour la CEMAC, compte tenu de la forte présence de l'État, par l'intermédiaire des entreprises publiques dans les accords de partage des bénéfices conclus avec des entités privées. Ces accords doivent ensuite respecter le cadre réglementaire fixé au niveau régional pour les opérations de change. Une bonne gestion des ressources pétrolières est donc indispensable à la stabilité externe de l'accord monétaire. La responsabilité des travaux sur ce point est partagée entre les pays membres et surtout exercée par la commission de la CEMAC (pour veiller à la bonne application des codes des impôts et suivre les fonds qui doivent figurer dans le budget de l'État) et la BEAC (pour bien comprendre le lien entre les prix et les volumes des exportations de produits de base, d'une part, et l'accumulation de réserves de change, d'autre part).

D. Contexte : définition et mesure de la gouvernance et de la corruption

9. Le terme gouvernance, qui peut faire l'objet de différentes définitions et interprétations, nécessite une certaine clarification. Nous nous référons à la récente étude du

FMI sur l'amélioration du cadre de l'engagement du FMI en matière de gouvernance et de corruption. Nous définissons la corruption comme « l'utilisation abusive d'une fonction publique pour obtenir un gain privé ». Cette définition, largement acceptée dans les études économiques, est employée par le FMI et d'autres organisations internationales (encadré 1).

Encadré 1. Définition de la gouvernance et de la corruption

La gouvernance se réfère au concept large de « cadre d'exercice de l'autorité », alors que la « bonne » gouvernance se réfère à la qualité de la gouvernance et à son effet sur les résultats. La gouvernance renvoie donc aux « règles du jeu », alors qu'une « bonne » gouvernance et une gouvernance « déficiente » indiquent comment le jeu se déroule et quels sont ses résultats. Le FMI définit la gouvernance comme l'ensemble des « institutions et pratiques au moyen desquelles l'autorité gouvernementale s'exerce dans un pays, notamment pour gérer les ressources publiques et réglementer l'économie ». De façon analogue, le FMI considère la « bonne » gouvernance comme un concept normatif selon lequel la qualité de la gouvernance peut avoir une incidence sur l'efficacité dans la réalisation des résultats souhaités (FMI, 2017a).

Nous définissons la corruption comme « l'utilisation abusive d'une fonction publique pour l'obtention d'un gain privé ». Cette définition, largement acceptée dans les études économiques, est employée par le FMI et d'autres organisations internationales. Elle est aussi conforme aux dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Elle incite à penser que la corruption est habituellement liée à l'exercice des fonctions de l'État et que certaines d'entre elles — par exemple les finances publiques et les réglementations administratives — peuvent être particulièrement de nature à créer des possibilités de corruption (par exemple FMI, 2018 ; Tanzi, 1998).

10. Les déficiences du système de responsabilisation et des obligations de transparence peuvent créer un contexte propice à la corruption. Des possibilités de corruption peuvent résulter de l'absence d'informations fiables sur l'origine et l'emploi de ressources publiques, qui peut rendre opaque la gestion financière publique et faciliter le détournement de ressources. De ce point de vue, il est essentiel de procéder à des investigations quand des normes de responsabilisation et de transparence sont fixées au niveau régional, mais rarement appliquées au niveau des pays.

E. L'incidence de la gouvernance et de la corruption sur l'activité économique

11. De nombreuses études ont montré que la corruption et une mauvaise gouvernance nuisent à la croissance économique, accentuent l'inégalité des revenus et enracinent la pauvreté.³

³ Sanjeev Gupta et autres 2003 ainsi Aidt et autres, 2008

- Ces études concluent que la corruption et une gouvernance déficiente s'accompagnent d'un ralentissement de la croissance. Une gouvernance déficiente peut influencer sur les résultats économiques de plusieurs façons : par exemple, elle réduit l'attractivité d'un espace économique pour l'investissement national et étranger ; alimente des comportements de prédation fiscale ; entraîne la médiocrité des infrastructures à cause de dépenses inefficaces et non ciblées ; porte atteinte au capital humain ; génère l'instabilité politique en nourrissant un sentiment d'injustice.
- La littérature économique s'intéresse au beaucoup aux liens entre la gouvernance et l'inégalité. S'agissant de l'inégalité des revenus et de la pauvreté, des données empiriques laissent penser qu'une gouvernance déficiente et la corruption faussent l'allocation des ressources, ajoutent à l'inefficacité et au comportement prédateur de la bureaucratie et favorisent des intérêts privés. Ces études concluent qu'une mauvaise qualité institutionnelle nuit à l'efficacité économique en répartissant mal des ressources rares et est corrélée à un niveau élevé de pauvreté.

12. Ces liens ont été confirmés par une méta-étude réalisée par les services du FMI (FMI 2017, 2018). Une méta-analyse des effets de la corruption et d'une gouvernance défaillante sur la croissance a été effectuée sur certaines des 26 études les plus citées (donnant 149 estimations des effets de la corruption) et sur 17 autres études (donnant 125 estimations des effets de la gouvernance). Il en ressort que l'amélioration de la gouvernance et la réduction de la corruption présentent une corrélation significative avec une croissance plus forte et plus solidaire. Ces résultats revêtent une importance particulière pour les pays qui partent avec une gouvernance relativement faible et de la corruption. En outre, la corrélation entre corruption/gouvernance déficiente et croissance est sensiblement plus marquée dans les pays à faible revenu. On peut en conclure que des progrès en ce domaine devraient continuer à avoir une incidence significative (encadré 2).

Encadré 2. Le dividende de la gouvernance pour la croissance — Preuves tirées d'une méta-analyse effectuée par les services du FMI

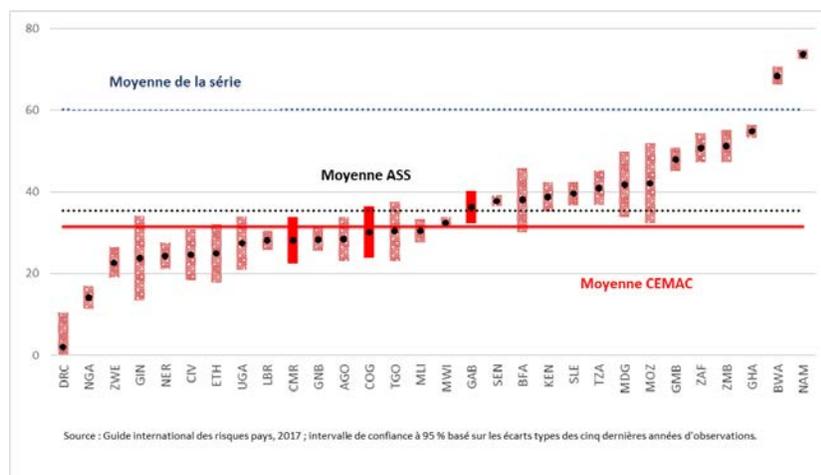
- La plupart des estimations de l'effet sur la croissance par habitant d'une amélioration de la perception de la corruption d'un quartile sur l'indice de la corruption vont de -0,3 à -1,1 point de pourcentage
- À peu près 90 % des estimations indiquent une corrélation négative, conforme aux attentes, et 80 % d'entre elles sont statistiquement significatives.
- De façon analogue, la distribution des estimations de l'effet sur la croissance d'une dégradation d'un quartile de l'indice de gouvernance est surtout comprise entre -0,2 et -1,5 point de pourcentage.
- Ce résultat est robuste pour différentes mesures de la perception de la corruption et de la qualité de la gouvernance, différentes techniques d'estimation et différents contrôles de la qualité institutionnelle.

13. Les indicateurs de la gouvernance et de la corruption émanant de tiers laissent penser que les pays de la CEMAC sont en retard sur leurs pairs d'Afrique subsaharienne (ASS). Les moyennes de ces indicateurs pour les pays de la CEMAC dont on dispose sont inférieures à celles de l'ensemble des pays de l'Afrique subsaharienne. Celle-ci se situe aussi en deçà de la moyenne du reste des pays du monde couverts par l'enquête (graphique 1).

Graphique 1. CEMAC, ASS et reste du monde : indicateurs de gouvernance et de corruption

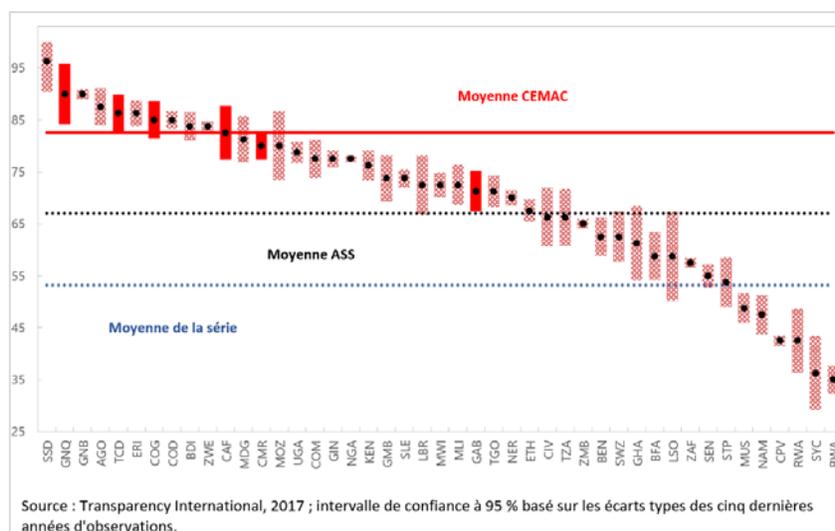
Indicateur de gouvernance ICRG, 2017

Indice de 0 (pire) à 100 (meilleure)



Indice de perception de la corruption, 2017

Indice de 0 (meilleure) à 100 (pire)

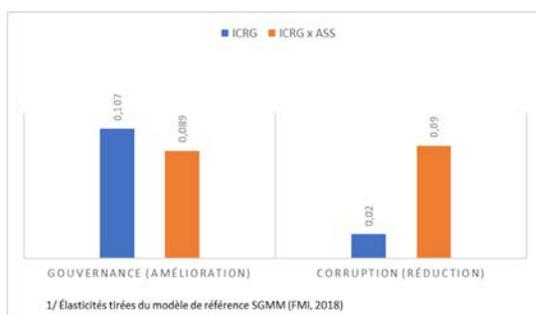


14. Une amélioration des indices de gouvernance et de corruption est corrélée à une plus forte croissance (graphique 2). Au vu du modèle SGMM conçu par les services du FMI (FMI,

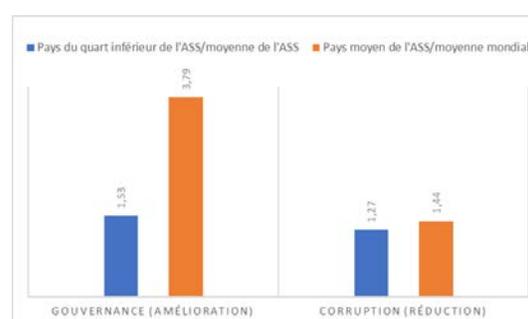
2007), l'élasticité de la croissance aux progrès dans les domaines de la gouvernance et de la corruption est significative, l'effet d'une réduction de la corruption dans l'ASS étant bien supérieur à la moyenne du reste des pays couverts par les enquêtes. Cela résulte largement de la plus grande variabilité de l'indice de la corruption dans l'ASS, les pays de ce groupe qui pratiquent une meilleure gouvernance réalisant une croissance supérieure. Une amélioration simulée de l'indice de gouvernance ou de corruption montre aussi que l'effet estimé sur la croissance serait significatif dans l'ASS. Sachant que les indices de gouvernance et de corruption sont en général les pires dans la CEMAC comparativement à la moyenne de l'ASS, la réaction de la croissance pourrait probablement être plus forte dans la CEMAC.

Graphique 2. Effet estimé de l'amélioration de la gouvernance et de la réduction de la corruption

Élasticité de la croissance du PIB par habitant à l'amélioration des indicateurs de gouvernance et de corruption 1/



Effet estimé sur la croissance du PIB par habitant de l'amélioration des indicateurs de gouvernance et corruption



Source : 2018, Document de la série Questions générales sur l'Angola, FMI.

F. Le cadre de la CEMAC pour la gestion des finances publiques

Un cadre solide et transparent de gestion des ressources publiques est la première ligne de défense contre une gouvernance déficiente et le risque de corruption. La CEMAC a conçu et adopté au niveau régional des règles qui permettent d'établir ce cadre et de rendre plus efficace la gestion des ressources publiques. La difficulté est d'assurer une application fidèle et intégrale de ces principes au niveau national. Le meilleur moyen d'y parvenir est de pratiquer régulièrement des évaluations, d'établir des rapports sur l'état de cette application et d'appuyer les efforts des pays membres en ce domaine.

Évaluation

15. Le cadre de gestion des finances publiques (GFP) de la CEMAC constitue une bonne base pour gérer les ressources publiques de manière transparente et efficace ainsi que pour remédier aux vulnérabilités de la GFP à la corruption. Le cadre régional de GFP repose sur six directives de la CEMAC. Considérées dans leur ensemble, elles constituent un dispositif cohérent pour déterminer les rôles et les responsabilités, les procédures, l'organisation de l'information ainsi que les contrôles et audits internes et externes portant sur le recouvrement

des impôts et la gestion des ressources publiques. Elles donnent aussi des orientations claires en ce qui concerne les consultations avec la société civile, la diffusion de données et, point important, l'interaction des organes exécutifs et législatifs dans la préparation et l'exécution du budget ainsi que dans l'information budgétaire. Les principes énoncés dans ces directives correspondent aux normes internationales et aux meilleures pratiques destinées à promouvoir la transparence budgétaire et l'utilisation efficace des fonds publics (tableau 1).

16. Comme les normes de la CEMAC sont définies au moyen de l'instrument juridique qualifié de « directive », leurs dispositions doivent être transposées dans les législations nationales pour devenir applicables aux États membres. Il faut pour cela que ces États soumettent leurs projets de loi à la commission de la CEMAC qui en vérifie la conformité. Les recommandations de cette commission sont ensuite incorporées au texte de loi finalisé qui peut être approuvé. Cette procédure a pour but de garantir la cohérence entre le cadre régional et le niveau national. L'approbation des législations nationales est suivie d'une série d'actes administratifs afin de s'assurer que les procédures et processus ainsi que les obligations précises en matière de communication de données et d'audit soient bien définies et guident les pratiques de l'administration publique.

Tableau 1. CEMAC : Principales directives sur la gestion des finances publiques : champ d'application et domaines couverts

| Directive de la CEMAC # | Adoption | Champ d'application | Domaines couverts |
|-------------------------|------------|---|---|
| 06/2011 | 12/11/2001 | Code de bonne gouvernance et de transparence dans la gestion des ressources publiques | Principes essentiels visant à garantir la transparence, une bonne gouvernance et la participation de la société civile à la politique budgétaire (élaboration et exécution du budget) |
| 01/2011 | 12/19/2001 | Cadre d'élaboration et de mise en œuvre de la loi de finances | Règles générales sur la nature, le champ d'application, la présentation, l'élaboration et l'adoption de la loi de finances |
| 02/2011 | | Règles générales de la comptabilité publique | Cadre opérationnel et de procédure régissant l'exécution et le contrôle du budget |
| 03/2011 | | Structure de la comptabilité de l'État - bilan | Règles générales définissant la finalité du plan comptable de l'État et règles applicables à son établissement (de façon à suivre la situation/l'évolution de l'actif et du passif) |
| 04/2011 | | Nomenclature et présentation des opérations budgétaires | Grands principes relatifs à la présentation des opérations du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor |
| 05/2011 | | Tableau/présentation des opérations financières de l'État | Définition des principes (concepts et méthodologies) d'établissement des statistiques d'exécution du budget (ils sont conformes aux normes statistiques internationales, par exemple pour la GFP) |

17. La transposition des directives relatives à la GFP est inégale, ce qui crée un risque d'hétérogénéité et de non-adhésion à des normes essentielles en ce domaine. Les directives centrales de la CEMAC sur la gouvernance et la transparence (06/2011) ainsi que sur la législation budgétaire (01/2011) ont été transposées dans la législation des tous les pays de la CEMAC à l'exception de la Guinée équatoriale. L'application de toutes les autres directives est également

partielle, car trois pays (Cameroun, République centrafricaine et Guinée équatoriale) ne les ont pas transposées dans leur législation nationale.



18. La transposition dans la législation nationale ne garantit pas la mise en oeuvre effective du cadre régional de ces directives GFP destinées à améliorer la gouvernance et à empêcher la corruption. Quand une loi ou une réglementation nationale est adoptée pour transposer une directive de la CEMAC, il faut encore, pour que la nouvelle législation soit effectivement appliquée,

plusieurs étapes administratives et parfois de profonds changements des procédures, des systèmes informatiques et des pratiques de travail.

19. La réglementation de base de la CEMAC 06/11 relative à la transparence et à la bonne gouvernance joue un rôle essentiel (tableau 2). Ce texte, qui sert de cadre général à toutes les autres directives, pose les bases en ce qui concerne 1) les attributions et les responsabilités de chaque institution publique, 2) le contexte économique dans lequel s'inscrivent les décisions de politique budgétaire, 3) l'élaboration et la présentation de la loi de finances, 4) les activités en rapport avec la perception des recettes publiques et les dépenses publiques, 5) les informations à donner à la population et 6) un processus participatif, impliquant la société civile, pour définir les grandes décisions de politique publique. De par sa conception, cette réglementation donne un fondement solide à la gouvernance. En outre, elle distingue clairement les responsabilités et comporte une forte obligation de transparence, ce qui est indispensable pour favoriser un environnement limitant les possibilités de corruption.

Tableau 2. CEMAC : dispositions de la directive de la CEMAC 06/2011 sur la transparence et la bonne gouvernance

| Article | Dispositions |
|---|--|
| Section I - Légalité et publicité des opérations financières publiques | |
| 1 | Aucune dépense publique ne peut être engagée si elle n'est pas définie par une loi ou un décret régulièrement publiés |
| 3, 4 | Le règlement relatif aux appels d'offres publics doit être conforme à la directive CEMAC 06/2011. La cession de « biens publics » doit être rendue publique et effectuée par une adjudication concurrentielle. |
| 5 | Tous les contrats entre les administrations (centrales) et des entreprises (publiques ou privées) portant sur l'exploitation de ressources naturelles (et les concessions de service public) doivent être publiés. Ce principe s'applique à l'attribution du contrat et à son contenu. Les contrats sont contrôlés par la Cour des comptes et les organes législatifs compétents. Les relations de l'État avec le secteur privé doivent être transparentes |
| Section II - Attributions et responsabilités des institutions | |
| 1 | L'attribution des compétences, des dépenses et des ressources publiques à tous les échelons administratifs doit être communiquée de façon exhaustive et cohérente. |
| Section III - Cadre économique | |
| 1 | La loi de finances doit être intégrée à un cadre de politique budgétaire à moyen terme. |
| Section IV - Préparation et présentation de la loi de finances | |
| 8 | Obligation de faire figurer dans la loi de finances des informations détaillées sur toutes les recettes (fiscales et non fiscales), y compris celles tirées de l'exploitation de ressources naturelles. |
| 9 | La nature de toutes les exonérations (fiscales) et leur coût pour le budget doivent figurer dans le budget annuel; elles sont censées n'être valides que pendant l'année de présentation du document budgétaire. |
| Section V - Contrôle externe | |
| 3 | Toutes les opérations mettant en jeu des fonds publics sont soumises au contrôle externe (et indépendant) de la Cour des comptes, qui doit être établie dans chaque État membre. |

20. L'application effective de cette directive clé reste sujette à caution (tableau 3).

D'abord, la couverture régionale est partielle puisque la Guinée équatoriale, l'un des grands producteurs de pétrole de la région, ne l'a pas transposée. En outre, certains principes essentiels de la directive ne sont en fait pas respectés par les pays qui l'ont adoptée. L'information budgétaire sur la gestion des ressources naturelles constitue un exemple caractéristique. Alors que la directive exige la publication des opérations financières conclues par le secteur public, les contrats passés avec l'industrie pétrolière ne font pas l'objet d'une communication publique complète et transparente. Les marchés publics sont un autre exemple. La directive insiste sur le fait que les règles sur ce point doivent être conformes aux normes internationales. En vertu de celles-ci, la concurrence ouverte doit être la méthode préférée ou par défaut de passation des marchés publics et il doit exister un mécanisme d'examen des plaintes ; ces impératifs ne sont pas systématiquement respectés en pratique, ce qui rend la gestion des investissements publics vulnérable à la corruption.

Tableau 3. CEMAC : problèmes posés par l'application intégrale de la directive de la CEMAC sur la transparence et la gouvernance 1/

| Directive | Problèmes liés à son application intégrale 2/ | Effet possible |
|---|--|---|
| 06/2011 - Directive sur la transparence et la bonne gouvernance | La portée est partielle car la Guinée équatoriale (grosse productrice de pétrole) n'a pas transposé cette directive. | Absence totale de base pour la mise en œuvre complète des normes de la CEMAC dans le domaine de la gestion financière publique. |
| | Dans la plupart des autres pays de la CEMAC, certains grands principes ne sont pas appliqués en pratique, par exemple : (1) la publication intégrale et transparente de tous les contrats portant sur le secteur extractif est très aléatoire, (2) la participation de la société civile au processus budgétaire est faible, (3) il n'y a pas publication d'un budget à moyen terme. | Absence de responsabilité dans le domaine de la signature de contrats par l'État (et/ou par des entreprises publiques) avec des entreprises privées dans le secteur extractif. De ce fait, l'octroi de dérogations aux directives de la CEMAC, notamment en matière fiscale et de change, est très peu contrôlé. Cela limite la capacité des institutions nationales et régionales à évaluer l'effet des dérogations accordées aux industries extractives sur la base d'imposition et les flux d'entrées de devises prévus. |

1/ Source : évaluations basées sur la surveillance régionale et bilatérale ainsi que sur l'assistance technique des services du département Afrique et du département des finances publiques.

2/ Le terme « application intégrale » se réfère à l'intégration effective de la directive à l'ensemble des réglementations et réformes administratives, mais aussi à son effet sur les pratiques professionnelles et les flux d'informations entre toutes les entités participant à la gestion des ressources publiques.

21. L'application limitée de la directive de la CEMAC sur la législation budgétaire augmente aussi les risques de corruption dans plusieurs domaines de la GFP (tableau 4).

En premier lieu, les flux vers et en provenance des entreprises publiques, y compris celles qui sont parties à des accords de partage des bénéfices dans le secteur extractif, ne sont pas systématiquement couverts par les rapports budgétaires du gouvernement central. Cela réduit la portée des contrôles internes et externes dans ce domaine de première importance et ajoute

à la difficulté de suivre les entrées de devises dans la CEMAC liées à ce secteur qui est un pilier de la stabilité externe. En second lieu, les exonérations et dépenses fiscales sont rarement détaillées et évaluées dans la documentation budgétaire ou bien elles sont maintenues pendant plusieurs années sans fondement juridique ni justification économique claire. Cela peut créer des problèmes de gouvernance et même un terrain propice au favoritisme. En troisième lieu, la consolidation et la mise en fonctionnement intégral du compte unique du trésor (CUT) ne sont pas encore achevées. Le CUT n'est pas complètement utilisé, en particulier pour la domiciliation de la part de l'État dans l'industrie extractive et dans certains financements externes. Dans ces cas, des fonds du gouvernement central sont mêmes détenus dans des comptes à l'étranger. Bien que la directive interdise de déposer des fonds publics dans les banques commerciales, la persistance de comptes bancaires morcelés en dehors du CUT réduit la possibilité pour le ministère des finances/le Trésor de superviser tous les flux de trésorerie des administrations, tout en affaiblissant le contrôle et le suivi du budget. Cette pratique crée directement un risque de mauvaise gouvernance.

Tableau 4. CEMAC : problèmes posés par l'application intégrale de la directive de la CEMAC sur la loi de finances 1/

| Directive | Problèmes posés par l'application intégrale 2/ | Effet possible |
|--|---|--|
| 01/2011 - Directive de la CEMAC sur la loi de finances | 1 / Les opérations concernant les entreprises publiques (notamment la part de l'État dans l'APB) sont rarement mentionnées dans la loi de finances. | → La loi de finances (préparation et publication) ne permet pas d'évaluer clairement les opérations des entreprises publiques qui constituent, dans certains cas une importante source de devises; c'est, par exemple, le cas du suivi des flux anticipés de recettes pétrolières au profit de l'État et du budget qui proviennent d'entreprises publiques parties prenantes dans des accords de partage des bénéfices (APB). |
| | 2 / La liste des exonérations fiscales n'y figure pas clairement et elles sont souvent maintenues pendant des années sans justification. | → Cela compromet le contrôle public et législatif des flux anticipés vers l'État central |
| | 3 / Présentation et couverture inappropriées des budgets annexes et des comptes spéciaux dans la loi de finances. | → L'évaluation a posteriori de la rationalité économique des exonérations n'est pas aisée, ce qui peut être propice à des exonérations fiscales injustifiées et même à la corruption. Cette situation nuit à la réalisation de l'un des principaux objectifs de l'effort d'ajustement (qui ne consiste pas seulement à réduire les dépenses): la hausse des recettes fiscales non pétrolières pour financer les dépenses prioritaires. |
| | 5 / Souvent, le compte unique du Trésor n'est pas complètement mis en place et/ou opérationnel | → La gestion de la Trésorerie est morcelée, ce qui réduit la transparence des liquidités disponibles et crée des inefficiences dans le contrôle et le suivi du budget et de la dette. |

1/ Source : évaluations basées sur la surveillance régionale et bilatérale ainsi que sur l'assistance technique des services du FMI.

2/ Le terme « application intégrale » se réfère à l'intégration effective d'une directive à l'ensemble des réglementations et réformes administratives, mais aussi à son effet sur les pratiques professionnelles et les flux d'informations entre toutes les entités participant à la gestion des ressources publiques.

22. Enfin, l'application de la directive de la CEMAC sur la comptabilité publique doit être menée à bien pour renforcer le contrôle des dépenses et réduire les risques budgétaires (tableau 5). Il y a deux catégories de difficultés en ce domaine. D'abord, le contrôle des dépenses n'est ni effectif, ni en pratique rationalisé dans la plupart des pays de la CEMAC et les exceptions à la procédure régulière de dépense se sont multipliées. Cela incite à effectuer des dépenses en dehors de la chaîne normale, d'où une dissociation entre l'exécution du budget et l'enveloppe de crédits disponible autorisée par la loi de finances. Cela explique aussi le montant élevé des arriérés de paiement dont souffre la région, en particulier quand l'enveloppe de crédits

diminue du fait d'un recul des cours mondiaux des produits de base. A posteriori, cet état de fait réduit aussi beaucoup la contribution du législateur à l'orientation de la politique budgétaire.

Tableau 5. CEMAC : problèmes auxquels se heurte l'application intégrale de la directive de la CEMAC sur la comptabilité publique 1/

| Directive | Problèmes posés par l'application intégrale 2/ | Effet possible |
|---|--|--|
| 02/2011 - Directive de la CEMAC sur la comptabilité publique (Règlement général sur la comptabilité publique) | 1 /Le contrôle des dépenses n'est pas rationalisé/efficace | → Les dépenses non autorisées contribuent à la médiocrité de l'information financière et donc des contrôles internes |
| | 2 / Prolifération de procédures non orthodoxes contournant les contrôles réguliers | → Elles suscitent ou aggravent les problèmes de gestion de la trésorerie (accumulation d'arriérés) → Elles réduisent a posteriori la marge d'action budgétaire figurant dans la loi de finances adoptée au terme de la procédure législative d'autorisation |

1/ Source : évaluations basées sur la surveillance régionale et bilatérale ainsi que sur l'assistance technique des services du FMI.

2/ Le terme « application intégrale » se réfère à l'intégration effective d'une directive à l'ensemble des réglementations et réformes administratives, mais aussi à son effet sur les pratiques professionnelles et les flux d'informations entre toutes les entités participant à la gestion des ressources publiques.

23. L'évaluation de la gouvernance dans la gestion des fonds publics au moyen d'une analyse de l'état de l'application des directives de la CEMAC est très proche de l'évaluation PEFA et met en lumière plusieurs problèmes de gouvernance (tableau 6).

Des travaux sont effectués régulièrement, y compris par le FMI, pour évaluer la gestion financière publique dans le cadre PEFA (« Dépenses publiques et responsabilisation financière »).⁴ Ils recensent 94 caractéristiques (dimensions) parmi 31 composantes essentielles de la gestion financière publique (indicateurs) dans sept grands domaines d'activité (piliers). Au regard d'une sélection d'indicateurs spécifiques plus étroitement liés aux mesures de la gouvernance dans la gestion des ressources publiques, les pays de la CEMAC (Gabon, Cameroun, Congo et Centrafrique) sont le plus souvent en deçà de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne et ces deux groupes se situent eux-mêmes en deçà de la moyenne du reste du monde. Cette évaluation est constante, que l'on se réfère aux indicateurs PEFA les plus récents ou à ceux antérieurs à 2013.

Recommandations

24. La commission de la CEMAC agit sur plusieurs fronts pour remédier aux faiblesses de la GFP. D'abord, sa mission fondamentale de surveillance de l'application intégrale et effective des directives de la CEMAC se traduit par une interaction continue avec les pays membres pour faciliter leur transposition complète dans les législations nationales et évaluer comment les pratiques de travail se conforment aux directives. Un point particulier est la mise en œuvre progressive de la classification budgétaire par programmes (par exemple au Gabon et au Cameroun et, en partie, au Congo et au Tchad), qui bénéficie des conseils de la commission

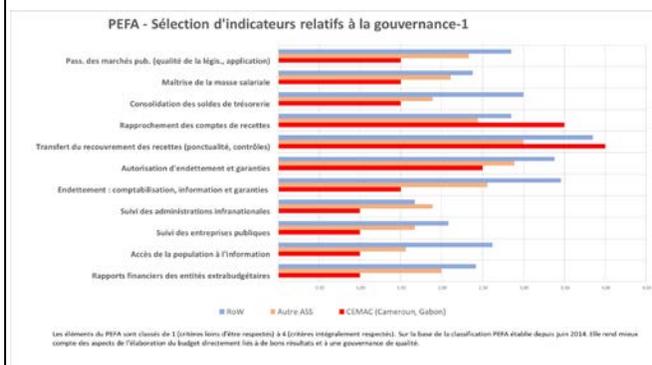
⁴ On trouvera des informations sur la méthodologie, les concepts et les définitions dans <https://pefa.org/>.

de la CEMAC. Ensuite, le cadre de surveillance régional de la CEMAC donne une base pour rapprocher les résultats de l'exécution des budgets du degré de respect des directives de la CEMAC.

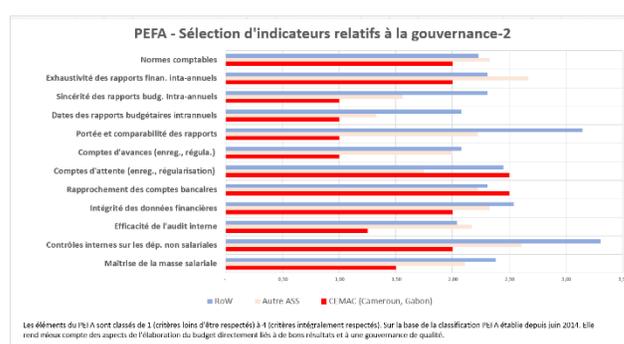
Graphique 3. CEMAC et régions : scores PEFA

Scores jusqu'à 2016

PEFA – Indicateurs relatifs à la gouvernance–1

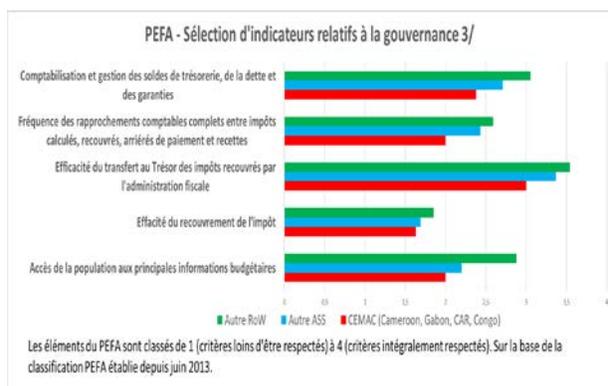


PEFA– Indicateurs relatifs à la gouvernance– 2

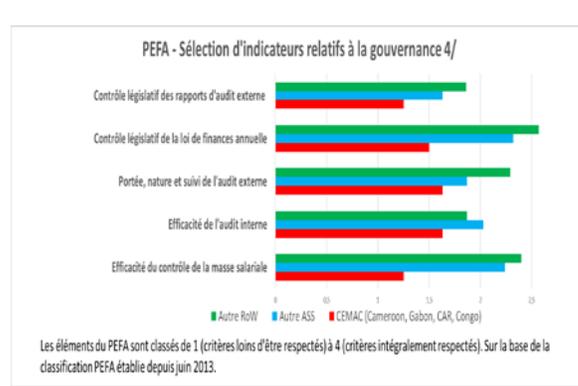


Scores jusqu'à 2013

PEFA – Indicateurs relatifs à la gouvernance–3



PEFA– Indicateurs relatifs à la gouvernance– 4



25. Toutefois, le renforcement de la GFP reste impératif pour améliorer la gouvernance et réduire les possibilités de corruption dans la CEMAC. Des progrès en ce domaine exigent de prendre différentes mesures :

- **Renforcer la capacité de la commission de la CEMAC à suivre et à assurer une bonne application des directives de la CEMAC.** Elle a énormément à faire puisqu'elle traite une série de problèmes allant de la réglementation du marché interne aux traités

internationaux et à l'harmonisation de la préparation et de l'exécution des budgets. Il est indispensable d'affecter des ressources dédiées à une unité de la commission chargée d'évaluer régulièrement les progrès en matière de GFP. Dans l'idéal, cette unité établirait périodiquement un rapport sur l'état de l'application des directives qui décrirait les lacunes et les actions menées par les pays.⁵

- **Veiller à ce que les contrats pétroliers soient communiqués à une unité centralisée au sein de la commission de la CEMAC.** Ces contrats sont souvent traités comme confidentiels vis-à-vis des institutions régionales. On sait que les accords fiscaux spécifiques qui y figurent dérogent fréquemment au cadre de la CEMAC, ce qui réduit la base imposable. En outre, les avantages exacts pour l'État d'une participation à un accord de partage des bénéfices (par l'intermédiaire d'entreprises publiques) ou d'un contrat de concession ne sont pas connus, car ils résultent de formules complexes décrites dans des contrats confidentiels qui dépendent de la quantité de pétrole, de son prix et du cycle des investissements. Dans une démarche louable pour renforcer la gouvernance sur ce plan, la commission de la CEMAC demandera aux autorités nationales de lui communiquer ces contrats et utilisera les informations obtenues pour mieux comprendre les recettes publiques qui en résultent.
- **Demander aux pays membres de la CEMAC de finaliser leurs rapports de convergence.** Ces rapports décriraient la trajectoire de convergence sur trois ans vers les critères de convergence non respectés. Ils pourraient donc constituer un instrument utile pour rapprocher l'application intégrale des directives de la CEMAC (par exemple en matière de régime fiscal) du flux de ressources attendu, ce qui améliorerait la responsabilité et le contrôle de l'adoption d'une politique budgétaire viable. Jusqu'à présent, ces rapports n'ont pas été réalisés.
- **Se coordonner avec la BEAC pour mettre en place et rendre opérationnel un compte unique du Trésor (CUT) dans les pays membres de la CEMAC.** La BEAC et les Trésors nationaux doivent mettre ensemble au point des pratiques et des procédures communes pour donner au CUT un caractère opérationnel. Le développement de l'usage des CUT nécessite d'adapter les rapports institutionnels entre la BEAC et les Trésors nationaux pour définir précisément les responsabilités, les politiques, notamment à l'égard du taux d'intérêt versé sur le solde du CUT, et les obligations d'échange d'informations. Le perfectionnement des systèmes informatiques et des procédures de la BEAC est aussi une condition préalable à une gestion active de la trésorerie.

⁵ Cette approche a été mise en œuvre avec succès dans l'UEMOA. Il est en principe souhaitable que l'entité chargée de superviser le traité qui établit une union économique (la « commission » dans le cas de l'UE, de la CEMAC et de l'UEMOA) soit clairement reconnue comme compétente pour déterminer si la législation nationale est conforme aux directives communautaires. En outre, ce processus de vérification devrait idéalement être officialisé sous forme d'un examen annuel par les pairs.

- **Sur tous les points du programme de gouvernance, l'amélioration de la transparence est un préalable essentiel pour renforcer la gouvernance et réduire les possibilités de corruption.** Comme on l'a vu plus haut, la transparence est manifestement défaillante en matière de communication des contrats dans le secteur extractif, d'enregistrement des documents budgétaires à l'échelon infranational et d'entreprises publiques. Les documents budgétaires sont souvent incomplets, par exemple en ce qui concerne les informations sur les exonérations fiscales, leur justification économique et leur coût estimé. De ce point de vue, un progrès significatif de la transparence sera déterminant. Il pourrait commencer par l'établissement régulier d'un rapport de divers documents budgétaires et de rapports complémentaires, dont la réglementation de la CEMAC prévoit qu'ils soient rendus publics mais qui ne le sont pas actuellement.

G. Le cadre de la CEMAC pour la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT)

26. Le régime LBC/FT peut être un puissant instrument pour appuyer les efforts destinés à prévenir, déceler, enquêter sur et poursuivre les actes de corruption.

Le Groupe d'action financière (GAFI), qui fixe les normes internationales de la LBC/FT, appelle à la mobilisation du cadre LBC afin de détecter et de remonter les filières de blanchiment du produit de la corruption et d'aider à la recherche et à la poursuite des faits de corruption.⁶

Certains éléments du cadre LBC/FT sont particulièrement pertinents : l'application d'une obligation de vigilance aux personnes exposées politiquement (PEP) au niveau national, avec notamment le recensement des PEP propriétaires effectives de personnes morales, le signalement de transactions aux autorités par les institutions financières lorsqu'elles suspectent ou ont une raison de suspecter que les fonds correspondants constituent le produit d'activités délictueuses, y compris de la corruption.

27. La régionalisation du cadre LBC/FR au sein de la CEMAC est une mesure très judicieuse car elle crée des économies d'échelle et assure une harmonisation au sein de la communauté.

La réglementation LBC/FT a été adoptée en 2003, puis révisée en 2010 et remplacée en 2016. La réglementation actuelle de la CEMAC est applicable directement et immédiatement dans tous les pays membres. D'autres mesures ont été prises au niveau des institutions régionales : établissement du Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC)⁷ et création d'une fonction de supervision de la LBC/FT au sein de la COBAC. Malgré l'effort de régionalisation, certaines fonctions importantes, comme les voies d'exécution de la loi et le renseignement financier, restent du ressort des pays.

⁶ Voir la publication du GAFI intitulée [Étude sur les meilleures pratiques : utilisation des recommandations du GAFI pour aider à la lutte contre la corruption](#)

⁷ Le GABAC est un organe spécialisé de la CEMAC dont la mission est d'assister les pays membres à lutter contre le BC/FT. Il a été reconnu en 2015 comme organe régional analogue au GAFI.

28. Le cadre régional LBC/FT a certes été renforcé par l'adoption de la réglementation CEMAC de 2016, mais il reste une marge significative d'amélioration du respect des normes du Groupe d'action financière (GAFI) et de l'efficacité. On a constaté, lors de l'évaluation de la conformité des pays membres de la CEMAC aux recommandations du GAFI de 2003, des faiblesses stratégiques dans les réglementations de 2003 et 2010 de la CEMAC, la plupart des critères d'évaluation ayant été jugés non conformes ou partiellement conformes dans les domaines concernés (encadré 3). La norme GAFI de 2012 a formulé de nouvelles recommandations, notamment à l'égard des mesures de lutte contre la corruption, et mis l'accent sur l'efficacité du régime LBC/FT. La première évaluation de la conformité des pays de la CEMAC à cette norme révisée est en cours et devrait s'achever en 2025. Ces évaluations mettront en évidence les lacunes de la réglementation de la CEMAC de 2016 ainsi que les déficiences de la mise en œuvre et de l'efficacité des cadres nationaux et régional.

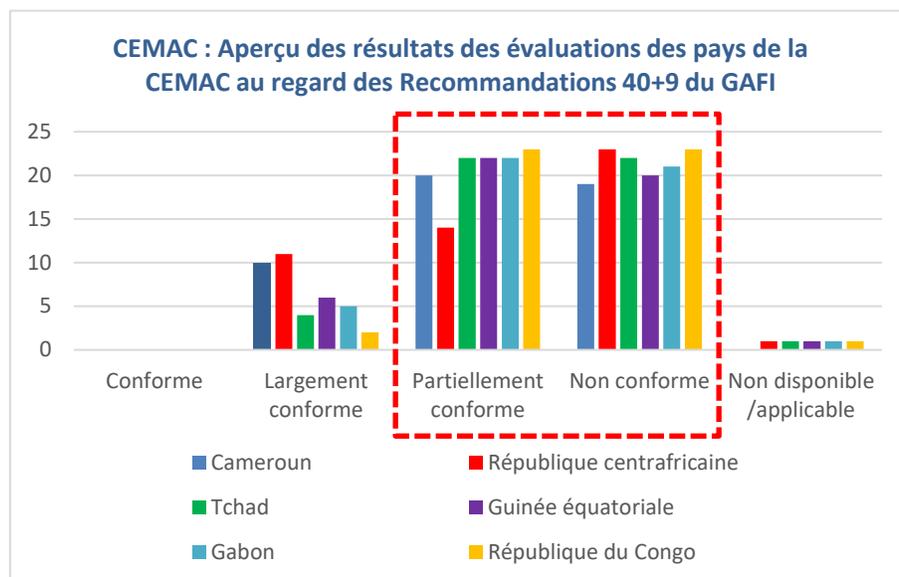
Encadré 3. Aperçu général des évaluations de la conformité des membres de la CEMAC aux Recommandations 40+9 du GAFI

Le GABAC est un organe régional analogue au GAFI (ORAG) dont tous les pays de la CEMAC sont membres. Il a été créé en 2000 par la Conférence des chefs d'État de la CEMAC en tant qu'organe de celle-ci. On lui a donné pour mission de lutter contre le BC/FT, d'évaluer la conformité de ses membres aux normes du GAFI, de leur fournir une assistance technique et de faciliter la coopération internationale. En février 2012, le GABAC est devenu une organisation ayant le statut d'observateur auprès du GAFI. Il a ensuite collaboré avec lui pour satisfaire aux obligations d'un organe régional analogue au GAFI (ORAG). Il a été reconnu comme tel en octobre 2015 et admis en tant que membre associé du GAFI.

La Banque mondiale et le GABAC ont évalué la conformité de tous les pays membres de la CEMAC aux recommandations 40+9 du GAFI. Les évaluations ont été effectuées de 2008 à 2015. Les réglementations de 2003 et 2010 de la CEMAC relatives à la LBC/FT ainsi que les autres instruments juridiques et réglementaires régionaux et nationaux en rapport ont été évalués par rapport aux normes en vigueur.

Au total, on a constaté que les pays de la CEMAC ne se conformaient pas, ou se conformaient seulement partiellement, à la plupart des recommandations du GAFI. Les rapports d'évaluation ont souligné que les cadres législatifs et réglementaires ne correspondaient pas aux normes internationales. Ils ont en particulier trouvé des déficiences stratégiques concernant les mesures préventives imposables aux institutions financières concernées par la lutte contre la corruption, c'est-à-dire les dispositions relatives à l'identification des clients, aux personnes exposées politiquement, à la communication des opérations suspectes, à la transparence et aux propriétaires effectifs de personnes morales.

Encadré 4. Aperçu général des évaluations de la conformité des membres de la CEMAC au regard des Recommandations 40+9 du GAFI (suite)



Elles ont également souligné la nécessité de formuler des principes directeurs destinés au secteur privé pour améliorer la mise en œuvre des obligations LBC/FT.

S’agissant de la structure institutionnelle régionale et nationale, elles ont constaté des faiblesses stratégiques et un bas niveau d’application. Les évaluations ont révélé que, dans la plupart des pays, les mécanismes de surveillance des activités de transfert monétaire et de change n’avaient pas encore été mis en place et que les ressources et l’expertise technique nécessaires à la supervision des entités concernées, notamment les institutions financières, devaient être mobilisées pour accroître le nombre et la portée des évaluations. Elles ont noté que, même si les dispositifs de sanction en cas de manquement aux obligations LBC/FT existaient officiellement, leur mise en œuvre était difficile à apprécier. Les évaluations ont également relevé que la plupart des unités de renseignement financier devaient renforcer leur structure ainsi que leur capacité à affirmer leur indépendance et à mettre en place un renseignement financier efficace pour les enquêtes et les poursuites relatives à la LBC/FT.

Le contrôle

29. Le contrôle bancaire au titre de la LBC/FT, composante essentielle du régime LBC/FT, est sous la responsabilité de la COBAC. Même si c’est aux gouvernements qu’il incombe de se conformer aux normes internationales LBC/FT, chaque pays de la CEMAC dépend, à certains égards, de l’action des organes régionaux. La COBAC se charge en particulier de garantir la solidité du cadre réglementaire et la mise en œuvre appropriée des mesures préventives par les institutions de crédit. Elle a effectué des contrôles sur pièces et sur place des institutions de crédit, adressé des avertissements officiels et imposé des sanctions administratives à des institutions ainsi qu’à leurs administrateurs lorsque de sérieux manquements ont été

découverts. La COBAC est en train d'intégrer à sa fonction de contrôle globale une approche axée sur les risques et de renforcer ses capacités. Pour approfondir sa connaissance des risques et guider son travail de supervision, la COBAC procède actuellement à une analyse des risques LBC/FT dont elle compte publier les résultats dans une note consultative à la fin de 2018

30. La bonne application du régime LBC/FT par la COBAC au moyen d'un contrôle efficace axé sur les risques soutiendra les efforts de lutte contre la corruption dans la CEMAC. Le rôle de contrôle de la COBAC est essentiel pour s'assurer que les institutions de crédit appliquent comme il convient les obligations LBC/FT afin de prévenir et de déceler le blanchiment du produit de la corruption. Cela appuiera également les efforts nationaux de lutte contre le blanchiment des capitaux et la corruption, notamment en garantissant que les unités de renseignement financier reçoivent des institutions de crédit des informations utiles sur les opérations suspectes, qui pourraient déclencher des enquêtes sur des actes de corruption et le blanchiment de leur produit.

31. La Convention des Nations Unies contre la corruption est une autre norme internationale essentielle pour guider les réformes destinées à réduire la corruption (ce qui contribue à la LBC). Elle est le seul instrument universel juridiquement contraignant de lutte contre la corruption. La grande portée de la Convention et le caractère obligatoire de beaucoup de ses dispositions en font un instrument unique pour apporter une réponse complète à un problème mondial. Elle couvre cinq domaines principaux : les mesures préventives, la qualification pénale et l'application de la loi, la coopération internationale, la récupération d'actifs, l'assistance technique et l'échange d'informations.⁸ La Convention vise plusieurs formes de corruption comme les pots-de-vin, le trafic d'influence, l'abus de fonctions et divers actes de ce type dans le secteur privé. Les 186 États qui y adhèrent, se soumettent à une procédure volontaire d'examen par les pairs. Le premier cycle d'examen est achevé pour presque tous les membres ; il ne l'est pas pour trois pays de la CEMAC (le Tchad, la Guinée équatoriale et le Congo).

| Tableau 6. CEMAC : Conformité des pays à la Convention des Nations Unies contre la corruption | | |
|--|-----------------------------|---|
| Pays de la CEMAC | Examen par les pairs | Exemples de déficiences (paragraphe 2.3 du rapport faisant suite à l'examen par les pairs) |
| Cameroun | 2017 | Passation de marchés publics |
| Congo | Non réalisé | |
| Gabon | 2015 | Non cités |
| Guinée équatoriale | Non réalisé | |
| République centrafricaine | 2016 | LBC |
| Tchad | Non réalisé | |

Source : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (www.unodc.org).

⁸ Référence : <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

Recommandations

- **Poursuivre le renforcement du cadre régional LBC/FT, en particulier pour les mesures concernant la lutte contre la corruption.** L'adoption de la réglementation CEMAC de 2016 rapproche le cadre régional des normes GAFI de 2012. Il faudrait que la CEMAC remédie aux lacunes actuelles qui devront être recensées dans les évaluations à venir du GIABA. La COBAC devrait aussi réviser rapidement sa réglementation de 2005 pour mettre en œuvre celle adoptée en 2016 par la CEMAC.
- **Appliquer un contrôle axé sur les risques pour concentrer les ressources limitées de la COBAC dans les domaines qui présentent le plus de risques.** Comme le préconise la norme GAFI de 2012, les juridictions devraient approfondir leur connaissance des risques et des vulnérabilités en matière de BC/FT et affecter davantage de ressources aux domaines les plus risqués. Ainsi, la COBAC devrait concevoir un instrument de contrôle sur place et sur pièces des institutions de crédit, notamment en améliorant sa connaissance des risques auxquels est confronté le secteur financier par l'établissement de profils de risque des institutions de crédit supervisées pour guider les enquêtes et adapter la stratégie générale de supervision aux risques résiduels. Il conviendra de tenir compte des risques particuliers relatifs au blanchiment du produit de la corruption.
- **Intensifier les efforts de la COBAC visant à garantir que les mesures préventives les plus pertinentes en matière de LBC/FT pour prévenir et détecter le blanchiment du produit de la corruption soient bien mises en œuvre par les institutions de crédit.** La réglementation 2016 de la CEMAC établit l'obligation de prendre des mesures préventives portant sur l'identification des clients et des disposition spécifiques à propos des personnes exposées politiquement et des bénéficiaires effectifs de personnes morales. Toutefois, son application par le secteur privé constitue un défi et les unités nationales de renseignement financier continuent à recevoir peu d'informations sur les opérations suspectes. Pour remédier à ces déficiences, la COBAC et ces unités devraient, entre autres mesures, publier des instructions destinées au secteur privé, dispenser des formations et faire plus de contrôles ciblés.
- **Veiller à ce que des sanctions dissuasives et proportionnées soient infligées aux institutions de crédit en cas de manquement en matière de LBC/FT et renforcer la coopération avec les autorités nationales pour garantir l'efficacité du régime LBC/FT régionalisé.** En vertu de la réglementation 2016 de la CEMAC, la COBAC doit communiquer à l'unité nationale de renseignement financier et au procureur de la république toute sanction administrative ou disciplinaire imposée à des institutions de crédit. Il sera essentiel d'établir des canaux de communication et d'échange d'informations efficaces entre les échelons régionaux et nationaux pour améliorer la connaissance des risques et le suivi des institutions dans lesquelles on aura constaté des déficiences dans la mise en œuvre des mesures LBC/FT.

- **La CEMAC devrait également encourager ses membres à se conformer à la procédure d'examen par les pairs prévue par la CNUCC pour lutter contre la corruption** dans le cadre d'une organisation plus générale de la responsabilisation. Cette procédure recense, entre autres choses, les lacunes de la législation nationale dans l'application des mesures LBC/FT. Certaines lacunes relèvent directement de la CEMAC sur des questions relatives à la LBC/FT ou à la passation des marchés publics.

H. Le cadre de la CEMAC pour la gouvernance des secteurs extractifs

Évaluation

32. L'extraction et l'exportation de pétrole jouent un grand rôle dans l'économie de la plupart des pays de la CEMAC. Le pétrole représente environ 20 % du PIB de la région et à peu près 75 % des exportations de marchandises. Les recettes fiscales et non fiscales liées au pétrole contribuent à plus de 40 % des rentrées totales. Compte tenu de la dimension de ce secteur et de son importance pour les ressources publiques, il est indispensable de bien le gérer pour assurer une bonne gouvernance du reste de l'économie.

33. Le secteur pétrolier est par nature très complexe et pousse les capacités des administrations publiques à leurs limites (encadré 4) Son organisation repose généralement sur deux systèmes. Dans un accord de partage des bénéfices (APB), l'État (normalement par l'intermédiaire d'une entreprise publique) et une société privée étrangère (normalement par l'intermédiaire d'une filiale résidente) s'associent pour extraire et exporter du pétrole, et conviennent d'un système de répartition des bénéfices. Avec ce système, une certaine quantité de pétrole (le coût-pétrole) sert à régler les dépenses d'exploration et d'extraction. La seconde partie (le bénéfice-pétrole) est divisée entre les deux parties en fonction d'une formule convenue. Le contrat considère comme un facteur de coût le cycle d'investissement et l'amortissement de l'investissement fixe. Dans un système de concession, l'opérateur verse en général une redevance et un impôt sur les bénéfices pour avoir le droit d'extraire et d'exporter du pétrole. Un contrat de concession prévoit parfois des impôts spécifiques au secteur, par exemple sur la rente de ressources naturelles, ou des impôts supplémentaires sur les bénéfices. Les dispositions fiscales des systèmes de concession sont habituellement prévues par la législation plutôt que négociées au cas par cas.

34. Lorsque des pays conviennent de conditions fiscales contractuelles, les inscrire au départ dans des modèles de contrats constitue une bonne pratique (par exemple pour un accord sur la production). Le modèle de contrat APB doit spécifier les modalités fiscales soumises à un appel d'offres ou sujettes à négociation ; la meilleure pratique étant de réduire au minimum le nombre de paramètres fiscaux pouvant varier. Le cadre législatif général du secteur pétrolier peut soit être intégré à la législation régissant l'impôt sur les bénéfices, soit comporter des textes distincts pour les impôts plus spécifiques sur l'extraction (code pétrolier et code minier). Ce dernier modèle est le plus utilisé dans la CEMAC.

35. Dans les deux cas, mais en particulier dans celui de l'APB, le calcul de la part effective de l'opération pétrolière qui reviendra à l'État est complexe car elle dépend de la quantité exacte de pétrole produite et exportée, du prix de vente et de l'imputation de différents coûts. Il convient de mentionner qu'une proportion importante de la production de pétrole est vendue sur les marchés à terme. Ainsi, ce secteur étant de plus en plus complexe, il faut en pratique du temps et des investissements constants pour que l'État puisse disposer d'une pleine capacité à gérer et à contrôler les contrats ainsi qu'à calculer correctement (ou à vérifier) sa part.

Encadré 5. Comparaison entre accords de partage de la production et systèmes de concession

Les principaux régimes fiscaux applicables au secteur pétrolier en « amont » sont : i) les concessions avec impôts et redevances et ii) les contrats de partage de la production. Certains pays adoptent un régime hybride, conjuguant partage de la production et impôts-redevances. En outre, les deux régimes peuvent inclure une certaine forme de participation de l'État.

Le régime impôts-redevances conjugue une redevance générant des recettes dès le démarrage de la production à un ou plusieurs impôts assis sur les bénéfices qui captent la rente économique. Dans le cadre de ce régime, l'État accorde un permis ou une concession à l'investisseur pour l'exploration et l'extraction de ressources naturelles dans la zone couverte par le permis. Son titulaire prend possession de toutes les ressources extraites, l'État encaissant des recettes en fonction du calcul des redevances et des impôts.

Le régime fiscal de partage de la production est répandu dans le secteur pétrolier. Dans ce cadre, l'État ou un représentant de l'État (par exemple la compagnie pétrolière nationale) conclut un contrat avec une ou plusieurs entreprises. L'entreprise contractante explore et extrait le pétrole découvert dans la zone couverte par le permis en contrepartie d'une part du pétrole extrait à partir du début des opérations. Dans ce régime, elle n'est propriétaire que d'une fraction des ressources pétrolières. Le contrat de service à risque est une autre catégorie de régime fiscal qui consiste à confier à une entreprise l'exploration et la production de pétrole en contrepartie d'une rémunération convenue.

Il y a très souvent participation directe de l'État. Les pays qui disposent d'une compagnie pétrolière nationale peuvent établir une coentreprise avec des compagnies privées. Une autre catégorie de participation de l'État consiste en la prise d'intérêts dans un projet pétrolier qu'il peut financer par des fonds propres disponibles, la participation aux coûts (« carried interest ») ou des fonds propres entièrement versés.

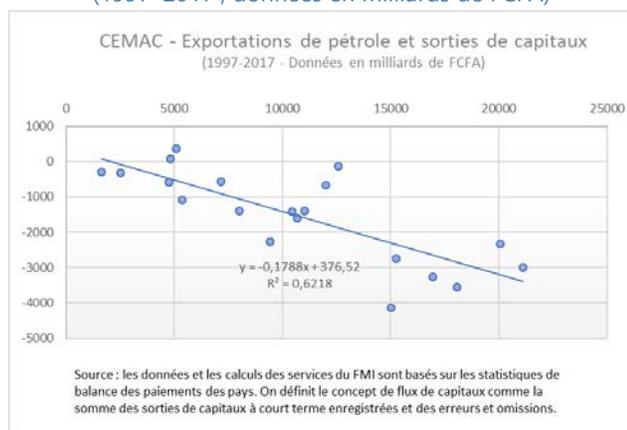
Même si les diverses catégories de régimes fiscaux paraissent différentes, leur incidence économique et budgétaire peut être très similaire. Cela amène à une conclusion d'ordre général sur l'équivalence budgétaire. En termes simples, les paramètres fiscaux dans le cadre d'un régime impôts-redevances ou de partage de la production peuvent être choisis de façon à donner à l'État un même profil de volume ou de recettes au fil du temps.

36. Une analyse des données et études disponibles laisse penser que les données sur les exportations de pétrole des statistiques officielles sont quelquefois sujettes à des erreurs de calcul.

- Premièrement, une analyse des données de balance des paiements de la CEMAC montre une forte corrélation entre les exportations de pétrole et les sorties de capitaux enregistrées. En d'autres termes, plus la valeur des exportations de pétrole enregistrées est élevée, plus les sorties de capitaux estimées sont importantes. C'est

CEMAC : Exportations de pétrole et sorties de capitaux

(1997–2017 ; données en milliards de FCFA)

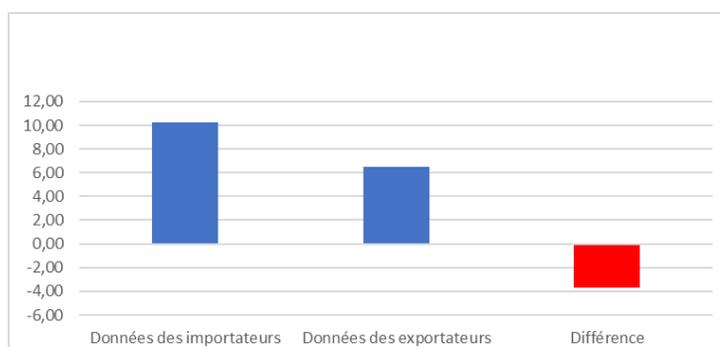


probablement le signe qu'une part de la contrepartie des exportations de pétrole n'est pas rapatriée dans le pays exportateur et est enregistrée comme sortie de capitaux.

- Deuxièmement, il ressort d'autres études que le secteur exportateur de pétrole souffre d'un phénomène de sous-facturation. Dans plusieurs cas, les exportations de pétrole enregistrées par les pays exportateurs sont inférieures aux données enregistrées par les pays importateurs, comme on l'a vu parfois pour la totalité des exportations.⁹

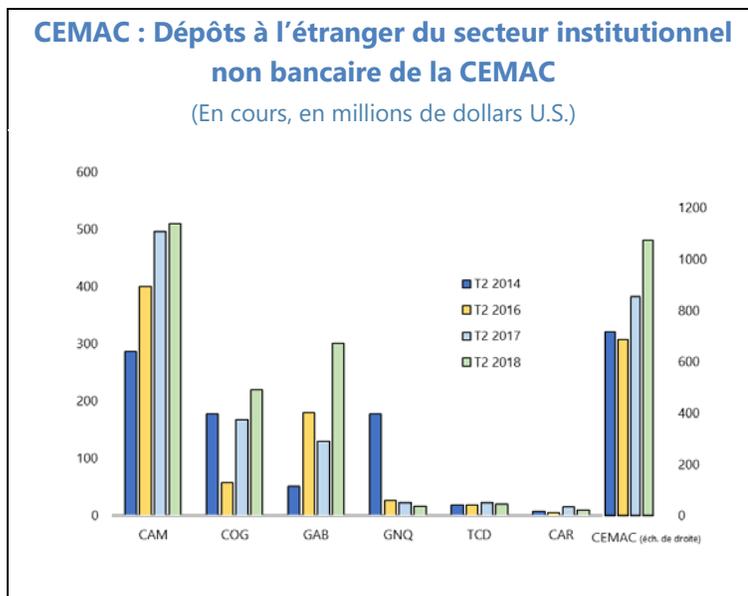
Valeur totale des exportations de pétrole au Cameroun et au Congo (2014)

(USD BN) (USD BN)



⁹ Des chiffres tirés de la base de données COMTRADE, concernant le Congo et le Cameroun, laissent penser que l'écart statistique entre la valeur enregistrée des exportations et les données correspondantes sur les importations provenant des comptes des partenaires commerciaux peut être très important (jusqu'à 60 % dans cet exemple). La principale explication est l'infériorité des données d'exportations en volume comparativement à celles du partenaire commercial (différence d'environ 43 %) et, dans une moindre mesure, l'infériorité des prix unitaires (implicites). Si cette situation était le signe d'un problème plus général, elle laisserait penser que ce que l'on appelle la « sous-facturation » serait en fait la sous-déclaration des volumes réels d'exportation. Les données de COMTRADE étant au départ recueillies par les douanes, cela indiquerait que les problèmes de capacités et de gouvernance dans ce secteur complexe résultent surtout de l'inefficacité des services douaniers.

- Troisièmement, certains signes laissent penser que d'importants dépôts sont effectués à l'étranger par des résidents de la CEMAC, ce qui n'est probablement pas tout à fait conforme à sa réglementation des changes. Celle-ci exige que les fonds détenus par des résidents de la CEMAC dans des banques étrangères soient d'un montant limité et puissent être justifiés, par



- exemple par le financement d'importations anticipées ou le service de la dette à court terme. Selon des données de la BRI, les fonds détenus par des résidents de la CEMAC dans des banques étrangères (environ 5 milliards de dollars U.S. à la fin de 2017) dépassent le montant notionnel autorisé. Si cette conclusion est avérée et compte tenu de l'importance du pétrole en tant que principale source de devises (de même que les données ci-dessus tirées de la balance des paiements), il se peut qu'une partie de ces fonds soit en rapport avec le produit non enregistré d'exportations pétrolières.
- Quatrièmement, on s'est inquiété que la hausse des cours du pétrole pendant l'année 2018 ne se traduise pas par une augmentation des recettes fiscales pétrolières (et une accumulation d'AFN). Au demeurant, lors de la session extraordinaire de la CEMAC de novembre 2018, les chefs d'État ont appelé à faire davantage d'efforts pour le rapatriement du produit des exportations, en particulier par les entreprises publiques parties prenantes dans un accord de partage de la production (APP), pour renforcer le lien précité.

37. En raison de la complexité de ce secteur et du rôle essentiel que sa gouvernance joue dans l'union économique et monétaire de la CEMAC, il faut de solides capacités pour évaluer et suivre la relation entre le prix et la quantité du pétrole, d'une part, et les recettes pétrolières, d'autre part. On peut employer des techniques de modélisation par tableur pour prévoir les rentrées fiscales et les conséquences en matière de change de différents scénarios économiques. Ces modèles ont besoin d'informations sur les modalités fiscales d'un APP ainsi que de projections des coûts et du volume de la production à partir du lancement d'un projet pétrolier donné. Ce type d'étude est réalisable pour un nombre limité de gisements pétroliers pour lesquels ces données détaillées peuvent être disponibles. Le résultat d'une étude de chacun des grands projets pétroliers d'un pays ne peut être facilement extrapolé à l'ensemble du secteur pétrolier national, mais il est susceptible de donner des indications utiles

sur l'ordre de grandeur des effets de divers chocs économiques et de mettre en évidence d'éventuels problèmes en matière de perception des recettes et de montant des devises encaissées.

38. Les pays exportateurs de pétrole peuvent se référer à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), norme internationale largement utilisée pour améliorer la gouvernance en ce domaine et informer sur elle.¹⁰ L'ITIE fixe des normes ambitieuses pour obtenir une gouvernance solide et une responsabilisation intégrale dans le secteur extractif. Il n'y a pas de relation officielle entre la Commission de la CEMAC (ou les autres institutions régionales) et l'ITIE, car seuls des pays en sont membres. Toutefois, il existe une importante synergie entre les obligations (facultatives) de l'ITIE et les principes directeurs de la CEMAC en matière de GFP (qui fixent des obligations spécifiques aux pays de la CEMAC).

39. En fait, quatre pays de la CEMAC ont une forme d'engagement à l'égard de l'ITIE (tableau 7). Le Cameroun, le Tchad et le Congo en sont membres à part entière. La République centrafricaine l'était mais a été suspendue. Le Gabon et la Guinée équatoriale se sont engagés à soumettre une demande d'adhésion à l'ITIE dans le cadre de l'exécution de leurs programmes de référence avec le FMI. Il est intéressant de noter que, parmi les actions correctives demandées au Cameroun et au Congo au titre de la validation régulière pour remédier à des déficiences sérieuses, figurent celles concernant la transparence des contrats, l'enregistrement des licences, la participation de l'État ainsi que la transparence des opérations des entreprises publiques et les informations à leur propos.

40. Toutefois, l'appartenance éventuelle à l'ITIE doit s'inscrire dans un effort plus général d'amélioration de la gouvernance du secteur pétrolier. Par elle-même l'ITIE ne garantit pas que la partie commerciale du pétrole (la transaction physique initiale) soit couverte au moment opportun. Elle concerne surtout l'utilisation de ressources reconnues. Il y a des exemples de gouvernance inefficace et même de corruption en rapport avec le commerce du pétrole dans les pays qui font officiellement partie de l'ITIE (par exemple le Congo). Des pratiques opaques peuvent même résulter du troc (entreprises privées travaillant en contrepartie de pétrole) ou de financements commerciaux (producteurs de pétrole s'engageant à rembourser leurs dettes avec des crédits accordés par de grandes institutions financières étrangères). Cela complique les rapprochements comptables car une partie des opérations peut prendre la forme de troc.

¹⁰ Voir <https://eiti.org/>.

Tableau 7. CEMAC : Pays membres de l'ITIE et conformité son égard

| Pays de la CEMAC | Membre de l'ITIE | Validation | Échéance de la mesure corrective (menace de suspension) | Décision du conseil d'administration sur les mesures correctives [voir ci-dessous] |
|--------------------|------------------|-------------------|---|--|
| Cameroun | Oui | 2017 | 29-déc-19 | Enregistrement des permis (2.3), mesures en faveur de la transparence des contrats (2.4), participations de l'État (2.6), données sur la production (3.2), recettes en nature (4.2), opérations des entreprises publiques (4.5), répartition des recettes (5.1), transferts infranationaux (5.2), dépenses quasi-budgétaires des entreprises publiques (6.2), débat public (7.1) et documentation sur l'incidence (#7.4), |
| Tchad | Oui | Effective en 2018 | | |
| RCA | Suspendue | | | |
| Guinée équatoriale | Non | | | |
| Gabon | Non | | | |
| Congo | Oui | 2017 | 29-déc-19 | Obligations relatives à l'engagement de la société civile (1.3), gouvernance avec multiples parties prenantes (GMP) (1.4), attribution des permis (2.2), enregistrement des permis (2.3), participations de l'État (2.6), données sur la production (3.2), recettes en nature (4.2), accords de troc (4.3), opérations des entreprises publiques (4.5), qualité des données (4.9), répartition des recettes (5.1), dépenses sociales (6.1), dépenses quasi-budgétaires des entreprises publiques (6.2), contribution à l'économie (6.3) et débat public (7.1), les dépenses quasi-budgétaires des entreprises publiques sont le principal motif d'inquiétude |

41. Dans ces conditions, les États membres de la CEMAC doivent absolument assurer une bonne gouvernance dans un secteur aussi complexe. La législation de la CEMAC donne une bonne base pour progresser en ce domaine (encadré 5).

- Le premier problème est de veiller à ce que les douanes soient et restent scrupuleusement au centre de la déclaration des opérations d'exportation et que cette information soit communiquée à l'administration fiscale (au niveau national) et à l'institution chargée de la gouvernance de l'union monétaire (la BEAC). La législation douanière de la CEMAC est très claire : rien ne peut quitter la région sans déclaration préalable aux douanes et sans leur autorisation.
- La législation douanière prévoit aussi spécifiquement l'obligation de fournir toute autre information dont l'administration douanière pourrait avoir besoin pour vérifier la plausibilité d'une déclaration.
- La législation douanière et la réglementation des changes obligent les résidents de la CEMAC (y compris les compagnies pétrolières) à inclure systématiquement les factures dans la déclaration aux douanes (dont elles font partie) et à communiquer des informations sur la date prévue et la domiciliation des exportations de pétrole. C'est aussi nécessaire pour se conformer aux obligations découlant de la réglementation des changes.

42. Dans les faits, les services douaniers de la CEMAC ont des moyens réduits pour s'occuper de ce secteur complexe et souvent n'appliquent pas activement ces règles (encadré 5). Les déclarations aux douanes sont fréquemment incomplètes ou inexactes. La capacité à surveiller strictement les transactions portant sur le pétrole est limitée. On part souvent du principe que, compte tenu de la présence de l'État dans plusieurs accords de partage des bénéfices, les douanes ne doivent pas imposer de charges supplémentaires.

Recommandations

43. D'abord, la commission de la CEMAC devrait s'efforcer d'assurer l'application complète du cadre juridique régional, notamment en renforçant ses capacités en ce domaine. Compte tenu de l'absence d'application concrète sur de nombreux points (voir le diagnostic du Congo), on pourrait envisager une solution : les États membres seraient tenus de soumettre à la CEMAC un rapport annuel sur l'état d'application de ses principes directeurs, ce qui correspondrait au bon fonctionnement d'une union douanière.

44. L'appartenance à l'ITIE peut contribuer à la communication de certaines des données qui devraient être publiées pour mettre intégralement en œuvre les directives de la CEMAC (en particulier sur la gouvernance). Il est important de relever que les principes directeurs de la CEMAC comme les normes de l'ITIE exigent une transparence totale dans la divulgation des contrats et des activités en rapport avec le secteur extractif.

45. Ensuite, il y a le problème de l'application intégrale de la réglementation des changes. La question du rapatriement des devises soulève une difficulté importante que les autorités régionales doivent examiner de façon plus précise : la suprématie de la loi lorsque certains pays membres ne respectent pas le cadre juridique régional. Les progrès pourraient en particulier porter sur la responsabilité des banques en ce domaine, la nature des vérifications (le plus souvent a posteriori) des douanes et les sanctions en cas de non-conformité. Celles-ci devraient s'appliquer aux négociants en pétrole et peut-être s'étendre aux banques qui procèdent au règlement des transactions.

46. Compte tenu de la complexité du secteur extractif, mais également de l'importance d'une bonne gouvernance pour s'assurer qu'il contribue au budget, il est nécessaire de constituer des capacités spécifiques. Il faudra en particulier doter le niveau régional (idéalement la BEAC) des moyens d'évaluer le lien entre, d'une part, le prix et la quantité de pétrole et, d'autre part, les recettes fiscales attendues. Ce sera essentiel pour déterminer si les recettes fiscales encaissées (et par conséquent les entrées brutes d'AFN) sont justifiées par le niveau des prix et de la production ou si d'autres mesures s'imposent pour renforcer la stabilité externe (notamment de politique monétaire au niveau de la CEMAC ou de politique budgétaire au niveau des pays). Il ressort d'entretiens avec les institutions régionales que, dans le cadre de cette orientation, on réexaminerait le caractère adéquat de la documentation type que les compagnies pétrolières doivent communiquer aux douanes et le système de communication envisagé avec la BEAC.

47. Il sera aussi indispensable de créer au sein des administrations douanières des plus grands exportateurs de pétrole une unité spécialisée connaissant bien le secteur pétrolier (au niveau national). Cette unité, qui serait dotée de capacités de renseignement et d'analyse des risques, jouerait un rôle central de direction, d'appui et de suivi de l'ensemble des activités de contrôle des douanes. Elle définirait précisément les informations qu'elle demanderait aux exportateurs de pétrole afin de surveiller l'apparition de risques pour la gouvernance et d'y répondre (par exemple, lorsque les informations disponibles sur les prix et la production de pétrole ne correspondent pas aux déclarations faites aux douanes). En d'autres termes, elle devrait établir une cartographie des risques d'informations erronées ou de non information afin de les maîtriser. L'unité spécialisée bénéficierait de la présence de représentants des compagnies pétrolières publiques, car elles peuvent être idéalement placées pour obtenir les données indispensables à l'analyse des contrats portant sur le pétrole et le gaz.

48. La commission de la CEMAC doit aussi faire mieux appliquer la disposition sur la transparence qui figure dans la directive de la CEMAC sur la transparence et la gouvernance (06/2013). Elle devrait en particulier pousser les pays membres à effectuer un rapprochement intégral des données de production et d'exportation de pétrole avec les recettes fiscales pétrolières indiquées dans les documents budgétaires. Cela créerait les conditions à l'adhésion à l'ITIE qu'il faut encourager.

Encadré 6. Douanes : une évaluation des normes 1/

Les douanes jouent un rôle important dans la surveillance du secteur du pétrole et du gaz. Leur mission de contrôle des exportations doit être remplie effectivement pour aider la CEMAC à gérer ce secteur, à améliorer la gouvernance et à encaisser le montant dû des recettes tirées de ressources naturelles.

Le cadre réglementaire de la CEMAC

Les administrations douanières des États membres de la CEMAC ont le droit et l'obligation inconditionnels de contrôler l'entrée de marchandises dans la communauté et leur sortie de la communauté et de n'autoriser ces opérations qu'après l'accomplissement des formalités obligatoires d'importation et d'exportation. Le règlement 05/01-UEAC-097-CM-06 du 3 août 2001, qui établit le code des douanes révisé de la CEMAC, stipule que les marchandises destinées à être exportées doivent être conduites à un bureau de douane (article 94) et faire l'objet d'une déclaration (article 110-1), même si aucun droit n'est applicable (article 110-3), et peuvent être inspectées (Art. 127-1). Les douanes doivent autoriser le chargement des marchandises exportées sur les navires (article 84-2 et 145) et la sortie des marchandises du territoire n'est possible que lorsque les formalités douanières sont terminées (article 146). Le code des douanes est directement applicable aux États membres.

La loi ne prévoit pas d'exception au fait que tous les agents économiques résidents qui exportent des marchandises sont sujets aux obligations susmentionnées. S'opposer à l'exercice des fonctions douanières est un délit (article 62 du code des douanes). L'article 2 du code des douanes stipule que les lois et règlements régissant les douanes s'appliquent sans considération de la qualité des personnes et que les marchandises importées ou exportées par l'État ne jouissent d'aucune immunité ou dérogation. Il n'y a donc aucune suspension des obligations douanières lorsque l'entité économique qui exporte est une association entre une entité privée (par exemple une compagnie pétrolière par l'intermédiaire de sa branche résidente) et une entreprise publique.

Encadré 5. Douanes : une évaluation des normes (suite)

Recueil, partage et analyse des données relatives aux échanges

Les déclarations aux douanes doivent contenir toutes les informations nécessaires à l'établissement des statistiques du commerce extérieur (article 120 du code des douanes). Compte tenu du caractère stratégique du secteur pétrolier et gazier dans la CEMAC, il faudrait créer un cadre régional pour l'échange des données collectées par les douanes sur les exportations de pétrole et de gaz avec la commission et la banque centrale, pour le rapprochement des données de flux physiques avec les données de flux de capitaux et de revenus ainsi qu'avec les indicateurs économiques et pour analyser les écarts. Une directive de la CEMAC devrait être adoptée pour mettre en place ce cadre.

Évoluer vers un modèle de contrôle douanier efficient et basé sur les risques

L'administration des douanes doit s'assurer de l'exactitude des déclarations d'exportations, notamment en ce qui concerne la nature et la quantité des marchandises, leur valeur et les modalités de paiement. Il faudrait utiliser des techniques modernes adaptées aux problèmes que posent les transactions portant sur le pétrole et le gaz. On peut donner une liste à caractère illustrative :

- Solides capacités de recueil de renseignements et d'analyse pour détecter les risques de non-conformité ;
- Obtention de précisions sur les lieux de chargement autorisés,
- Mesure des flux de produits au moyen d'équipements situés, installés et calibrés de façon appropriée envoyant un flux de données aux douanes ;
- Procédure bien conçue de déclaration électronique qui empêche la non déclaration de transactions tout en facilitant les inspections inopinées basées sur les risques et la vérification de la qualité ;
- Usage étendu de l'article 76-1 du code des douanes pour obtenir des documents supplémentaires de toute partie impliquée dans une transaction ;
- Programme de contrôle après dédouanement (pouvant couvrir les trois années antérieures, article 76-2 du code des douanes) ;
- Application des sanctions prévues par le code des douanes (titre XII, chapitre VI) en cas de non-respect des formalités et des contrôles ou de déclaration erronée (même en l'absence de perte de droits de douane).

Renforcement des capacités de l'administration des douanes

Pour garantir l'efficacité et la crédibilité de l'action des douanes dans le secteur du pétrole et du gaz ainsi que leur contribution au cadre de contrôle proposé, les administrations douanières des États membres doivent renforcer sensiblement leurs capacités. La priorité devrait être de 1) créer des unités dédiées au pétrole et au gaz, 2) de donner une formation spécialisée au personnel de ces unités et de mener une politique adéquate de gestion des ressources humaines ; 3) de les doter d'équipements informatiques, de communication, d'inspection, de vérification et de transport permettant d'exercer leurs fonctions. Le contrôle des exportations de pétrole et de gaz doit être élevé au rang de mission fondamentale des douanes (même si les recettes douanières ne sont pas directement recouvrées) et cela doit se traduire par des indicateurs de performance et des incitations spécifiques.

Le FMI pourrait mobiliser des ressources d'AT pour contribuer au renforcement des capacités des administrations douanières nationales et à la mise au point du cadre régional.

1/ Texte établi avec le concours de Gilles Montagnat-Rentier du département des finances publiques.

I. Conclusion : accélérer la croissance en améliorant la gouvernance

49. L'analyse présentée dans cette note souligne qu'il existe de grandes possibilités d'améliorer la gouvernance dans la CEMAC et d'en faire le moteur d'une croissance durable et solidaire. Il y a deux thèmes communs aux recommandations formulées ici.

- D'abord, il faut un « choc de transparence » dans l'élaboration et le partage réguliers des documents de base portant sur la gestion des ressources publiques. Cette mesure absolument prioritaire est clairement inscrite dans le dispositif institutionnel de la CEMAC, en particulier dans la directive fondamentale sur la transparence et la gouvernance.
- Ensuite, et en liaison avec ce qui précède, il faut s'efforcer constamment de convertir le cadre régional de la CEMAC, globalement bien conçu, en procédures et en pratiques de travail correspondantes au sein des institutions publiques.

50. Comme on le suggère dans cette note, il y a des actions spécifiques à mener.

En premier lieu, il faut s'efforcer sans relâche de traduire les directives de la CEMAC relatives à la GFP en pratiques de travail pleinement conformes aux prémisses et à la vision de ces directives. On doit pour cela donner la priorité absolue aux progrès de la transparence, à une information exhaustive, aux rapprochements comptables ainsi qu'aux contrôles internes et externes des opérations du secteur public. En second lieu, il faut poursuivre l'amélioration du cadre LBC/FT conformément à la directive de la CEMAC en ce domaine. Enfin le système de poids et de contrepoids déjà prévu par le volet institutionnel de la législation de la CEMAC doit être appliqué énergiquement dans le secteur extractif. Il s'agit, et c'est essentiel, de la divulgation intégrale des contrats du secteur pétrolier et de leur rapprochement périodique avec les opérations de ce secteur. À cela s'ajoute la mise en œuvre rigoureuse du renforcement des réseaux des douanes de la CEMAC, avec une meilleure gouvernance et plus de capacités (en particulier dans des secteurs complexes comme celui du pétrole).

51. Les institutions régionales de la CEMAC auront un rôle central à jouer pour conduire les progrès dans ces domaines et soutenir les efforts des pays membres. Comme ces effets donnent de la cohérence aux actions menées au niveau des pays, les synergies peuvent déclencher un cercle vertueux essentiel pour tirer parti d'une union économique et monétaire. Le succès de la stratégie régionale qu'appliquent les pays membres de la CEMAC et les institutions régionales pour sortir de la grave crise qu'ils connaissent dépend beaucoup de la création des conditions d'une économie diversifiée au sein d'un marché régional fonctionnant bien et d'un environnement qui donne des possibilités à tous et où les ressources publiques sont utilisées de la façon la plus productive. L'élément le plus important est la bonne gouvernance des ressources publiques et l'atténuation de l'impression que la corruption est répandue. Les institutions régionales de la CEMAC peuvent jouer un rôle majeur pour y parvenir en complément des efforts des pays membres.

Bibliographie

- International Monetary Fund (2018), "Angola, Selected Issues — Governance and Economic Performance in Angola."
- International Monetary Fund (2018), Review of 1997 Guidance Note on Governance — A Proposed Framework for Enhanced Fund Engagement.
- International Monetary Fund (2017), "The Role of the Fund in Governance Issues—Review of the Guidance Note — Preliminary Considerations".
- International Monetary Fund (2017), "The Role of the Fund in Governance Issues— Review of the Guidance Note — Preliminary Considerations — Background Notes".
- International Monetary Fund (2018), "Annual Report".
- Mo, Pak Hung (2011) "Corruption and Economic Growth" *Journal of Comparative Economics* Volume 29, Issue 1, pp 66–79
- Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi and Rosa Alonso-Terme (2002) "Does corruption affect income inequality and poverty?" *Economics of Governance*, vol. 3, issue 1, 23–45
- Kwabena Gyimah-Brempong (2002) "corruption, economic growth, and income inequality in Africa" *Economics of Governance* Volume 3, Issue 3, pp 183–209
- Toke Aidt, Jayasri Dutta, Vania Sena (2008) "Governance regimes, corruption and growth: Theory and evidence" *Journal of Comparative Economics* Volume 36, Issue 2, June 2008, PP 195–220.

ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE : S'ATTACHER DAVANTAGE A AUGMENTER LES RECETTES NON PÉTROLIÈRES¹

Jusqu'à présent, l'assainissement budgétaire dans les pays de la CEMAC a surtout consisté à rationaliser les dépenses non prioritaires, alors que peu de progrès ont été faits dans la hausse des recettes non pétrolières, qui restent très modestes.

Ce document de la série « Questions générales » plaide en faveur d'un rôle accru des mesures visant à augmenter les recettes non pétrolières dans la poursuite de l'assainissement budgétaire, examine les raisons de leur faiblesse actuelle et formule des recommandations spécifiques de réforme sur les moyens d'y parvenir tout en réduisant au minimum l'effet sur la croissance et en matière sociale.

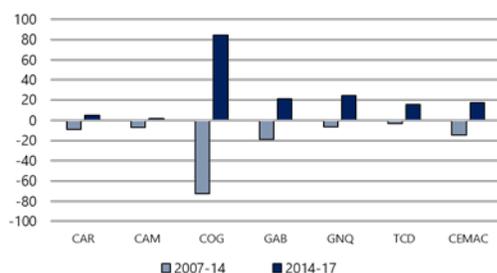
A. Contexte : La nécessité d'augmenter les recettes non pétrolières

1. L'assainissement budgétaire des pays membres de la CEMAC a bien progressé.

Comme ils s'y étaient engagés lors du sommet extraordinaire des Chefs d'État de décembre 2016, les pays membres de la CEMAC ont mis en œuvre des programmes d'ajustement ambitieux pour éviter l'épuisement des réserves de change régionales et préserver l'accord d'union monétaire. Conjuguées aux mesures déjà prises en 2015–16 à la suite de la forte baisse des prix du pétrole, les ajustements effectués dans le cadre de la stratégie régionale ont contribué à la baisse du déficit budgétaire primaire hors pétrole de la région, qui est passé de 25,1 % du PIB non pétrolier en 2014 à 10,2 % en 2017. Cette diminution correspond à peu près à l'aggravation de ce déficit observée de 2007 à 2014, l'une des principales raisons des difficultés budgétaires et externes de la région. Elle équivaut également au fléchissement des recettes pétrolières au cours de la période.

Graphique 1. CEMAC : Variations du solde primaire hors pétrole, 2014–17

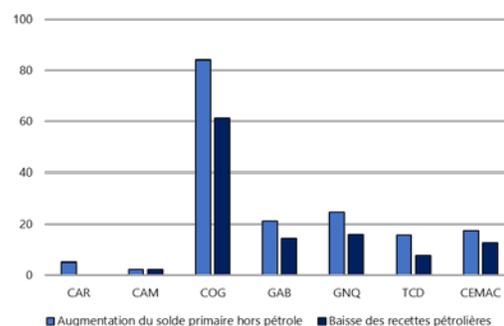
(en pourcentage du PIB non pétrolier)



Sources : autorités nationales ; estimations des services du FMI

Graphique 2. Recettes pétrolières et solde primaire hors pétrole, 2014–17

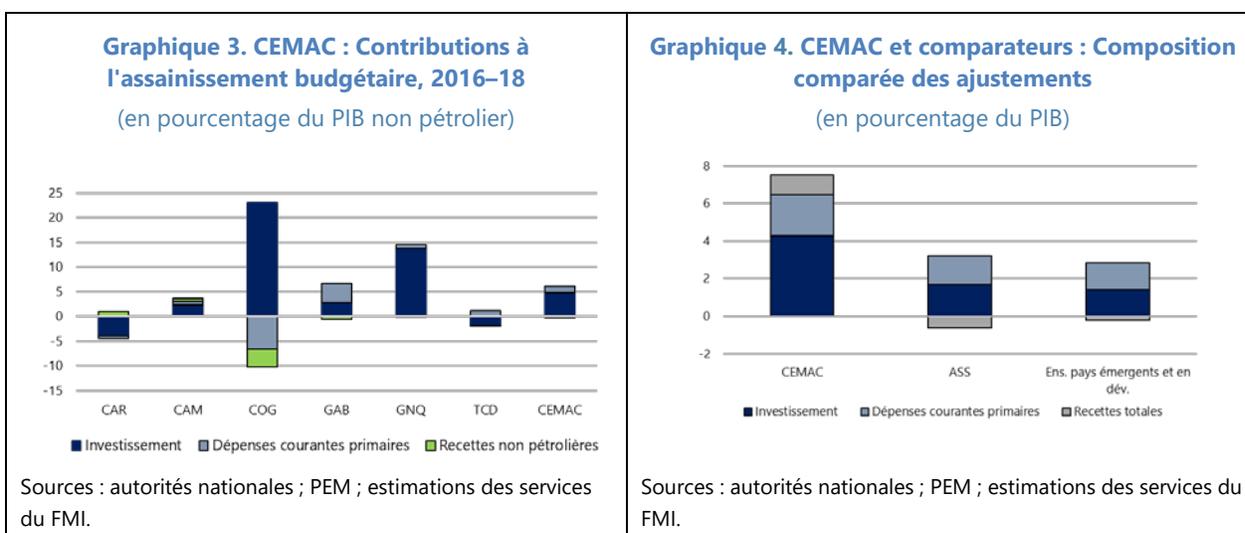
(en pourcentage du PIB non pétrolier)



Sources : autorités nationales ; estimations des services du FMI.

¹ Document établi par Sébastien Leduc, Édouard Martin et Mathilde Périnet.

2. Contrairement à ce qui avait été envisagé au départ, ces efforts ont jusqu'à présent consisté essentiellement à rationaliser les dépenses non prioritaires. En supposant que les États membres atteignent leurs objectifs de déficit budgétaire pour 2018, la réduction totale de celui-ci en 2017–18 aura été approximativement conforme à ce qui était envisagé lors du lancement de la stratégie régionale. Alors que la réduction du déficit non pétrolier était censée résulter en partie d'une hausse des recettes non pétrolières, celle-ci ne s'est pas concrétisée et on prévoit désormais qu'elles seront légèrement moindres en 2018 qu'en 2016. Si la RCA et le Cameroun ont réussi à augmenter quelque peu ces recettes, le Congo et le Gabon ont vu les leurs diminuer sensiblement. En fait, l'ajustement budgétaire recherché a découlé de coupes plus importantes qu'envisagées initialement dans les dépenses d'investissement, mais la rationalisation des dépenses courantes primaires a été moins ambitieuse que ce qui était attendu au départ.



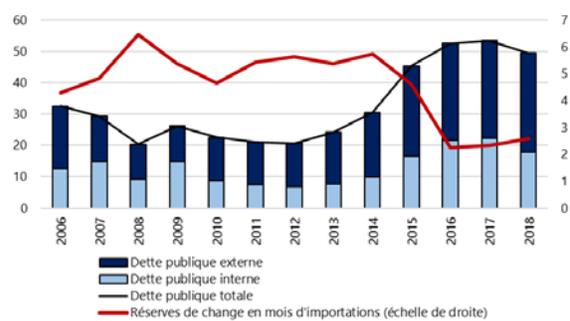
3. Il est nécessaire de poursuivre l'assainissement budgétaire dans un contexte de déclin structurel des recettes pétrolières. La dette publique est passée de 20,7 % du PIB à la fin de 2012 à 53,6 % à la fin de 2017. Parallèlement, les réserves de change de la BEAC sont tombées de 8 865 milliards FCFA à 3 128 milliards FCFA (et de 5,6 mois à 2,3 mois d'importations anticipées). Pour ancrer fermement la dette sur une trajectoire de baisse tout en reconstituant des amortisseurs de réserves de change appropriés — et éventuellement, dans le cas des producteurs de pétrole, en accumulant une épargne destinée aux générations futures² — les États membres doivent maintenir leurs efforts de redressement budgétaire, mais aussi mettre en œuvre des réformes structurelles, pour favoriser une croissance accélérée et solidaire. En outre, on prévoit que le ratio recettes pétrolières/PIB, après avoir rebondi à quelque 7,5 % en 2018 du fait de la hausse récente des prix du pétrole, recommence à diminuer à partir de 2019 pour s'établir à 4,5 % en 2023 en raison d'un recul progressif de la production (qui passerait de

² Martin et Périnet (2017).

d'environ 370 millions de barils en 2019 à environ 330 millions en 2022) et des prix. Cela ajoute à la nécessité de réduire encore le solde primaire hors pétrole de la région, qui devrait être proche de 6 % du PIB non pétrolier de 2018 à 2020.

Graphique 5. CEMAC : Dette publique et réserves de change, 2006–18

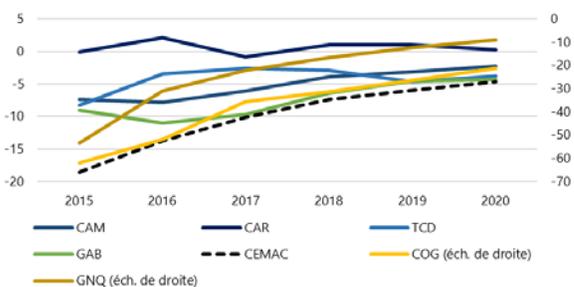
(en pourcentage du PIB; en mois d'importations anticipées)



Sources : autorités nationales ; estimations des services du FMI.

Graphique 3. CEMAC : Soldes primaires hors pétrole, 2015–20

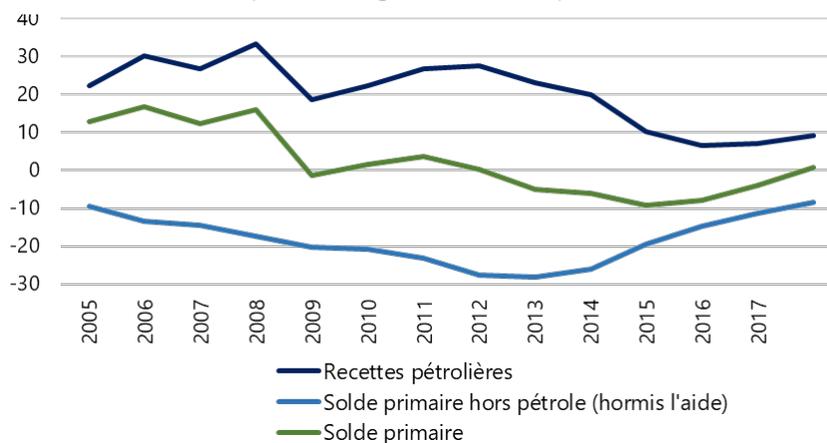
(en pourcentage du PIB non pétrolier)



Sources : autorités nationales ; estimations des services du FMI.

Graphique 7. CEMAC : Recettes pétrolières et solde primaire (hormis l'aide), 2005–17

(en pourcentage du PIB non pétrolier)



Sources : autorités nationales ; estimations des services du FMI.

4. Des mesures visant à accroître les recettes pourraient contribuer de façon notable à ces efforts :

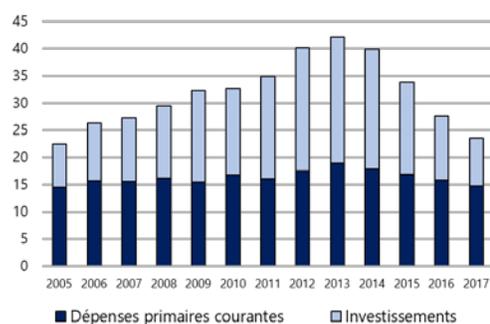
- Outre la nécessité de continuer à réduire leurs déficits budgétaires hors pétrole, les États membres de la CEMAC doivent financer de nouvelles dépenses en capital et en infrastructures, préserver les dépenses sociales et créer des amortisseurs budgétaires contre les risques (mondiaux et sécuritaires). Pour ce faire, ils devront rationaliser davantage les dépenses non prioritaires et augmenter les recettes non pétrolières. Bien qu'il reste une marge de manœuvre en matière de dépenses, la partie facile a déjà été réalisée (par exemple des projets d'investissement inefficients ont été abandonnés) et les réformes qui restent à faire en ce domaine (comme le redimensionnement de la masse salariale ou la suppression des subventions à l'énergie) sont plus difficiles à appliquer et exigent davantage de préparation. Parallèlement, comme les recettes non pétrolières sont relativement faibles (voir ci-dessous) et les efforts pour les augmenter très limités jusqu'à maintenant, il existe une grande marge pour y parvenir et soutenir aussi les efforts d'assainissement budgétaire.
- Les mesures destinées à augmenter les recettes ont généralement une incidence moins négative sur la croissance que les coupes dans les dépenses, en particulier celles d'investissement. C'est notamment le cas en période de ralentissement économique car les multiplicateurs budgétaires sont alors plus élevés.³ Une récente étude sur le Cameroun a estimé que le multiplicateur des recettes était proche de zéro, ce qui signifie qu'un assainissement budgétaire fondé sur les recettes serait moins préjudiciable à la croissance à moyen terme.⁴ En outre, les assainissements budgétaires importants basés sur les dépenses tendent à accentuer l'inégalité, peut-être au détriment de la croissance à long terme.
- Dans les pays à faible revenu, les ajustements reposant sur les recettes entraînent des redressements budgétaires plus durables bénéficiant davantage à la croissance.⁵ Une meilleure mobilisation des recettes est susceptible d'accélérer la croissance et le développement. Enfin, les recettes non pétrolières étant moins volatiles, elles constituent une ressource budgétaire plus stable.

³ FMI (2017).

⁴ Kalonji, K. et autres (2018).

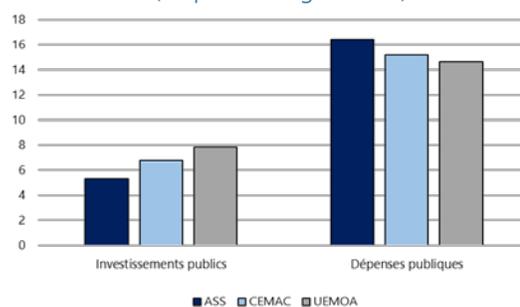
⁵ Gaspar, Jaramillo et Wingender (2016a, 2016b) montrent que, lorsque le ratio recettes/PIB atteint 13 % environ, le PIB réel par habitant augmente fortement et de façon durable au cours de la décennie suivante. Selon les auteurs, l'existence de points de basculement est le signe de l'existence de conditions politiques favorables au renforcement des capacités de l'État et de l'administration fiscale, c'est-à-dire des institutions constitutives, des politiques solidaires et un leadership crédible.

Graphique 8. CEMAC : Dépenses primaires, 2005–17
(en pourcentage du PIB non pétrolier)



Sources : autorités nationales ; PEM ; estimations des services du FMI.

Graphique 9. CEMAC : Investissement et dépenses courantes dans la CEMAC, l'UEMOA et l'ASS en 2017
(en pourcentage du PIB)



Sources : PEM, autorités nationales ; estimations des services du FMI.

Note : le graphique 9 exclut le Libéria et le Soudan du Sud.

5. Ce document s'articule comme suit : i) la section II examine les tendances récentes des recettes publiques dans la CEMAC ; ii) la section III analyse les raisons de ces tendances ; iii) la section IV propose des mesures qui pourraient être adoptées pour permettre une augmentation des recettes non pétrolières favorable à la croissance et iv) la section V conclut.

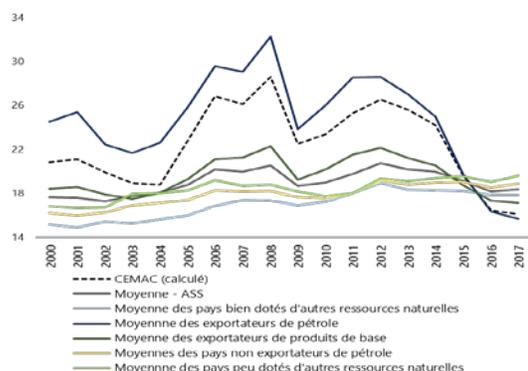
B. Tendances de la mobilisation des recettes dans la CEMAC

Les rentrées budgétaires ont fortement diminué ces dernières années, surtout du fait du recul des recettes pétrolières, mais aussi à cause de la faiblesse persistante des recettes non pétrolières.

Dépendance à l'égard des recettes pétrolières

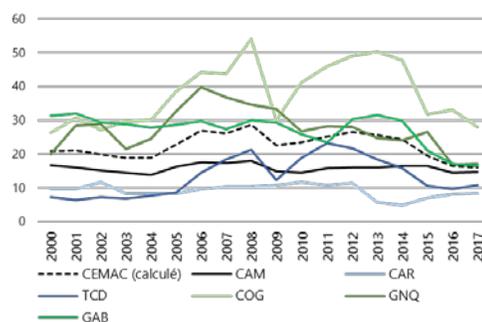
6. La baisse des cours du pétrole en 2014–15 a entraîné une forte contraction des recettes budgétaires. Elles ont diminué de plus de 10 points de PIB au cours des cinq dernières années, passant de 26,5 % du PIB en 2012 à 16,1 % en 2017. Cette évolution est essentiellement due au fléchissement des recettes pétrolières qui ont reculé de 12,2 points au cours de la période, passant de 18,2 % du PIB en 2012 à 5,9 % en 2017. Ainsi, la baisse des recettes a été beaucoup plus marquée dans les principaux producteurs du pétrole, notamment au Congo (-21 points de PIB) et au Gabon (-14 points de PIB), que dans les pays moins dépendants des recettes pétrolières comme la République centrafricaine (-1,3 point de PIB) et le Cameroun (-3,2 points de PIB).

Graphique 10. CEMAC et comparateurs : recettes totales hormis l'aide
(en pourcentage du PIB)



Sources : PEM ; autorités nationales ; estimations des services du FMI.

Graphique 11. CEMAC : Recettes pétrolières, 2000-17
(en pourcentage du PIB)

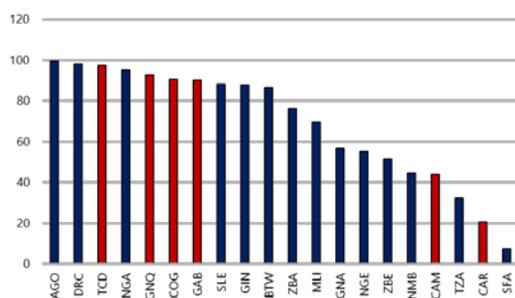


Sources : PEM ; autorités nationales ; estimations des services du FMI.

7. Cette chute des recettes illustre la dépendance régionale à l'égard du pétrole.

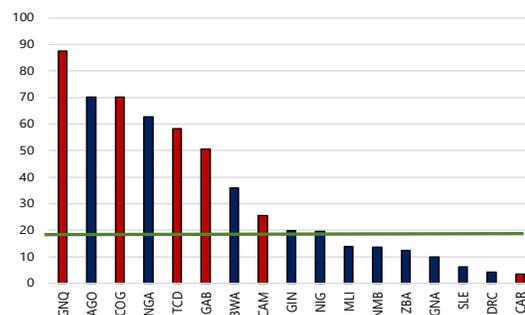
Quatre des six pays de la région (Tchad, Guinée équatoriale, Congo et Gabon) font partie des sept pays de l'ASS dont le ratio exportations de ressources naturelles/exportations totales a été le plus élevé de 2007 à 2017. C'est également le cas du ratio recettes tirées de ressources naturelles/recettes totales, celui du Cameroun étant élevé. La dépendance à l'égard des recettes pétrolières et l'insuffisante diversification des économies de la région constituent une source de vulnérabilité à laquelle les pays membres doivent s'attaquer avec plus de détermination.

Graphique 12. Exportations de ressources naturelles des pays qui en sont bien dotés
(en pourcentage des exportations totales de produits, moyenne 2007-17)



Sources : PEM ; autorités nationales ; estimations des services du FMI.

Graphique 13. Recettes pétrolières, 2000-17
(en pourcentage des recettes totales, moyenne 2007-17)



Sources : PEM ; autorités nationales ; estimations des services du FMI.

Recettes non pétrolières

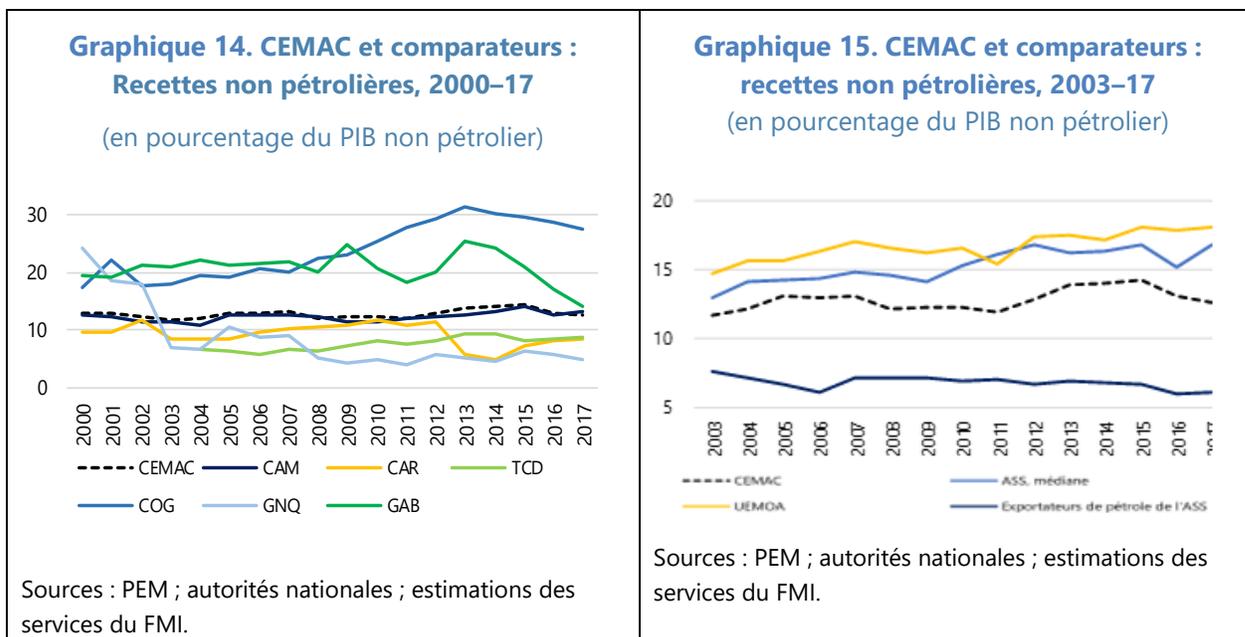
8. La baisse des recettes budgétaires depuis quelques années résulte aussi de l'évolution défavorable des recettes non pétrolières (rapportées au PIB non pétrolier).

Après s'être élevées progressivement de 11,9 % du PIB non pétrolier en 2011 à 14,3 % en 2015, les recettes non pétrolières ont diminué rapidement au cours des deux années suivantes et ont chuté à 12,5 % du PIB en 2017. Ce recul semble surtout de nature cyclique puisqu'il a coïncidé avec une forte contraction de la croissance non pétrolière (il y a eu une récession régionale en 2016) et a été particulièrement marqué (1,4 à 6,9 points du PIB non pétrolier) dans les pays qui ont connu une récession, c'est-à-dire le Congo, le Gabon et la Guinée équatoriale. En revanche, les recettes non pétrolières ont augmenté en République centrafricaine (qui a poursuivi son redressement après la crise de 2012–13) et au Tchad, et n'ont que légèrement fléchi au Cameroun. L'effet du ralentissement économique sur la situation financière des agents a été accentué par l'effort d'assainissement budgétaire des États membres et l'accumulation d'arriérés de paiement internes.

9. Si l'on considère les tendances à plus long terme, il y a eu peu de progrès sur le plan de la hausse du montant relativement limité des recettes non pétrolières dans la CEMAC, contrairement à ce qui a été observé dans les autres pays de l'ASS. Depuis 2000, le ratio recettes non pétrolières/PIB non pétrolier fluctue sans tendance claire au sein d'une fourchette étroite (11,75 %–14,25 %) autour d'une moyenne de 13 %. Cet état de fait contraste avec l'expérience du pays médian de l'ASS et celle de l'UEMOA, qui avaient des ratios similaires en 2000 mais où ils ont depuis augmenté de respectivement 4 et 4,5 points. De ce fait, les recettes non pétrolières dans la CEMAC sont maintenant particulièrement modestes par rapport à ses comparateurs, alors même que l'ASS a le plus bas ratio recettes publiques/PIB en comparaison des autres régions du monde. Dans trois pays (République centrafricaine, Tchad et Guinée équatoriale), les recettes non pétrolières étaient même inférieures à 10 % du PIB non pétrolier en 2017.⁶ La même année, elles en représentaient 27,6 % au Congo, l'un des niveaux les plus élevés de l'ASS.⁷

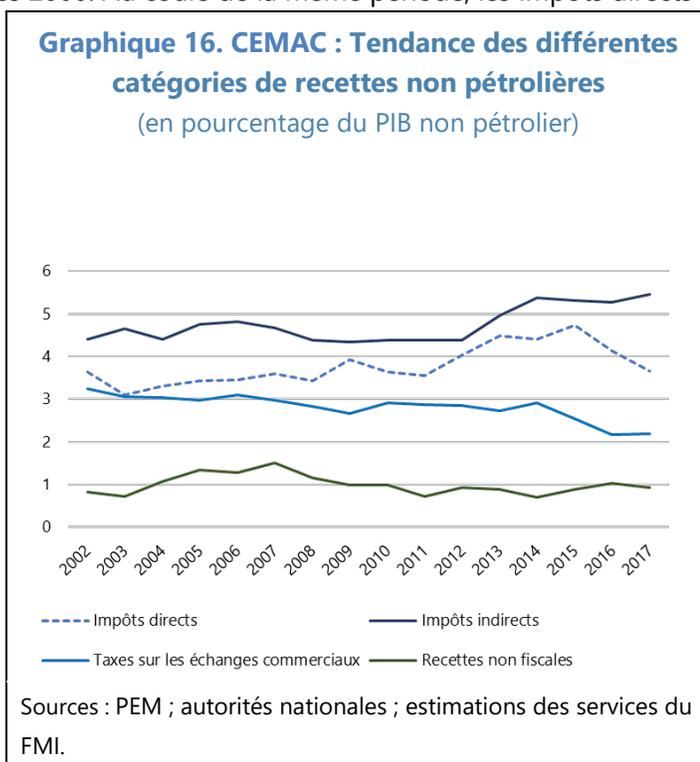
⁶ Des études récentes du FMI concluent qu'une fois que le ratio fiscal atteint quelque 13 %, la croissance du PIB réel par habitant s'accélère fortement. Selon une règle empirique à caractère général, les pays devraient donc tenter de rester sensiblement au-dessus de ce point de basculement. On trouvera des précisions dans Gaspar et autres (2016a).

⁷ Le niveau relativement élevé du ratio recettes non pétrolières/PIB non pétrolier au Congo pourrait s'expliquer par l'importance de son secteur pétrolier et par le fait que ses recettes non pétrolières incluent inévitablement certaines rentrées indirectement liées aux activités en rapport avec le pétrole (par exemple les salaires et les bénéfices de sous-traitants).

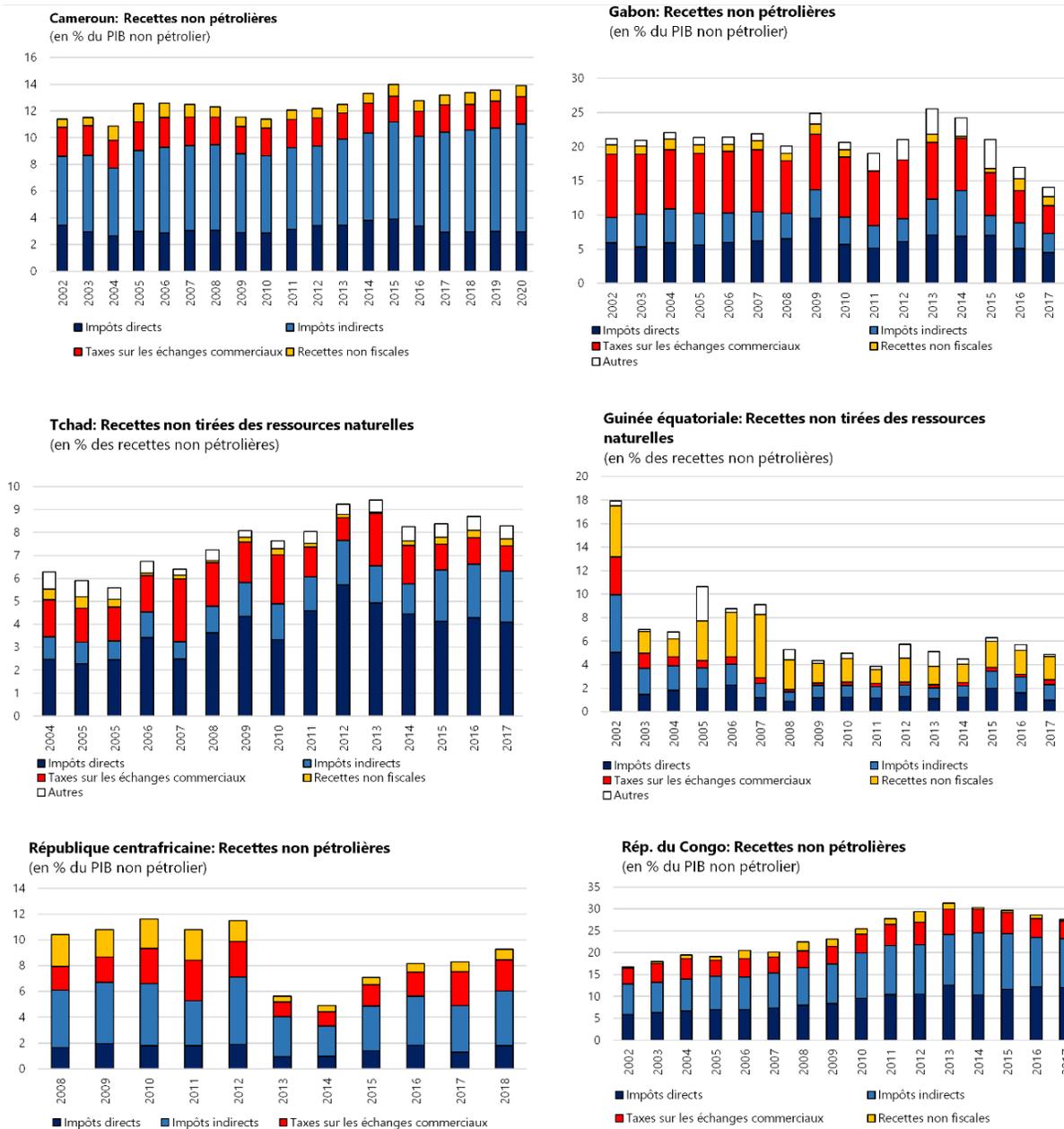


10. Cette tendance résulte surtout de la baisse des taxes sur les échanges commerciaux.

En raison de la libéralisation du régime des échanges, elles accusent un recul d'1 point de PIB non pétrolier depuis le début des années 2000. Au cours de la même période, les impôts directs ont été à peu près stables à l'exception d'une hausse de nature conjoncturelle en 2013–15. Les recettes non fiscales sont restées particulièrement faibles, avec un montant inférieur à 1 point de PIB. Les impôts indirects constituent la seule catégorie de recettes non pétrolières qui a légèrement progressé au cours des 10 à 20 dernières années, leur hausse représentant plus d'1 point de PIB non pétrolier.



Graphique 17. CEMAC : Composition des recettes non pétrolières
(en pourcentage du PIB non pétrolier)



Sources : autorités nationales ; estimations des services du FMI.

C. Raisons de la faiblesse des recettes non pétrolières

Les recettes non pétrolières dans les pays de la CEMAC sont bien inférieures à la moyenne de l'Afrique subsaharienne et des pays de l'UEMOA. C'est en partie parce que les États membres de la CEMAC sont loin d'exploiter pleinement leur potentiel de recettes fiscales, notamment pour la TVA.⁸

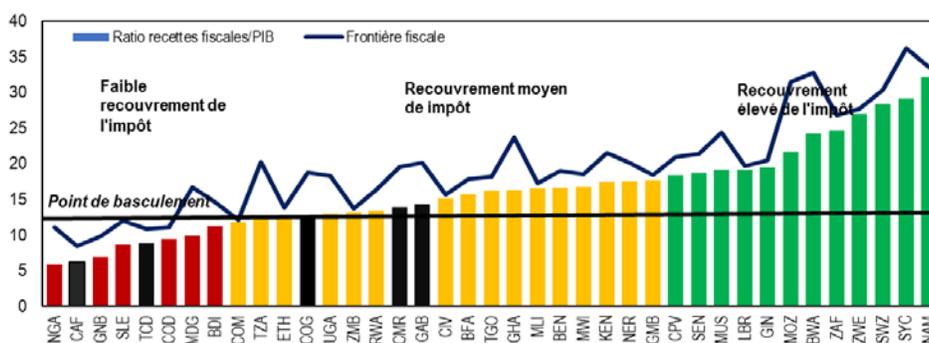
Frontière fiscale et efforts fiscaux

11. La faiblesse des recettes non pétrolières dans la CEMAC résulte en partie d'un effort fiscal limité :

- L'un des moyens d'évaluer l'effort fiscal d'un pays est de comparer son ratio recettes fiscales/PIB actuel à sa *frontière fiscale*. La frontière fiscale est le niveau de ce ratio qui peut être atteint en fonction d'une série de caractéristiques macroéconomiques et institutionnelles.⁹ L'écart entre le ratio impôts/PIB actuel et la frontière fiscale correspond au potentiel d'amélioration résultant de réformes fiscales ou d'une efficacité accrue du recouvrement des impôts.
- Conformément à Fenochietto et Pessino (2013), FMI (2018) estime la frontière fiscale des pays d'Afrique subsaharienne au moyen de données de panel couvrant la période 2002–16. Les résultats laissent penser que le potentiel fiscal est très variable au sein de la CEMAC. En République centrafricaine et au Tchad, qui ont de faibles taux de prélèvements obligatoires, (inférieurs au « point de basculement » de 13 %), l'écart fiscal estimé est de l'ordre de 2 % du PIB. Le Congo, le Cameroun et le Gabon, où le niveau des prélèvements obligatoires est sensiblement plus élevé, semblent aussi très éloignés de leur frontière fiscale (autour de 5,5 % de PIB, soit bien plus que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne qui est de 3,3 % du PIB). Cela signifie que, si ces pays réformaient leur fiscalité et rendaient le recouvrement de l'impôt plus efficace, leurs recettes supplémentaires pourraient représenter jusqu'à 5,5 points de PIB.

⁸ La faiblesse relative des recettes non pétrolières dans la CEMAC est conforme aux constatations de Crivelli et Gupta (2014a) qui ont trouvé une corrélation négative, statistiquement significative, entre les recettes tirées de ressources naturelles et les recettes internes totales (non tirées de ressources naturelles), représentant une réduction des recettes internes (non tirées de ressources naturelles) de quelque 0,3 point de PIB pour chaque point de PIB supplémentaire tiré de ressources naturelles.

⁹ Ces variables sont le PIB par habitant, l'ouverture aux échanges, la valeur ajoutée du secteur agricole en pourcentage du PIB, le niveau d'éducation, le coefficient de Gini, une variable muette pour les exportations de pétrole, une variable muette pour les recettes de l'ensemble des administrations et un indice de la corruption.

Graphique 18. Afrique subsaharienne : ratio fiscal et frontière fiscale, 2015

Source : FMI (2018).

Note : le point de basculement se réfère à un ratio impôts/PIB de 12,5 à 13 % au-dessus duquel le PIB réel par habitant augmente fortement et régulièrement au cours de la décennie suivante (Gaspar & al. (2016a).

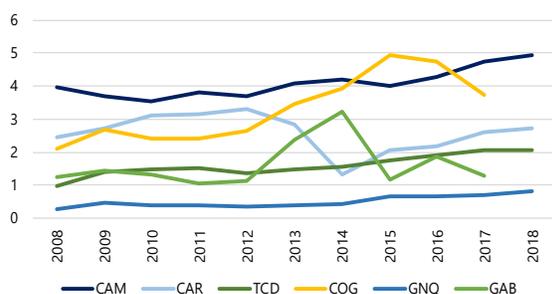
12. Plusieurs facteurs, examinés de plus près dans les sections suivantes, expliquent la modestie de l'effort fiscal :

- les exonérations fiscales répandues, les régimes spéciaux et les incitations fiscales discrétionnaires (comme les conventions fiscales bilatérales) ;
- la sous-utilisation de certains outils fiscaux tels que les droits d'accise ou l'imposition du patrimoine ;
- l'absence d'un dispositif institutionnel adéquat pour définir la politique fiscale ;
- l'insuffisance des dispositions anti-abus destinées à protéger les recettes internes des transferts de bénéfices des sociétés multinationales ;
- les déficiences des administrations fiscales et douanières ;
- la fraude/l'évasion fiscales, l'importance du secteur informel et la faible discipline fiscale ;
- la perception par certaines entités publiques de recettes extrabudgétaires qui ne sont pas transférées dans le budget/dans le compte unique du Trésor (en particulier en RCA) ;
- la situation sécuritaire difficile dans certaines régions (notamment en RCA et au Cameroun) ;
- les problèmes de gouvernance et de corruption ;
- les déficiences du cadre actuel de coordination fiscale.

Fiscalité indirecte : TVA et droits d'accise

13. Bien qu'étant la principale source de recettes non pétrolières dans la CEMAC (de l'ordre de 40 % en 2017), la fiscalité indirecte est bien inférieure à son potentiel. Le faible rendement de la TVA (mesure de l'efficience-c) et des droits d'accise en est la preuve.

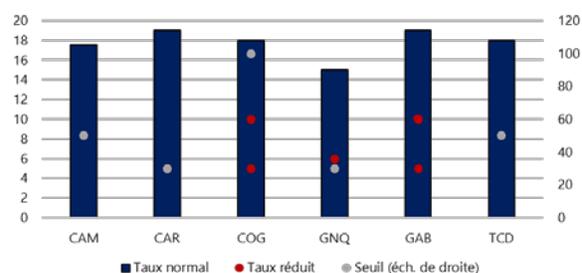
Graphique 19. CEMAC : Recettes de la TVA 1/
(en % du PIB)



Sources : PEM ; autorités nationales ; estimations des services du FMI.

1/ Les recettes de TVA excluent la TVA sur les importations du Cameroun et du Gabon. On peut éventuellement expliquer les résultats relativement élevés du Congo par l'absence des remboursements de TVA, d'où une hausse artificielle des chiffres.

Graphique 40. CEMAC : Taux et seuils de la TVA 1/
(en %; en millions de FCFA)



Sources : PEM ; autorités nationales ; estimations des services du FMI.

1/ On exclut les « centimes supplémentaires » au Cameroun et au Congo (qui portent les taux de TVA à respectivement 19,25% et 18,9% mais ne sont pas déductibles).

14. Ce faible rendement découle surtout de la multiplicité des exonérations, elle-même imputable en partie au dysfonctionnement des mécanismes de restitution.

Les États membres se conforment en général au cadre établi par la directive régionale applicable,¹⁰ notamment pour les taux (un taux normal de 15 à 19 % et un taux réduit de 5 à 10 %).¹¹ Les exonérations prévues par la directive sont nombreuses : elles ne concernent pas seulement des activités comme la santé, l'éducation et les services financiers,¹² mais aussi l'essentiel du secteur agricole interne (à la fois les intrants et les produits), de nombreux produits alimentaires de base, les nouveaux équipements et matériaux destinés à certains projets de construction ou à la production et à la promotion d'énergies renouvelables, le matériel de pêche, la consommation d'eau, d'électricité et de gaz des ménages, etc. La liste figurant dans les directives, en principe exhaustive, laisse une certaine flexibilité aux États membres pour accorder d'autres exonérations (comme celles qui s'inscrivent dans le cadre de la « lutte contre la vie chère », par exemple actuellement au Cameroun et au Gabon). Non seulement ces exonérations réduisent les recettes, mais elles s'opposent au bon fonctionnement du système de TVA qui devrait être neutre pour les

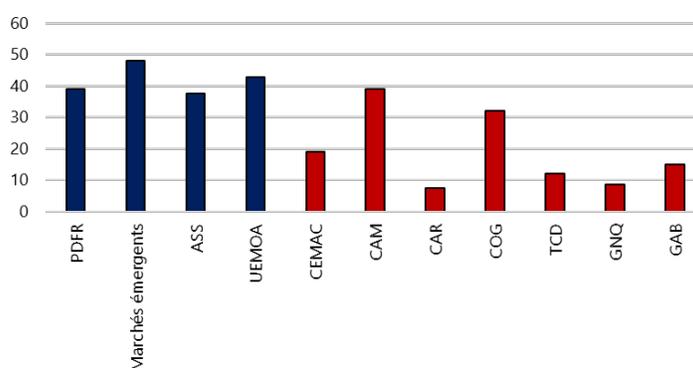
¹⁰ Directive n°07/11-UEAC-028-CM-22.

¹¹ Au Cameroun et au Tchad, il n'y a pas de taux réduit. Bien que conforme aux meilleures normes internationales, cette situation, conjuguée à des taux normaux élevés, pourrait compliquer la suppression des exonérations dans ces pays.

¹² Des problèmes particuliers se posent quand on essaie d'appliquer le système habituel de crédits de TVA aux services financiers basés sur des marges et à l'assurance vie. D'autres activités financières, comme les services rémunérés par des commissions ainsi que l'assurance des biens et l'assurance contre les accidents, ne présentent pas les mêmes difficultés et devraient être en principe assujetties à la TVA dans le cadre d'une approche large d'imposition de la consommation finale.

activités de production et les choix de consommation. Elles peuvent aussi entraîner la contrebande de produits exonérés vers les pays voisins (par exemple le riz du Cameroun à destination du Nigeria). En outre, le système de TVA est gêné par le dysfonctionnement des mécanismes de restitution qui incite les entreprises ayant des crédits de TVA à demander des exonérations de la TVA sur les intrants ou le remboursement de leurs crédits par réduction d'autres impôts dus (comme au Cameroun, au Congo et en RCA). La non restitution des crédits de TVA peut aussi encourager les entreprises enregistrées pour la TVA à faire appel à des fournisseurs non enregistrés, ce qui entretient les problèmes existants de dimension du secteur informel et d'incitation à passer dans ce secteur.

Graphique 21. CEMAC et comparateurs : Efficience-C de la TVA



Sources : base de données longitudinale sur les recettes ; estimations du FMI.

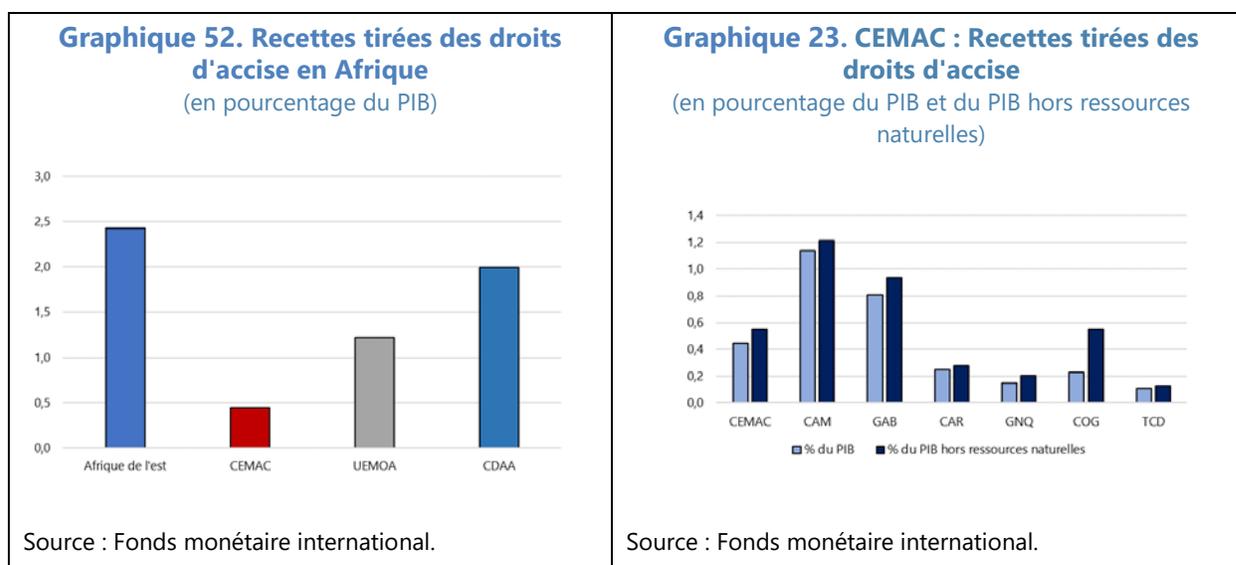
Note : l'UEMOA exclut la Guinée Bissau du fait de l'absence de données.

15. Les recettes des droits d'accise sont aussi particulièrement modestes dans la CEMAC. En 2017, elles ont représenté en moyenne 0,5 % du PIB non pétrolier en s'échelonnant de 0,1 % au Tchad à 1,1 % au Cameroun. C'est sensiblement moins que le produit de ces prélèvements dans l'UEMOA (1,4 % du PIB non pétrolier) et dans d'autres unions économiques africaines (2–2,5 % du PIB non pétrolier dans la SACU et la CAE). Cette situation s'explique en partie par :

- Les plafonds relativement bas imposés par la directive régionale applicable. Ils sont fixés à 25 %, y compris pour des produits essentiels comme les boissons alcoolisées et les produits du tabac.¹³ En comparaison, la directive régionale de l'UEMOA prévoit un plafond de 50 % pour les boissons alcoolisées, tandis qu'une nouvelle directive sur le tabac impose un plancher de 50 % (mais pas de plafond).

¹³ Une nouvelle directive de la CEMAC sur les droits d'accise qui, conformément aux conseils du département des finances publiques du FMI, n'impose pas de plafond, attend d'être examinée et approuvée par les États membres.

- Des mesures protectionnistes cherchent à donner un avantage compétitif aux fournisseurs locaux. Ces mesures, qui établissent une distinction entre les produits importés et ceux de fabrication locale, existent dans la plupart des pays de la CEMAC ; elles prennent des formes multiples, notamment des taux minorés et une réduction de la base imposable. Elles ne sont guère justifiables au regard des engagements des États membres de la CEMAC dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ainsi que des externalités et coûts publics associés à la consommation de ces produits.
- Un manque de compréhension de la valeur/de la quantité des produits importés et d'origine locale ainsi que la porosité des frontières qui complique la lutte contre la contrebande.
- Le manque d'enthousiasme du personnel politique pour remédier aux faiblesses actuelles du système de droits d'accise. Ainsi, les brasseurs locaux (qui sont souvent des filiales de grandes sociétés multinationales) ont beaucoup d'influence, tandis que la crainte d'une éventuelle répercussion d'une hausse des droits d'accise sur les prix à la consommation est politiquement sensible en raison de la consommation relativement importante de bière.¹⁴



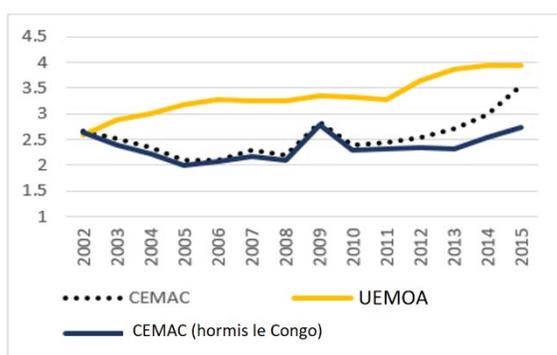
Fiscalité directe

16. La taxation directe des personnes physiques par l'impôt sur le revenu (IRPP) et des entreprises par l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) reste un problème majeur. En 2002, le produit des impôts directs représentait 2,6 % du PIB dans la CEMAC, un niveau qui était alors comparable à celui de l'UEMOA. Depuis cette date, les deux groupes de pays ont divergé, bien que l'écart se soit sensiblement réduit récemment, surtout du fait des bons résultats du

¹⁴ Selon l'Organisation mondiale de la santé, la consommation de bière au Gabon, au Congo et au Cameroun dépasse la moyenne mondiale.

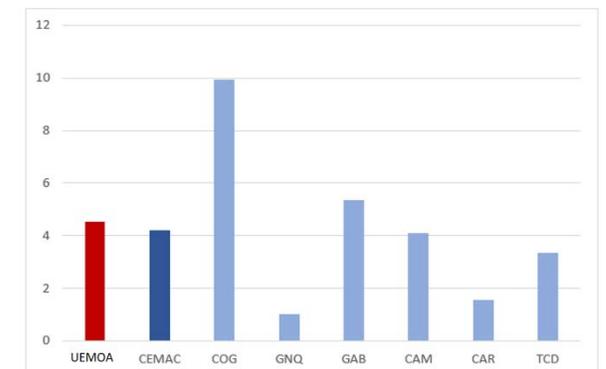
Congo (graphique 27). À environ 3,6 % et 4 % du PIB en 2015, les ratios d'imposition directe de la CEMAC et de l'UEMOA restent bas comparativement à d'autres pays de l'ASS comme le Ghana (5,5 %), le Rwanda (6,3 %), le Kenya (8,1 %) et l'Afrique du sud (14,1 %). Mesuré par rapport au PIB hors ressources naturelles, le ratio d'imposition directe de la CEMAC s'élève à 4,2 % (ou 3,1 % si on exclut le Congo) contre un peu plus de 4,5 % dans l'UEMOA. On observe une très grande hétérogénéité des résultats au sein de la CEMAC, ceux du Congo et du Gabon étant relativement bons alors que le ratio d'imposition directe reste très faible en Guinée équatoriale et en RCA.

Graphique 24. CEMAC et UEMOA : Recettes tirées des impôts directs
(en pourcentage du PIB)



Source : département des finances publiques du FMI, base de données sur l'ASS.

Graphique 25. CEMAC : Recettes tirées des impôts directs
(en pourcentage du PIB hors ressources naturelles, 2015)



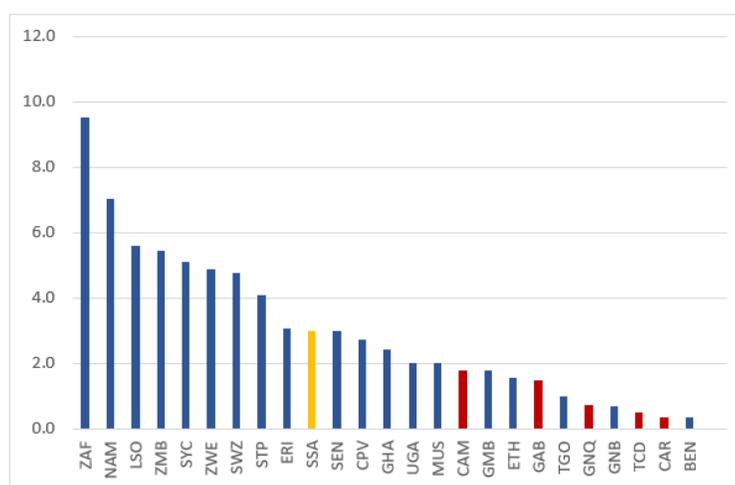
Source : département des finances publiques du FMI, base de données sur l'ASS.

17. De nombreux facteurs contribuent au faible rendement de l'impôt sur les sociétés (IS) dans la CEMAC. La directive régionale régissant les régimes d'IS des États membres oblige les pays à adopter un taux unique compris entre 25 et 40 %.¹⁵ La base imposable prévue par cette directive correspond pour l'essentiel aux pratiques des autres pays francophones d'ASS, mais est manifestement insuffisante pour protéger les bases imposables des pays membres des habituelles stratégies internationales d'évasion fiscale, notamment les prix de transfert et la déductibilité au sein des groupes de charges comme les intérêts, les royalties et les commissions

¹⁵ Directive n°02/01/UEAC-050-CM-06. Les États de la CEMAC se situent en général dans la partie basse de cette fourchette avec des taux de 25 ou 30 %. La plupart pratiquent des taux multiples afin d'adoucir l'imposition dans l'agriculture (par exemple en RCA et au Congo) ou de capter d'éventuelles rentes dans d'autres secteurs (par exemple au Gabon le pétrole et les activités minières).

rémunérant des services.¹⁶ C'est d'autant plus important que l'encours des investissements étrangers directs dans la CEMAC est passé de 27 % du PIB en 2007 à plus de 95 % en 2017, ce qui fait de la fiscalité internationale un sujet plus sensible que jamais.¹⁷ Les régimes spéciaux qui offrent de multiples incitations fiscales, dont des exonérations temporaires (« congés fiscaux »), sont aussi très répandus et représentent un risque pour l'assiette de l'IS.¹⁸ La forte concentration de recettes de l'IS dans les filiales de sociétés multinationales et la prévalence des incitations fiscales contribuent au faible rendement de cet impôt dans la CEMAC, en particulier en RCA (ratio de 3,6 %), au Congo (6,3 %) et au Cameroun (7,5 %).

Graphique 26. Ratio de l'IRPP
(en pourcentage du PIB)



Source : PEM du FMI.

Note : les données portent sur la dernière année disponible. La moyenne de l'ASS est calculée par rapport aux pays figurant dans ce graphique.

18. Le rendement de l'IRPP est également faible, ce qui résulte en partie d'une approche consistant à appréhender l'ensemble des revenus. Dans les États membres de la CEMAC, l'IRPP rapporte en moyenne 1 % du PIB comparativement à une moyenne de 2,9 % en

¹⁶ Le Cameroun tente de limiter ce problème en adoptant des dispositions brutales contre les abus, comme le plafonnement de la déductibilité de certains paiements de royalties et de services. Des règles similaires ont été adoptées dans d'autres pays dont le Congo et le Tchad.

¹⁷ Base de données UNCTAD STAT. Elle exclut la Guinée équatoriale pour laquelle les informations ne sont pas disponibles.

¹⁸ Par exemple, on estimait en septembre 2017 que le Tchad avait signé 150 à 250 conventions fiscales bilatérales. Le seul fait que le chiffre exact soit inconnu et que la fourchette soit si large montre l'opacité de ces accords dont la nature discrétionnaire est propice aux abus et peut-être même à la corruption.

ASS. Le Cameroun (1,8 %) et le Gabon (1,5 %) ont les ratios d'IRPP les plus élevés de la région. Toutefois, ces résultats paraissent médiocres au regard de ce qui est réalisé ailleurs, par exemple au Sénégal (3 %), au Ghana (2,4 %) et en Ouganda (2 %). Une directive régionale adoptée en 2004, qui coordonne les politiques nationales en matière d'IRPP, prévoit l'adoption par les États membres d'un régime dans lequel sept catégories de revenus doivent être agrégées et imposées.¹⁹ ²⁰ L'expérience a montré la grande complexité de cette méthode et la difficulté de la faire appliquer par des administrations fiscales aux moyens limités. Dans ces conditions, il pourrait être souhaitable d'évoluer vers un système dual ou quasi-dual qui consisterait à appliquer un barème progressif aux revenus du travail (par exemple les salaires et les pensions) et un taux forfaitaire modéré aux revenus du capital (par exemple les intérêts, dividendes et royalties) avec une retenue à la source. Cela simplifierait beaucoup l'IRPP et favoriserait donc les progrès de la transparence, la discipline des contribuables et une bonne administration.

19. On peut prendre d'autres mesures pour améliorer le rendement, l'équité et la progressivité de l'IRPP. L'une d'elles consisterait à abandonner le mécanisme de déduction appelé quotient familial (en vigueur par exemple au Gabon et au Tchad), qui s'est avéré onéreux à cause des pertes de recettes consécutives et a bénéficié de façon disproportionnée aux personnes ayant les revenus les plus élevés.²¹ L'alternative la plus simple serait d'adopter un crédit d'impôt sur le revenu. Sinon, on pourrait supprimer purement et simplement le quotient familial et l'intégrer à une baisse des taux de l'IRPP et à une révision des tranches du barème. D'autres déductions forfaitaires fondées sur un pourcentage spécifique du revenu, comme l'abattement général ou au titre de frais professionnels, sont également très répandues et devraient être reconsidérées.²²

Administrations fiscale et douanière

20. Les déficiences des administration fiscale et douanière contribuent aussi beaucoup au bas niveau des recettes non pétrolières. Elles ont certains problèmes communs tels que de faibles capacités (parfois du fait d'une rotation excessive des agents), la nécessité d'actualiser les systèmes informatiques, des procédures comptables déficientes et le recours insuffisant à une approche des contrôles et des audits fondée sur les risques.

¹⁹ Directive n°01/04-UEAC-177.

²⁰ Ces catégories sont : 1) les bénéfiques commerciaux, industriels et artisanaux ; 2) les bénéfiques non commerciaux ; 3) les bénéfiques agricoles ; 4) les revenus fonciers/immobiliers ; 5) les salaires, les pensions et les rentes ; 6) les revenus du capital mobile et 7) les plus-values.

²¹ Le montant d'une déduction de l'impôt sur le revenu dépend du taux d'imposition marginal.

²² Si ces déductions ne peuvent être supprimées ou remplacées par un crédit d'impôt sur le revenu, les avantages qui en découlent devraient au moins être plafonnés.

- L'administration de l'impôt a d'autres faiblesses notables : la segmentation insuffisante des contribuables ; la collecte réduite de l'impôt dû par les entreprises publiques et le manque de fiabilité des bases de données sur les contribuables.
- L'administration des douanes souffre de la sous-estimation systématique des importations (notamment du fait de l'application par les douaniers d'exonérations et de taux réduits illégaux) et de la faible mise en œuvre du tarif extérieur commun.²³
- En outre, la collaboration et le partage d'informations entre les administrations fiscales et douanières sont insuffisants. Il en résulte un morcellement du processus de recouvrement des recettes (par exemple en raison de l'absence de renseignements nécessaires) que les contribuables peuvent exploiter à leur avantage. Il s'agit d'un problème ancien mais qui persiste. Un exemple récent illustre ce défaut de coordination : l'usage par un État membre de dispositions codifiées pour la TVA au niveau des douanes (c'est-à-dire figurant dans le système ASYCUDA) qui diffèrent de la législation applicable dans le cadre du code des impôts.

Autres facteurs

21. De nombreux autres facteurs sont à l'origine des problèmes auxquels est confrontée la CEMAC pour accroître les recettes non pétrolières. Parmi eux, il y a une série de déficiences institutionnelles :

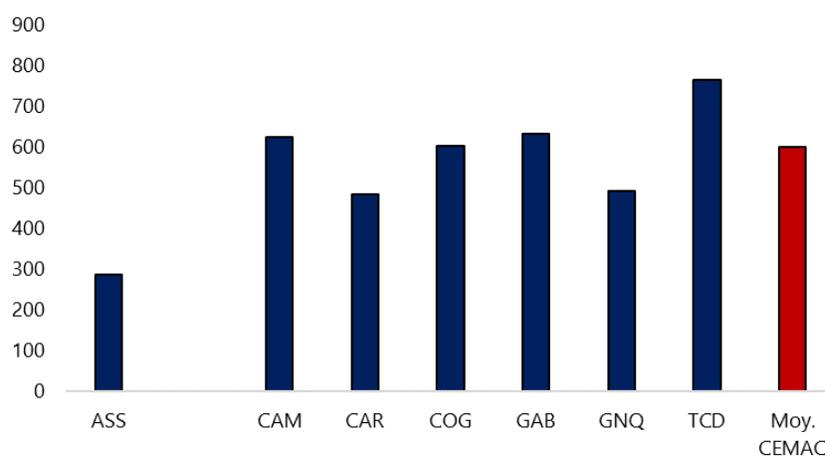
- *L'absence d'un cadre institutionnel adéquat pour définir la politique fiscale.* Celle-ci reste encore le plus souvent menée sur une base ponctuelle par les responsables de l'administration fiscale/ou de l'administration des douanes au lieu d'être formulée par une unité distincte dont la mission serait de conseiller le Ministre des finances sur la conception appropriée du système fiscal.
- Les déficiences du cadre actuel de coordination fiscale. La Commission de la CEMAC ne dispose pas des ressources financières et humaines qui lui permettraient de jouer un rôle proactif de suivi des problèmes de mobilisation des recettes et de proposition de modifications rapides du cadre de coordination fiscale. Cela nuit non seulement à sa crédibilité vis-à-vis des États membres, mais aussi, plus généralement, à la crédibilité de la coordination fiscale. Le problème pourrait découler en partie de l'incapacité ou du manque de volonté de la Commission à faire appliquer par les États membres leurs

²³ Par ailleurs, la précarité de la situation sécuritaire dans certaines régions frontalières (notamment en République centrafricaine et au Cameroun) a gêné le recouvrement des taxes sur les échanges. Au Cameroun, il a également diminué du fait de l'accord de partenariat économique avec l'Union européenne qui réduit ou supprime les droits de douane sur un certain nombre de biens importés.

engagements dans le cadre des instruments régionaux applicables (par exemple au moyen des mécanismes de sanction).

- *La prévalence des taxes parafiscales et des dépenses extrabudgétaires.* Plusieurs entités publiques collectent des recettes qui financent leurs dépenses sans être transférées au compte unique du Trésor ni figurer dans le budget.²⁴ Cela entraîne un morcellement de la politique fiscale — c'est-à-dire la multiplication de différents petits prélèvements utilisés à des fins particulières sans considération de l'efficacité, de l'équité, de la simplicité et de la transparence globales du système fiscal — et compromet le rôle central du Ministère des finances dans la gestion de la politique budgétaire du pays.
- *Les coûts relativement élevés auxquels font face les agents économiques pour se conformer à la législation fiscale.* Ainsi, il faut en moyenne 600 heures par an à une entreprise de taille moyenne pour respecter ses obligations de paiement d'impôts, contre moins de 300 en Afrique subsaharienne.

Graphique 27. CEMAC et Afrique subsaharienne : nombre d'heures par an nécessaires à une entreprise de taille moyenne pour s'acquitter de ses impôts



Source : Indicateurs 2018 de la Facilité de faire des affaires, Banque mondiale

D. Moyens d'augmenter les recettes non pétrolières

Les recettes non pétrolières étant bien en deçà de leur potentiel, les États membres de la CEMAC disposent d'une marge significative pour les accroître. À cette fin, ils devront conjuguer des mesures de politique fiscale à un renforcement des administrations fiscale et douanière. Pour élargir la base

²⁴ Par exemple, la RCA compte à elle seule plus de 50 agences de ce type. Un processus visant à transférer leurs recettes au budget général est en cours.

d'imposition, il faudra que ces mesures s'accompagnent de réformes structurelles visant à améliorer le climat des affaires et la gouvernance. Les autorités devront également être conscientes de l'incidence possible des réformes sur l'équité et en matière sociale, et faire en sorte de l'atténuer le cas échéant.

Politique fiscale

22. En choisissant les mesures destinées à augmenter les recettes, les autorités devront tenir compte d'un certain nombre de facteurs, dont :

- les particularités nationales, notamment l'importance de l'ajustement budgétaire nécessaire, la structure fiscale existante et les principales déficiences de l'administration des recettes.
- l'éventuelle incidence de ces mesures sur la croissance. Les impôts sur les bénéfices des sociétés sont les plus préjudiciables à la croissance, devant les impôts sur les revenus du travail, les impôts indirects et les impôts sur le patrimoine. L'imposition des rentes est la plus neutre car elle ne fausse pas les décisions d'investissement.
- les considérations d'équité, parce qu'elles influenceront en définitive sur la faisabilité et la viabilité des réformes proposées. L'imposition directe – et peut-être celle du patrimoine – sont probablement les plus prometteuses pour obtenir de meilleurs résultats en matière d'équité.
- la nécessité de formuler une stratégie judicieuse de réforme de la fiscalité qui définisse les priorités et prévoit un calendrier approprié d'application des différentes mesures.
- les défis actuels auxquels font face l'administration fiscale et l'administration des douanes. Il s'agit, entre autres, de remédier efficacement à la fraude/à l'évasion fiscales ; de réduire le secteur informel dont beaucoup estiment qu'il bénéficie d'avantages concurrentiels inéquitables par rapport aux entreprises formelles ; de renforcer la confiance des contribuables quant à la mise en œuvre juste et impartiale du système fiscal (notamment dans le traitement des affaires de corruption).

TVA et droits d'accise

23. La TVA et les droits d'accise offrent des possibilités immédiates de mobilisation des recettes. Remédier aux lacunes de la politique en matière de TVA et de la discipline dans son application permettrait d'améliorer rapidement le produit de cet impôt et sa neutralité. Toutefois, de sérieuses inquiétudes politiques subsistent à propos d'un élargissement de l'assiette des impôts indirects, étant donné le bas niveau des revenus et l'impression que les impôts sur la consommation peuvent réduire la progressivité du système fiscal, et ainsi aggraver ou pérenniser l'inégalité. Cela explique en grande partie le recours répandu aux exonérations de la TVA pour divers produits alimentaires. Toutefois, on oublie souvent que ces dépenses fiscales bénéficient

surtout aux riches.²⁵ Le meilleur moyen de remédier à l'effet régressif des impôts indirects est d'utiliser d'autres instruments, comme une hausse des dépenses en faveur des pauvres au moyen de programmes ciblés (tels que les transferts monétaires conditionnels), ou des réformes de la fiscalité directe (avec par exemple les prestations sous condition de ressources). Si la suppression des exonérations de la TVA est trop sensible politiquement, les États membres devront envisager d'appliquer le taux de TVA réduit pour faciliter la transition vers la mise en œuvre du taux normal.

24. La restitution des crédits de TVA est une condition préalable à l'amélioration de son rendement et de son efficacité économique. Le fait que les crédits de TVA ne soient pas remboursés rapidement affecte la neutralité économique de cet impôt et la trésorerie des entreprises. De façon plus fondamentale, il ruine la confiance des contribuables à l'égard du système fiscal. Deux solutions complémentaires peuvent remédier à ce problème : l'adoption d'une procédure de paiement différé de la TVA au niveau des douanes (à la place des exonérations) et la création à la BEAC d'un compte dédié financé par une proportion spécifiée de la TVA perçue par les douanes.²⁶ L'application effective de ces dispositions devrait faciliter la suppression des exonérations de la TVA qui sont beaucoup utilisées actuellement comme incitations à l'investissement et empêchent la TVA de jouer son rôle d'imposition partielle du secteur informel.²⁷ Les pays de la CEMAC ne remboursent pas les crédits ou appliquent un mécanisme de compensation qui permet aux contribuables de se servir des crédits de TVA non remboursés pour compenser d'autres impôts dont ils sont redevables (par exemple au Cameroun, au Congo et en RCA).

25. Une majoration des droits d'accise sur l'alcool, le tabac, les véhicules de tourisme et peut-être le sucre pourrait aussi contribuer à l'augmentation des recettes tout en répondant à d'autres objectifs de politique publique. Compte tenu du bas niveau actuel des taux, il devrait y avoir une marge confortable pour les relever progressivement sans que la contrebande ne mette en péril les efforts de mobilisation des recettes. Ces relèvements se

²⁵ Par exemple, on estime qu'au Tchad 46 % des pertes de recettes imputables aux exonérations de la TVA sur des produits alimentaires bénéficient aux personnes situées dans les deux déciles supérieurs, alors que 7 % seulement bénéficient aux deux déciles inférieurs.

²⁶ En Côte d'Ivoire, par exemple, 12 % de la TVA collectée par les douanes sont versés sur un compte dédié auprès de la BCEAO.

²⁷ La plupart — sinon la totalité — des entreprises informelles ne s'enregistrent pas pour le paiement de la TVA et supportent donc une TVA non recouvrable sur leurs achats.

26. justifieraient aussi par les effets nocifs démontrés sur la santé et l'environnement des produits assujettis.²⁸ La nouvelle directive régionale sur les droits d'accise, actuellement examinée par les États membres, appuierait ces efforts en :

- les obligeant à appliquer des taux plus élevés sur les produits du tabac (30 % minimum au lieu d'un maximum de 25 % actuellement) ;
- fixant des taux minimums et en éliminant les taux maximums applicables à d'autres produits tels que les boissons alcoolisées et les véhicules de tourisme ;
- interdisant de faire une distinction entre produits importés et produits de fabrication locale, ce qui permettrait d'élargir l'assiette des droits d'accise dans la plupart des pays de la CEMAC.

Impôts directs

27. Les travaux sur une réforme fondamentale de la fiscalité directe devraient commencer dès maintenant. Les réformes de l'IS devraient surtout porter sur deux domaines : les incitations à l'investissement et l'imposition internationale. Celles de l'IRPP devraient viser la simplicité et l'équité. Il pourrait aussi être nécessaire de réformer les régimes appliqués aux petits contribuables pour s'assurer qu'ils ne favorisent pas l'informalité ou n'incitent pas à un morcellement artificiel des activités.

28. Les incitations fiscales font souvent double emploi tout en n'étant ni efficaces ni efficaces dans les pays en développement.²⁹ Il est également préoccupant qu'elles manquent fréquemment de transparence et puissent être accordées de façon discrétionnaire, ce qui ouvre la voie aux abus. La Charte régionale des investissements limite les incitations qui peuvent être offertes par les pays membres dans le but d'attirer des investissements étrangers.³⁰ Toutefois, elle n'a pas, semble-t-il, réussi à dissuader les États membres d'accorder de généreuses incitations dans le cadre de leurs codes d'investissement, de leurs systèmes de zones spéciales ou de leurs conventions fiscales bilatérales. Il serait souhaitable d'unifier leurs systèmes nationaux de promotion des investissements et d'intégrer toutes les incitations fiscales au code des impôts ou, au minimum, à un régime dérogatoire unique (par exemple une charte nationale des investissements). De plus, les pays membres devraient systématiquement évaluer le coût budgétaire et les avantages économiques des diverses exonérations et supprimer celles dont il

²⁸ En outre, une hausse des taux des droits d'accise pourrait aller dans le sens d'une plus grande progressivité du système fiscal. Bien que les impôts sur la consommation soient généralement considérés comme régressifs, le relèvement des droits d'accise peut avoir un caractère progressif si les personnes à bas revenu présentent une plus grande élasticité aux prix que les personnes à revenu élevé (on fait habituellement cette hypothèse).

²⁹ « Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement » dans les pays à faible revenu, rapport du FMI, de l'OCDE, des Nations Unies et de la Banque mondiale au Groupe de travail du G20 sur le développement, octobre 2015.

³⁰ Règlement n°17/99/CEMAC-20-CM-03.

n'est pas possible de prouver qu'elles sont efficaces en termes de coût. Cela pourrait faire partie d'un exercice annuel de chiffrage et de publication de toutes les dépenses fiscales.

29. La fiscalité internationale est un domaine complexe qui exige une attention constante. Il faudrait adopter dès que possible des dispositions modernes contre les abus qui soient adaptées et établissent un équilibre approprié entre les capacités administratives limitées de la CEMAC et les mécanismes sophistiqués de planification fiscale des multinationales. Le recours à une expertise de haut niveau serait très souhaitable pour s'assurer que les règles ciblent de façon appropriée les situations abusives sans porter préjudice aux investissements légitimes des entreprises.

30. Les systèmes d'IRPP pourraient être simplifiés et utilisés pour rendre le système fiscal plus équitable. Des changements sur ce point pourraient donc atténuer les inquiétudes à propos de réformes de la TVA qui risqueraient d'être perçues comme régressives. Comme on l'a noté aux paragraphes 18 et 19, la réforme des régimes d'IRPP de la CEMAC a deux priorités essentielles. D'abord, les États membres devraient envisager d'évoluer vers un système d'impôt sur le revenu dual ou quasi-dual (y compris au Gabon, au Cameroun et au Tchad), qui comprendrait une imposition progressive des revenus du travail et une imposition proportionnelle des revenus du capital au moyen d'une retenue à la source. Ensuite, les États membres devraient envisager de supprimer les quotients familiaux et d'autres déductions forfaitaires se référant au revenu ou au moins d'évoluer vers une approche basée sur des crédits d'impôt.

Autres réformes

31. D'autres réformes fiscales pourraient être envisagées. L'imposition du patrimoine fait l'objet d'une attention accrue dans la CEMAC, car elle est actuellement sous-exploitée et pourrait beaucoup améliorer l'équité des systèmes fiscaux des pays membres. Cela dit, les réformes en ce domaine nécessitent en général des conditions fondamentales (comme l'existence de registres fonciers) qui font souvent défaut actuellement et elles offrent des possibilités limitées sur le plan des recettes.³¹ Des réformes des taxes sur les produits pétroliers pourraient aussi être envisagées, mais elles devraient s'intégrer dans une transformation plus large englobant les mécanismes actuels de subvention aux prix.

32. L'adoption d'un cadre institutionnel adéquat pour l'analyse de la politique fiscale pourrait faciliter les réformes visant à mobiliser des recettes. Cela comprendrait la création d'une unité de politique fiscale (UPF) dédiée et dotée d'effectifs suffisants, qui aurait pour mission de conseiller le Ministre des finances sur une conception judicieuse du système fiscal.³²

³¹ En Afrique du sud, par exemple, l'imposition du patrimoine ne rapporte qu'à peu près 1 point de PIB. Bien que son rendement potentiel soit limité, elle peut aussi être souhaitable parce qu'elle procure une source de financement fiable aux juridictions infranationales.

³² On trouvera des précisions supplémentaires sur les unités de politique fiscale dans Grote (2017).

L'UPF devrait effectuer des études qualitatives, quantitatives et relatives à la distribution ainsi qu'établir un rapport annuel publié sur les dépenses fiscales.

33. Il conviendrait de poursuivre les travaux en cours en vue d'une actualisation et d'un renforcement des instruments régionaux existants. La Commission de la CEMAC devrait continuer, avec l'assistance technique du FMI et l'aide des pays membres, l'examen général des instruments fiscaux qui existent actuellement dans la région (IRPP, IS, TVA et droits d'accise) et envisager l'adoption de nouveaux (par exemple l'analyse des dépenses fiscales et la communication de celles-ci). Conformément aux considérations qui précèdent, la priorité immédiate devrait être d'amender les directives sur les droits d'accise et la TVA et de faire approuver les nouvelles versions.

34. Le cadre actuel de coordination fiscale devrait être mieux exploité afin de répondre à la nécessité pour les États membres d'augmenter de façon régulière les recettes non pétrolières. La coordination fiscale est souhaitable, en particulier dans une union douanière et monétaire ancienne comme la CEMAC. Elle peut poursuivre des objectifs multiples, dont la lutte contre une concurrence fiscale nocive et le développement d'un marché commun faisant peu obstacle à la libre circulation des capitaux et de la main-d'œuvre. Or, le cadre actuel de coordination fiscale apparaît sous-utilisé. Il y a notamment le problème que les États membres tendent à considérer la coordination régionale comme un moyen de légitimer les politiques nationales en vigueur (quels que soient leurs mérites intrinsèques) au lieu de se servir d'instruments supranationaux comme les directives pour résoudre plus facilement les problèmes internes d'économie politique. Il faudrait envisager de réexaminer le rôle de la Commission, ses ressources et les pouvoirs dont elle dispose pour faire appliquer des instruments régionaux tels que les directives fiscales.

Renforcer les administrations fiscale et douanière

35. Des réformes des administrations fiscale et douanière peuvent beaucoup contribuer à l'augmentation des recettes non pétrolières. Crivelli et Gupta (2014b) estiment que les recettes fiscales ont progressé d'approximativement 0,5 point de PIB par an dans les pays à faible revenu où les programmes appuyés par le FMI comprenaient la conditionnalité en matière de politique et d'administration fiscales.³³ La simplification de la législation et des procédures peut aussi réduire le coût de mise en conformité des contribuables. Enfin, les réformes devraient chercher à améliorer l'efficacité et l'équité du système fiscal.

36. Les réformes de l'administration fiscale devraient être organisées en fonction des priorités suivantes :

- Optimiser la segmentation des contribuables, notamment en créant des services dédiés (comme les cellules chargées des gros contribuables ou les unités spécialisées dans les

³³ On estime cette augmentation à 0,4 point de PIB pour les pays à revenu intermédiaire.

- personnes physiques percevant de hauts revenus) et en relevant les seuils minimums (notamment pour la TVA ou les cellules chargées des gros contribuables) ;
- Faire plus de progrès dans l'introduction d'une approche fondée sur les risques pour les contrôles, les audits, les inspections sur place et les remboursements ;
 - Renforcer l'administration de la TVA, y compris en améliorant le recouvrement auprès des entreprises publiques ;
 - Rationaliser les recettes parafiscales/extrabudgétaires et les inclure (avec les dépenses correspondantes) dans le budget ;
 - Renforcer le contrôle des sources (nationales et étrangères) de revenu des personnes fortunées ;
 - Moderniser et simplifier les procédures, notamment pour les petites entreprises ;
 - Renforcer l'administration et le recouvrement des impôts dus ;
 - Moderniser les systèmes de TI, notamment en actualisant les bases de données sur les contribuables ; permettre le paiement en ligne des impôts et l'enregistrement complet de toutes les opérations ; renforcer le suivi des arriérés d'impôts ;
 - Renforcer les ressources humaines, notamment par la formation et une moindre rotation des effectifs.

37. Les réformes de l'administration douanière devraient chercher à :

- Appliquer intégralement le tarif extérieur commun ;
- Renforcer la fonction d'évaluation et réduire l'abus des dispositions relatives aux réductions de taux et à la suspension des droits de douane, notamment par l'automatisation/la numérisation des procédures et l'amélioration du contrôle a posteriori des évaluations ;
- Améliorer la gestion des exonérations de droits sur les importations, notamment en appliquant aux biens importés des catégories d'exonérations harmonisées, en développant la codification des exonérations (notamment dans le cadre de l'établissement de principes directeurs de dédouanement), en automatisant l'autorisation d'exonération de droits de douane et en améliorant le contrôle des biens exonérés ;
- Poursuivre la mise au point d'une méthode de contrôle basée sur les risques, y compris au moyen d'un suivi plus rigoureux des infractions, ce qui permettra de mieux connaître les risques ;
- Établir un guichet douanier unique ;
- Moderniser les systèmes de TI, notamment en utilisant plus largement le logiciel ASYCUDA World.

38. Il faut aussi renforcer la collaboration entre les administrations fiscale et douanière, notamment en matière d'échange d'informations. Les systèmes de TI des deux administrations devraient en particulier permettre un recoupement rapide des informations communiquées par les contribuables et les importateurs.

E. Conclusion

39. Les États membres de la CEMAC doivent redoubler d'efforts pour augmenter les recettes non pétrolières. Dans le cadre des programmes approuvés par le FMI, ils ont commencé à prendre des mesures et à effectuer des réformes en ce sens, mais ces actions ont été jusqu'à présent trop timides et peu fructueuses. Elles doivent être renforcées dans les prochaines années pour répondre aux besoins d'assainissement budgétaire qui subsistent selon des modalités favorables à une croissance accélérée et solidaire. Cela donnera aussi aux pays de la CEMAC une base de recettes plus stable pour financer leurs besoins considérables d'infrastructures et d'autres dépenses. Afin d'améliorer l'efficacité et de minimiser la concurrence fiscale, ces efforts doivent être harmonisés et mieux coordonnés au niveau régional, en commençant par l'adoption de la nouvelle directive sur les droits d'accise.

40. Pour perdurer, ces efforts doivent être complétés par des réformes visant à atténuer leur incidence sociale et à promouvoir une croissance inclusive. Quand ce sera nécessaire, une partie de la hausse des recettes non pétrolières pourra financer des dépenses sociales bien ciblées (comme les transferts monétaires conditionnels) bénéficiant aux plus vulnérables. Des réformes structurelles visant à promouvoir la croissance et à diversifier les économies de la CEMAC contribueront aussi à un élargissement durable de la base imposable. À cet égard, beaucoup reste à faire pour améliorer le climat des affaires et renforcer la gouvernance.

Bibliographie

- Crivelli, E and S. Gupta, 2014a, "Resource Blessing, Revenue Curse? Domestic Revenue Effort in Resource-Rich Countries", IMF Working Paper 14/5, (Washington : International Monetary Fund).
- Crivelli, E and S. Gupta, 2014b, "Does conditionality in IMF-supported programs promote revenue reform?", IMF Working Paper 14/206, (Washington : International Monetary Fund).
- Fenochietto, R and C. Pessino, 2013, "Understanding Countries' Tax Effort", IMF Working Paper 13/244, (Washington : International Monetary Fund).
- Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender, 2016a, "Tax Capacity and Growth : Is there a Tipping Point", IMF Working Paper No WP/16/234, (Washington, DC : International Monetary Fund).
- Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender, 2016b, "Political Institutions, State Building, and Tax Capacity : Crossing the Tipping Point", IMF Working Paper No WP/16/233, (Washington DC, International Monetary Fund)
- Grote, M, 2017, "How to Establish a Tax Policy Unit", IMF How-To-Note 17/02, (Washington : International Monetary Fund).
- IMF, 2017, "The Impact of Fiscal Consolidation on Growth in Sub-Saharan Africa", Regional Economic Outlook : Sub-Saharan Africa, Washington, DC.
- IMF, 2018, "Domestic Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa : What Are the Possibilities?", Regional Economic Outlook : Sub-Saharan Africa, Washington, DC.
- Kalonji, K, M. MacDonald and M. Sow, "Estimating the fiscal multipliers for Cameroon", Cameroon : Selected Issues, IMF Country Report No. 18/256, (Washington : International Monetary Fund).
- Martin, E and M. Perinet, 2017, "Implementing the new CEMAC regional convergence framework", CEMAC : Selected Issues, IMF country report No. 17/393.