



FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE
ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES (ED 67)
CENTRE D'ÉTUDES FISCALES ET FINANCIÈRES (CEFF)

LA FISCALITÉ FACE À L'IMPÉRATIF DU DÉVELOPPEMENT DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit
Présentée et soutenue publiquement le 08 mars 2019
par :

Monsieur Mathurin MBOUNOU-NGOPO

JURY

Monsieur Bernard CASTAGNÈDE, Professeur honoraire des Universités, Université Panthéon-Sorbonne Paris 1

Monsieur Jean-Luc ALBERT, Professeur des Universités, Aix-Marseille Université

Monsieur Thierry LAMBERT, Professeur des Universités, Aix-Marseille Université, Directeur de recherche

Monsieur Jean-Luc PIERRE, Professeur des Universités, Université Jean Moulin Lyon 3, Rapporteur

Madame Laurence VAPAILLE, Maître de Conférences HDR, Université Cergy-Pontoise, Rapporteur

Aix-Marseille Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Les opinions sont considérées comme propres à l'auteur.

DÉDICACE

A mon défunt frère aîné

Thierry Zéphyrin MBOUNOU-AMBET

Ta joie et ta satisfaction seraient grandes si tu étais à mes côtés à l'accomplissement de cette thèse. Ton vœu est exhaussé.

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont à mon directeur de thèse, le Professeur Thierry LAMBERT, qui a accepté avec enthousiasme d'encadrer ce travail et de le suivre. Ses conseils, sa capacité d'écoute et sa disponibilité m'ont permis de mener à son terme ce travail de recherche. Je suis heureux et fier d'avoir achevé ce travail sous sa direction.

De même, je suis honoré que Madame Laurence VAPAILLE, Messieurs les Professeurs Bernard CASTAGNÈDE, Jean-Luc ALBERT et Jean-Luc PIERRE aient accepté de participer à l'évaluation objective de mes travaux.

Mes remerciements et ma sympathie vont également à Monsieur Gaston KONGBRÉ, qui a toujours prêté une oreille attentive à mes sollicitations, en me poussant à plus de rigueur dans la finalisation de cette thèse. Ses conseils avisés, ses réflexions pertinentes m'ont été d'une utilité majeure et m'ont obligé à approfondir ma réflexion.

Cette thèse n'aurait pu être menée à bien sans le concours multiforme de nombreuses personnes en Centrafrique et en France.

Je remercie tous les membres de ma famille : mes parents, oncles et tantes, beaux-parents, frères et sœurs, cousins et cousines, beaux-frères et belles-sœurs, neveux et nièces. Tous ceux qui font partie de ma vie et qui m'ont manifesté un soutien constant durant toute la durée de cette étude. Leur présence fut essentielle au maintien d'un équilibre émotionnel souvent précaire. Il serait vain, ici, de tenter de dresser une liste exhaustive de tous ceux qui m'ont entouré.

A mes enfants Thiercelin, Rose, Maélyne, Loïca et Yohan pour avoir supporté mes absences au moment de la préparation de cette thèse. Ils trouveront dans cette thèse la justification à leur patience. Que le temps libéré par la fin de ce travail me permette de profiter encore plus de vous.

Une mention toute particulière pour mes deux sœurs, Mesdames Docteur Gynette Annick MBOUNOU et Liliane-Léa MBOUNOU-TOBÉ, qui m'ont rassuré en me remplaçant auprès d'eux pendant tout ce temps.

Je veux terminer ces remerciements par une pensée sincère pour ceux, amis et collaborateurs, qui ont fait avancer cette thèse en me faisant prendre du recul face aux difficultés rencontrées et en m'accompagnant dans les moments difficiles et heureux.

A tous ceux qui m'ont permis, à un moment de mon existence, d'une manière ou d'une autre, d'avancer dans la vie en général ou dans ce travail en particulier, ne serait-ce qu'en me demandant : « comment ça se passe la thèse ? ». Qu'ils soient rassurés de mon entière gratitude et de mon affection.

RÉSUMÉ

La préoccupation majeure de tout État moderne est d'assurer son développement économique et social. Étant donné que les conditions d'existence ne sont pas les mêmes, chaque État définit ses stratégies de développement en fonction de ses réalités. C'est le cas de la République Centrafricaine (RCA). L'économie du pays est fragile et demeure marquée par une faible capacité à générer des revenus. En dépit d'un potentiel naturel très important (réseau hydraulique dense, massif forestier important, ressources minières immenses, surface cultivable vaste etc.), la RCA pâtit de son enclavement qui pèse sur le développement économique du pays. Or, l'un des problèmes-clés du développement économique est celui de son financement endogène. Si les capacités contributives font défaut, il est impossible d'assurer un développement harmonieux. En effet, le financement du développement d'un État reste tributaire de la performance des ressources fiscales et douanières. De ce fait, la politique fiscale a un rôle important à jouer dans le développement économique d'un pays. En Centrafrique, comme dans les pays en développement, la politique fiscale est la locomotive du développement. Car, l'outil essentiel de toute politique de mobilisation de ressources et de financement adéquat du développement est la fiscalité, véritable instrument de politique économique et sociale. La fiscalité est à ce titre la carte maîtresse des programmes économiques de ce pays qui, non seulement, est enclavé mais doit relever le défi de la reconstruction à la suite des troubles politiques qui l'ont secoué durant des décades. Ainsi, la question du financement endogène du développement en Centrafrique se situe dans un contexte nouveau et doit prendre en compte plusieurs paramètres, en vue d'améliorer la mobilisation des ressources financières nationales permettant d'assurer le financement du développement.

Titre : La fiscalité face à l'impératif du développement de la République Centrafricaine

Mots-clés : *Fiscalité, développement, politique fiscale, République Centrafricaine, financement endogène, mobilisation des ressources fiscales.*

SUMMARY

The major concern of every modern State is to ensure its economic and social development. Since living conditions are not the same, each State sets its development strategies according to its realities. This is the case of the Central African Republic (CAR). The economy remains fragile and is marked by a low capacity to generate income. Despite its huge natural potential (dense water network, large forest, vast mineral resources, extensive arable land etc.), CAR suffers from its hemmed-in position which weighs on the country's economic development. Yet, one of the key problems of economic development is endogenous funding. If the contributory capacities of citizens are limited, it is impossible to ensure a harmonious development. Indeed, the funding of any State development remains dependent on the performance of tax and customs resources. Thus, fiscal policy has an important role to play in the economic development of a country. In Central Africa, as in developing countries, fiscal policy is the locomotive of development. Since the essential tool of all resource mobilisation and adequate development funding policy is taxation, which is the real instrument of economic and social policy. Taxation is as such the trump card of economic programs of this country which, not only is landlocked but must face the challenge of rebuilding following the political unrest that shook it for more than two decades. In this sense, the question of endogenous financing of Central Africa's development lies within a new context and must take into account several factors in order to improve the mobilization of domestic financial resources to ensure development growth.

Title: Taxation facing the imperative of developing the Central African Republic

Keywords : *Taxation, development, central african republic, financement endogenous, mobilization of tax resources*

Centre d'études fiscales et financières (CEFF)

Aix-Marseille Université
3, avenue Robert Schuman
13628 AIX-EN-PROVENCE
Tél : +33(0)4 42 17 29 50
Fax : +33(0)4 42 17 27 90
www.ceff.univ-amu.fr

LISTE DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS

ACP :	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AEF :	Afrique équatoriale française
AMATM :	Accord d'assistance mutuelle en matière fiscale
AOF :	Afrique occidentale française
APD :	Aide publique au développement
AREMIF :	Projet d'appui de la réforme du Ministère des Finances
ART :	Agence de régulation des télécommunications
ASS :	Afrique au Sud du Sahara
ATAF :	Forum sur l'Administration fiscale africaine
BAD :	Banque africaine de développement
BEAC :	Banque des États de l'Afrique centrale
BECDOR :	Bureau d'évaluation et de contrôle de Diamants et Or
BEPS :	Base erosion and profit shifting, en Français : L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices
BIVAC :	Bureau Inspection Valuation Assessment Control du groupe Bureau Veritas
BM :	Banque mondiale
BTP :	Bâtiments et travaux publics
CA :	Chiffre d'affaires
CCD :	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification en Afrique centrale
CCI :	Contribution communautaire d'intégration
CCIMA :	Chambre de commerce, d'industrie, des mines et de l'artisanat
CDS :	Contribution au développement social
CEA :	Commission économique pour l'Afrique
CEEAC :	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEMAC :	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
CEN-SAD :	Communauté des États sahélo-sahariens
CGI :	Code général des impôts
CICEFD :	Comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières
CKR :	Convention de Kyoto révisée
CMCAA :	Cadre mixte de concertation pour l'amélioration des affaires
CNI :	Commission nationale des investissements
CNSS :	Caisse nationale de sécurité sociale

CNUCED :	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMIFAC :	Commission des forêts de l’Afrique centrale
COP :	Conférence des Parties à la Convention des Nations unies sur les changements climatiques
CREDAF :	Centre de rencontre et d’études des dirigeants des Administrations fiscales
DDR :	Processus de désarmement, démobilisation et réintégration
DFGE :	Direction de la fiscalité des grandes entreprises
DFME :	Direction de la fiscalité des moyennes entreprises
DGDDI :	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGID :	Direction générale des impôts et des domaines
DSRP :	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EUFOR-RCA :	Mission militaire de l’Union européenne de sécurisation en Centrafrique
EUMAM-RCA :	Mission militaire de l’Union européenne de conseil en Centrafrique
EUTM-RCA :	Mission militaire de l’Union européenne de formation et de conseil de l’armée centrafricaine
F CFA :	Franc de la communauté financière africaine
FMI :	Fonds monétaire international
FOB :	Free On Board
FOMUC :	Force multinationale de la Communauté économique et monétaire des États de l’Afrique centrale
FOT :	Free On Truck
GATT :	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GFTEI :	Forum mondial sur la transparence et l’échange de renseignements à des fins fiscales
GPEC :	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GUFE :	Guichet unique de formalités et de création des entreprises
ICAI :	Impôt sur le chiffre d’affaires intérieur
IDE :	Investissements directs étrangers
IDH :	Indice du développement humain
IFPP :	Impôt forfaitaire sur les personnes physiques
IGR :	Impôt général sur le revenu
IGU :	Impôt global unique
IISF :	Inspecteurs des impôts sans frontières
IMF :	Impôt minimum forfaitaire
IPH :	Indice de pauvreté humain

IPN :	Impôt personnel numérique
IPPTE :	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
IRPP :	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS :	Impôt sur les sociétés
ITIE-RCA :	Initiative pour la transparence dans les industries extractives en République Centrafricaine
MINURCA :	Mission de maintien de la paix des Nations Unies en République Centrafricaine
MINUSCA :	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique
MISAB :	Mission interafricaine de surveillance des Accords de Bangui
NIF :	Numéro d'identification fiscale
NTIC :	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OCSS :	Office centrafricain de sécurité sociale
OHADA :	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OMC :	Organisation mondiale du commerce
OMD :	Organisation mondiale des Douanes
ONG :	Organisations non gouvernementales
ONI :	Office national de l'informatique
ONU :	Organisation des Nations Unies
PAS :	Programme d'ajustement structurel
PDD :	Pôles de développement
PEA :	Permis d'exploitation et d'aménagement
PED :	Pays en développement
PER :	Programme économique régional
PIB :	Produit intérieur brut
PMA :	Pays les moins avancés
PME :	Petites et moyennes entreprises
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le développement
PRR :	Programme régional de réforme
PTF :	Partenaires techniques financiers
RCA :	République Centrafricaine
RCPCA :	Plan national de relèvement et de consolidation de la paix pour la République Centrafricaine
RDC :	République Démocratique du Congo
REIF :	Redevance d'équipement informatique des finances

RNB :	Revenu national brut
SOCATEL :	Société centrafricaine de télécommunication
SODIF :	Société d'identification des importations et des exportations frauduleuses
STABEX :	Fonds de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles
SYDONIA :	Système informatique douanier automatisé
SYSMIN :	Système de développement du potentiel minier
SYSTEMIF :	Système de traitement de l'information fiscale
TCA :	Taxe sur le chiffre d'affaires
TCI :	Taxe communautaire d'intégration
TEC :	Tarif extérieur commun
TIP :	Taxe intérieure à la production
TOFE :	Tableau d'opérations financières de l'État
TPG :	Tarif préférentiel généralisé
TU :	Taxe unique
TUPP :	Taxe unique sur les produits pétroliers
TVA :	Taxe sur la valeur ajoutée
UDEAC :	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
UDE :	Union douanière équatoriale
UEAC :	Union économique de l'Afrique centrale
UE :	Union européenne
URAC :	Union des Républiques d'Afrique Centrale

INDEX ALPHABÉTIQUE

A

- Administration douanière

80, 81, 83, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 226, 227, 229, 238, 244, 278, 323, 324, 326, 377

- Administration fiscale

46, 73, 74, 90, 104, 105, 106, 116, 150, 154, 155, 157, 159, 161, 168, 192, 200, 202, 212, 223, 224, 238, 239, 241, 243, 245, 265, 266, 275, 339, 344, 349, 353, 377, 383, 385, 387, 394, 395, 396, 406, 416, 425

- Ajustement structurel

14, 26, 113, 116, 117, 118, 129, 131, 132, 135, 138, 142, 144, 148, 189, 195

- Allègements fiscaux

97, 101, 103, 176, 182, 222

- Assiette fiscale

19, 99, 106, 111, 130, 132, 145, 162, 164, 166, 168, 169, 175, 179, 188, 190, 191, 212, 226, 249, 275, 297, 298, 310, 311, 320, 323, 325, 326, 334, 337, 386, 388, 390, 391, 393, 397, 399, 401, 407, 409, 413, 419, 425, 426

- Attractivité

93, 94, 97, 102, 104, 106, 107, 108, 158, 176, 181, 184, 185, 212, 230, 231, 246, 353, 389, 397, 399, 401

- Avantages fiscaux

54, 63, 64, 65, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 108, 128, 143, 177, 178, 181, 182, 184, 185, 186, 231, 288, 408, 411

B

- Bancarisation 225

- Bonne gouvernance

120, 124, 284, 290, 335, 336, 338, 339, 347, 353, 356, 359, 361, 389, 422, 427

budget41, 46, 134, 162, 193, 218, 220, 221, 231, 242, 245, 248, 261, 274, 275, 284, 291, 306, 322, 362, 363

C

- Carte économique 298, 299, 301

- Civisme fiscal

19, 105, 130, 136, 161, 162, 172, 205, 207, 233, 243, 256, 264, 266, 337, 339, 342, 343, 344, 345, 349, 388, 408, 426

- Coopération fiscale 323, 331, 332, 333, 334

- Corruption

10, 114, 124, 130, 139, 162, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 187, 204, 205, 238, 240, 291, 338, 339, 343, 350, 389, 420, 426, 428

- Croissance économique

112, 140, 190, 255, 258, 262, 263, 266, 267, 275, 278, 309, 328, 335, 368

D

- Décentralisation

98, 240, 327, 328, 354, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 367

- Décentralisation fiscale 240, 367

- Dédouanement

80, 83, 163, 174, 214, 215, 216, 217, 227, 228, 229, 244, 245, 326

- Dépenses fiscales

132, 175, 176, 178, 182, 183, 194, 230, 231, 232, 255, 283, 348, 351, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 425

- Développement économique

9, 21, 22, 25, 58, 65, 69, 111, 113, 114, 121, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 135, 136, 138, 140, 142, 144, 146, 147, 158, 169, 175, 188, 189, 190, 195, 209, 246, 259, 261, 263, 266, 271, 300, 306, 307, 310, 312, 313, 320, 324, 328, 329, 336, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 358, 360, 362, 365, 373, 380, 398, 429

- Diversification économique

137, 149, 298, 303, 311, 327, 361, 420, 430

Droits de douane

52, 65, 76, 89, 96, 175, 197, 213, 215, 232, 245, 277, 278, 279, 287

E

- Echanges commerciaux

49, 56, 130, 133, 134, 199, 214, 270, 315, 316, 358, 428

- Effort fiscal

66, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 281, 284, 286

- État fragile 14, 25, 147, 149, 356

- Evasion fiscale

160, 163, 178, 204, 243, 339, 340, 341, 349

- Exonérations

64, 77, 85, 86, 87, 96, 97, 100, 101, 130, 133, 175, 176, 179, 180, 182, 183, 184, 196, 198, 199, 201, 209, 213, 219, 230, 231, 232, 245, 287, 288, 408, 409, 410, 411

F

- **Facilitation du commerce** 226, 229, 323, 324

- **Financement endogène**

25, 30, 48, 109, 111, 114, 118, 129, 146, 149, 188, 192, 221, 247, 273, 294, 295, 296, 300, 324, 327, 332, 426, 429

- **Finances publiques**

17, 18, 26, 29, 32, 39, 40, 41, 115, 119, 120, 124, 131, 133, 134, 137, 138, 139, 142, 146, 148, 158, 162, 189, 193, 194, 198, 221, 222, 242, 246, 247, 250, 254, 255, 256, 259, 273, 280, 282, 307, 310, 326, 362, 363, 373, 381, 384, 385, 388

- **Finances publiques locales** 362

- **Fisc** 172

- **Fiscalité**

21, 28, 29, 53, 56, 61, 68, 69, 84, 87, 88, 111, 120, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 135, 136, 145, 146, 147, 157, 176, 186, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 200, 201, 205, 207, 208, 209, 212, 218, 219, 220, 221, 246, 247, 248, 250, 253, 254, 255, 258, 261, 263, 266, 271, 272, 276, 307, 327, 330, 331, 333, 336, 351, 352, 354, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 371, 372, 377, 394, 398, 399, 408, 415, 426, 430

- **Fiscalité environnementale** 91, 92

- **Fiscalité forestière** 84, 87, 88, 89, 220, 403

- **Fiscalité locale** 354, 362, 363, 365, 366

- **Fiscalité minière** 84, 85, 87, 100, 399

- **Fiscalité pétrolière** 218, 219, 247, 430

- **Fraude fiscale**

160, 162, 171, 173, 241, 252, 332, 345, 387, 413, 414

G

- **Gestion fiscale** 150, 151, 369, 371, 375

I

- **Impôt**

8, 28, 33, 34, 37, 43, 44, 45, 46, 47, 57, 58, 68, 69, 70, 75, 111, 112, 118, 120, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 136, 147, 148, 149, 155, 156, 157, 158, 160, 162, 168, 169, 173, 178, 179, 181, 182, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 209, 220, 221, 222, 243, 246, 247, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 263, 264, 266, 270, 272, 275, 277, 281, 286, 291, 302, 303, 311, 322, 348, 349, 352, 353, 356, 366, 368, 369, 372, 379, 383, 385, 387, 413, 434

- **Impôts directs**

45, 56, 58, 69, 70, 73, 75, 77, 201, 275

- **Impôts indirects**

56, 57, 70, 75, 134, 209, 275, 276, 394

- **Incitations fiscales**

65, 95, 97, 99, 101, 176, 179, 185, 223, 230, 231, 234, 342, 348

- **Incivisme fiscal**

161, 162, 163, 173, 338, 414

- **Indicateurs de performance** 282, 375

- **Informatisation**

241, 242, 243, 244, 245, 318, 414, 415

L

- **Législation douanière**

59, 62, 78, 79, 80, 201, 213, 218

- **Législation fiscale**

56, 57, 58, 70, 71, 76, 158, 164, 166, 192, 200, 201, 202, 205, 222, 238, 272, 340, 342, 352, 369, 409, 412

M

- **Mobilisation des ressources fiscales**

111, 120, 133, 150, 151, 157, 169, 190, 200, 204, 222, 247, 248, 251, 272, 280, 324, 336, 354, 358, 365, 368, 370, 389, 428, 429

O

- **Opérations de dédouanement** 216, 244

- **Optimisation fiscale** 163

P

- **Pays en développement**

69, 111, 113, 116, 128, 132, 142, 144, 155, 194, 202, 248, 254, 256, 257, 258, 259, 261, 308, 323, 333, 334, 335, 350, 351, 359, 362, 373, 379, 385

- **Pays les moins avancés** 23, 288, 308, 424

- **Performance**

119, 141, 147, 152, 153, 156, 189, 222, 247, 248, 249, 250, 256, 257, 258, 260, 261, 264, 266, 271, 272, 277, 281, 282, 284, 285, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 378, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 388, 391

- **Performance fiscale**

30, 249, 258, 261, 272, 284, 286, 291, 295, 369, 371, 372, 376, 388, 418

- **Pôles de développement** 317, 327, 328, 329

- **Politique budgétaire**

45, 132, 142, 188, 195, 250, 264

- **Politique de développement**

22, 26, 27, 30, 34, 97, 101, 110, 111, 127, 192, 234, 246, 294, 295, 320, 327, 365, 373, 406, 412

- Politique économique

30, 47, 111, 112, 117, 118, 119, 125, 126, 129, 131, 135, 136, 137, 138, 142, 145, 157, 167, 187, 188, 189, 233, 250, 257, 258, 259, 263, 277, 294, 296, 297, 298, 354, 364, 368, 410, 411, 419

- Politique fiscale

25, 27, 29, 30, 34, 55, 56, 67, 68, 69, 75, 95, 99, 104, 111, 115, 125, 126, 127, 129, 132, 136, 146, 154, 157, 165, 170, 185, 186, 188, 189, 205, 221, 231, 233, 235, 237, 240, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 259, 262, 263, 266, 273, 276, 286, 293, 294, 296, 297, 310, 342, 346, 347, 351, 353, 354, 364, 368, 369, 370, 372, 379, 384, 386, 389, 391, 396, 398, 405, 406, 418, 419, 422, 425, 426

- Politiques publiques

90, 127, 146, 175, 189, 190, 193, 231, 293, 295, 297, 310, 311, 315, 316, 331, 332, 335, 336, 353, 356, 360, 361, 362, 363, 373, 378, 381, 387, 397, 406, 418, 419, 420

- Potentiel fiscal

205, 255, 257, 258, 259, 260, 264, 286, 358, 394, 399

- Pouvoir fiscal 56, 67**- Pratiques fiscales dommageables**

337, 338, 419

- Pré-dédouanement 227**- Prélèvement fiscal**

19, 54, 56, 82, 127, 150, 151, 157, 193, 204, 217, 221, 248, 249, 258, 259, 261, 262, 263, 264, 267, 283, 285, 286, 288, 293, 362, 413

- Pression fiscale

17, 19, 131, 132, 168, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 283, 286

- Prix de transfert

164, 340, 341, 342, 348, 406, 425

- Produit intérieur brut

15, 16, 247, 258, 261, 262, 263, 266, 267

R**- Rationalisation**

192, 196, 204, 245, 361, 375, 405, 409

- Recettes budgétaires

18, 70, 80, 83, 108, 112, 118, 119, 142, 146, 149, 183, 186, 200, 230, 247, 251, 271, 278, 284, 285, 286, 288, 292, 293, 307, 326, 389, 402, 411, 429

- Recettes douanières

39, 42, 133, 214, 238, 278, 279, 280, 416

- Recettes fiscales

19, 26, 28, 31, 41, 46, 47, 48, 56, 62, 69, 71, 73, 76, 77, 82, 83, 86, 90, 106, 108, 110, 111, 119, 120, 121, 124, 127, 132, 134, 136, 139, 140, 144, 145, 146, 148, 151, 154, 155, 156, 160, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 183, 193, 195, 199, 201, 204, 206, 212, 216, 218, 219, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 232, 235, 240, 241, 243, 245, 246, 247, 248, 249, 252, 256, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 291, 293, 303, 307, 310, 311, 314, 325, 332, 333, 335, 339, 340, 352, 353, 354, 358, 362, 369, 372, 373, 381, 385, 389, 390, 391, 393, 396, 405, 406, 408

- Recettes publiques

18, 29, 115, 116, 119, 120, 121, 124, 125, 139, 144, 163, 171, 180, 184, 194, 195, 200, 213, 222, 229, 230, 236, 248, 249, 257, 260, 261, 266, 270, 271, 272, 280, 281, 282, 283, 284, 289, 291, 292, 296, 298, 304, 306, 307, 308, 315, 322, 327, 372, 390, 412, 413, 414

- Recouvrement

19, 47, 48, 71, 83, 89, 116, 121, 125, 130, 139, 154, 156, 157, 158, 168, 192, 196, 206, 216, 221, 224, 227, 235, 237, 244, 254, 259, 260, 265, 276, 277, 281, 284, 286, 289, 330, 344, 377, 385, 386, 388, 397, 403, 407, 413, 414, 415, 416, 417, 426

- Réforme fiscalo-douanière

61, 145, 197, 198, 200, 208, 209, 233

- Réformes fiscales

26, 77, 135, 145, 159, 162, 193, 194, 200, 201, 205, 239, 246, 247, 251, 266, 270, 272, 273, 280, 284, 327, 343, 365, 369, 421, 428

- Régime douanier 50, 51, 52, 53, 56, 59, 82**- Régime fiscal**

63, 84, 85, 87, 90, 100, 111, 180, 190, 194, 207, 309, 348, 369, 396, 398, 399, 400, 401, 403, 405, 410, 430

- Rendement fiscal

26, 46, 58, 63, 87, 102, 103, 104, 105, 107, 158, 192, 202, 213, 226, 230, 250, 253, 257, 263, 271, 273, 276, 280, 281, 285, 317, 320, 338, 351, 368, 397, 398, 404, 419

S

- Secteur informel

19, 74, 121, 139, 163, 166, 167, 168, 169, 201, 205, 266, 267, 284, 303, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 402, 421, 425

- Sécurité fiscale 102, 158, 160

- Structure fiscale

35, 68, 78, 145, 159, 185, 187, 200, 252, 271, 272, 351

- Système économique

28, 36, 139, 140, 165, 253, 299

- Système fiscal

28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 42, 43, 48, 54, 55, 57, 58, 67, 68, 69, 71, 75, 91, 92, 97, 105, 107, 109, 111, 120, 128, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 143, 145, 146, 148, 150, 151, 156, 158, 159,

160, 165, 166, 169, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 195, 196, 198, 200, 201, 202, 209, 222, 236, 238, 239, 241, 246, 247, 251, 252, 253, 254, 255, 258, 259, 260, 261, 263, 269, 270, 271, 273, 281, 285, 286, 287, 288, 291, 293, 295, 331, 338, 343, 346, 347, 351, 352, 366, 372, 378, 381, 385, 389, 413, 416, 418, 422, 426, 430

T

- Transparence

86, 123, 192, 231, 243, 305, 323, 332, 336, 338, 341, 342, 343, 344, 347, 348, 353, 358, 372, 380, 381, 385, 400, 406, 410, 411, 412, 420

V

- Vulnérabilité

22, 111, 114, 141, 174, 297, 322, 420, 429

CARTES, GRAPHIQUES, TABLEAUX

1. CARTES

- Carte n° 1 :	Afrique et Centrafrique -----	5
- Carte n° 2 :	République Centrafricaine -----	6
- Carte n° 3 :	Les colonies et possessions françaises d'Afrique -----	38

2. GRAPHIQUE

- Graphique :	Recettes fiscales et douanières totales -----	274
---------------	---	-----

3. TABLEAUX

- Tableau n° 1 :	PIB nominal et en pourcentage -----	17
- Tableau n° 2 :	PIB sectoriels en pourcentage -----	17
- Tableau n° 3 :	PIB par secteur d'activités en pourcentage -----	17
- Tableau n° 4 :	République Centrafricaine : Dettes globales -----	20
- Tableau n° 5 :	Les opérations financières de l'État -----	20
- Tableau n° 6 :	Recettes fiscales -----	20
- Tableau n° 7 :	Impôt perçu sur rôles à l'époque coloniale -----	49
- Tableau n° 8 :	Les différentes catégories d'impôts en vigueur en 1986 -----	58
- Tableau n° 9 :	Classe des patentes en vigueur depuis 2011 -----	72
- Tableau n° 10 :	Classification des marchandises par catégorie et taux -----	81
- Tableau n° 11 :	Régime fiscal des activités minières -----	88
- Tableau n° 12 :	Régime fiscal des activités forestières -----	93
- Tableau n° 13 :	Avantages particuliers supplémentaires liés à la localisation des entreprises sur le territoire -----	98
- Tableau n° 14 :	Evolution des dépenses fiscales -----	185
- Tableau n° 15 :	Les taux de droits de douane applicables aux produits provenant des pays tiers à la CEMAC -----	199
- Tableau n° 16 :	Barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) en vigueur -----	203
- Tableau n° 17 :	Différents taux d'IS en zone CEMAC, 2017 -----	205
- Tableau n° 18 :	Tranches de chiffre d'affaires correspondant aux différents taux de patentes -----	208
- Tableau n° 19 :	Formalités et frais liés à la création d'entreprise -----	236
- Tableau n° 20 :	Recettes fiscales et douanières totales -----	273
- Tableau n° 21 :	Réalisations de l'administration fiscale -----	278
- Tableau n° 22 :	Réalisations de l'administration douanière -----	280

PLAN SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

LA FISCALITÉ, UN INSTRUMENT DU DÉVELOPPEMENT ESPÉRÉ DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

TITRE 1 : LA CONSTRUCTION DU SYSTÈME FISCAL : UNE ANALYSE HISTORIQUE

Chapitre 1 : Le tracé historique et l'évolution du système fiscal

Chapitre 2 : Le mécanisme de la mobilisation des ressources fiscales en Centrafrique

TITRE 2 : LA POLITIQUE FISCALE AU CENTRE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT EN CENTRAFRIQUE : CONVERGENCES ET LIMITES

Chapitre 1 : La politique fiscale et les implications de politiques économiques

Chapitre 2 : Les facteurs de vulnérabilité du système fiscal centrafricain

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

SECONDE PARTIE

LA FISCALITÉ, UN OUTIL STRATÉGIQUE À PARFAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU CENTRAFRIQUE

TITRE 1 : LES RÉFORMES FISCALES EN CENTRAFRIQUE : QUELS ENJEUX POUR LE DÉVELOPPEMENT ?

Chapitre 1 : Les enjeux de la réforme fiscale : entre les contingences du passé et les exigences de la modernité

Chapitre 2 : Les enjeux de la réforme fiscale : entre la nécessité de simplification des normes fiscales et les impératifs budgétaires

TITRE 2 : LA FISCALITÉ, UN OUTIL AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Chapitre 1 : La politique fiscale et le développement : les éléments d'une évolution souhaitable

Chapitre 2 : La perspective d'une gestion fiscale optimale : des réformes fiscales pour répondre aux enjeux de développement

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

CONCLUSION GÉNÉRALE

INTRODUCTION

1.- La croissance de la richesse mondiale et le développement économique bénéficient à de plus en plus de pays, mais, au même moment, les inégalités entre pays développés et pays en développement ne cessent de s'agrandir¹. La situation est particulièrement alarmante pour certains pays dont les conditions géographiques et le faible niveau des ressources humaines et financières les enferment dans le piège de la pauvreté². C'est à cette catégorie de pays qu'appartient la République Centrafricaine (RCA)³.

I – CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Ce paragraphe aborde les considérations socioéconomiques de la République Centrafricaine. Il passera en revue la situation géographique du pays, l'évolution de la vie politique centrafricaine et son impact sur le développement du pays.

1. Les repères géographiques du pays

2.- La République Centrafricaine aussi appelée le Centrafrique⁴ est un pays enclavé situé en plein cœur du continent africain (voir carte n° 1). Il couvre une superficie de 623 000 km² bordée par cinq pays : au nord par le Tchad sur 1 197 km, à l'est par le Soudan et le Soudan-Soudan sur 1 165 km, au sud par la République démocratique du Congo sur 1 577 km et la République du Congo sur 467 km, enfin à l'ouest par le Cameroun sur 797 km (voir carte n°2). Seuls les deux derniers lui permettent d'accéder à l'océan Atlantique par l'axe Bangui-Pointe-Noire et l'axe Bangui-Douala situé à environ 1500 km. Géographiquement, la République Centrafricaine se situe dans une région où elle est à la fois le centre et le verrou géostratégique⁵.

¹ Tous les rapports publiés par les différentes organisations ou agences de développement dans le monde – en particulier le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Banque mondiale, la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), la Commission Économique pour l'Afrique (CEA) – convergent vers la même observation.

² Gilbert AHO (Dir-), Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain : Contraintes et défis pour la République Centrafricaine, PNUD, 2006, p. 11.

³ Le nom du pays ne s'écrit pas la République centrafricaine, mais plutôt la République Centrafricaine (RCA). L'orthographe de la République Centrafricaine est consacrée par les dispositions de la Constitution du 30 mars 2016.

⁴ Le Centrafrique ou la Centrafrique ? Officiellement il faudrait parler du Centrafrique plutôt que la Centrafrique, souvent employé par contamination avec la République Centrafricaine ou l'Afrique. L'hésitation perdure, malgré tout.

⁵ Rapport PNUD, La République centrafricaine face aux défis de la pauvreté, de la bonne gouvernance et de la démocratie, 2001, p. 13.

Comme le résume Monsieur Mavungu MVUMBI-DI-NGOMA, c'est un carrefour au confluent des autres sous-régions du continent⁶.

3.- Le territoire de la RCA n'apparaît ni comme des plus favorisés, ni comme des plus mal lotis. Il occupe une situation centrale intéressante, obérée par l'enclavement⁷. Le pays se présente comme une vaste pénéplaine allongée d'ouest en est, caractérisée par un relief plat et accidenté d'une hauteur moyenne de 600 à 700 mètres, et constituant la ligne de partage entre deux grands bassins séparés. Celui du lac Tchad au Nord, où coulent le Logone, l'Ouham et le Chari. Celui du Congo, au sud, parcouru par l'Oubangui et ses affluents. Ainsi, le nord et le sud du pays se relie à des espaces géographiques différents. Des montagnes modestes bordent la RCA au nord-est, et à l'ouest. A l'est et à l'ouest se trouvent deux zones montagneuses, les massifs du Fertit et du Yadé à la frontière avec le Cameroun, culminant au mont Ngaoui à 1 410 m. Sur le plan climatique et de la végétation, la RCA dispose de conditions naturelles favorables. Elle est dotée d'une pluviométrie généreuse et abondante ainsi que la clémence de la température sur une partie importante de son territoire. Le climat offre toutes les nuances des climats équatoriaux et tropicaux humides en ce qui concerne la répartition saisonnière des précipitations⁸.

4.- Le régime des précipitations n'est pas homogène. Seules les régions de N'Delé et de Birao, dans le nord-est, connaissent plusieurs mois de saison sèche. Ailleurs, il peut pleuvoir en toute saison. Les précipitations moyennes annuelles varient du sud au nord passant de plus de 1600 mm dans la forêt tropicale à moins de 800 mm dans la zone sahélienne. La plus grande partie du territoire reçoit une pluviométrie supérieure à 1200 mm d'eau par an. Partagé en trois zones climatiques, le pays est bien arrosé dans sa partie sud, soumise au régime tropical humide. Là se trouvent le fleuve Oubangui et son important réseau d'affluents. Au sud-ouest, le climat est de type équatorial et intertropical. La forêt tropicale couvre 74 000 km², soit environ 15% du territoire. Le centre et le nord sont plus secs et portent une savane arborée⁹. Il est du type

⁶ Mavungu MVUMBI-DI-NGOMA, Les relations interafricaines, Paris, C.H.E.A.M., La Documentation française, 1990, p. 63.

⁷ Patrice GOURDIN, République Centrafricaine : géopolitique d'un pays oublié, document web, <http://www.diploweb.com/Republique-centrafricaine.html>

⁸ Christian FARGEOT, La chasse commerciale en Afrique centrale : Une menace pour la biodiversité ou une activité économique durable ? Le cas de la République Centrafricaine, Thèse, Université Montpellier 3, 2013, p. 14.

⁹ Patrice GOURDIN, op cit.

subsaharien au nord, et intertropical mais frais et orageux sur les reliefs¹⁰. Le climat tropical domine l'essentiel du pays avec une saison humide de mai à octobre et une saison sèche de novembre à avril. La moyenne annuelle des températures avoisine 26° C. A Bangui, les maximas sont de l'ordre de 38°C et les minima de 15°C. Les températures élevées et régulières, liées à la faible latitude, associées à ces précipitations abondantes, sont très favorables à la végétation.

5.- Le Centrafrique se situe entre le 2^{ème} et 11^{ème} degrés de latitude nord et les 13^{ème} et 27^{ème} degrés de longitude est. La position géographique de la RCA fait d'elle un pays aux ressources naturelles variées, propice à des cultures diversifiées, à la pêche et à l'élevage. Traversée par de nombreux cours d'eaux, abritant une forêt dense humide et étendue, favorisée par un sous-sol riche en diamant, or et autres minéraux, la RCA ne manque pas d'atouts. Son potentiel devrait être suffisant pour couvrir les besoins de sa population. Cependant, elle dispose d'espace, d'eau et de matières premières qu'elle peine à maîtriser et à valoriser¹¹. En effet, un sous-sol riche en minerais, une forêt dense humide étendue et un réseau hydrographique dense sont autant d'éléments favorables sur lesquels l'État centrafricain devrait s'appuyer et développer le secteur agro-pastoral et diversifier les cultures. Ce territoire dispose, par ailleurs d'une faune abondante et variée qui fait de la région une zone de chasse prisée. A une échelle plus fine, la RCA est un condensé de différents milieux rencontrés en Afrique centrale, en dehors des milieux côtiers¹².

6.- Le pays est administrativement subdivisé en 07 grandes régions regroupant les 16 préfectures, y compris Bangui la capitale, 66 sous-préfectures et 175 communes. Les cartes ci-après permettent de visualiser les limites géophysiques du pays. Il a un taux de croissance démographique relativement faible avec une population estimée à 5,2 millions d'habitants¹³. La population est inégalement répartie sur l'ensemble du territoire national. La densité de la population sur le plan national est estimée à 8,3 habitants au km². Elle varie de 1 habitant/km² dans certaines régions¹⁴ à 9 295 habitants au km² dans Bangui la capitale. Ces régions de 1 habitant/km² sont surtout touchées par les conflits à l'intérieur du pays avec une incidence sur

¹⁰ OMS, Rapport sur la République Centrafricaine, Novembre 2009, p.7.

¹¹ Patrice GOURDIN, République Centrafricaine : géopolitique d'un pays oublié, document web, <http://www.diploweb.com/Republique-centrafricaine.html>

¹² Christian FARGEOT, op cit, p. 14.

¹³ Fiche pays produite par la Direction générale du Trésor : <http://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/republique-centrafricaine>

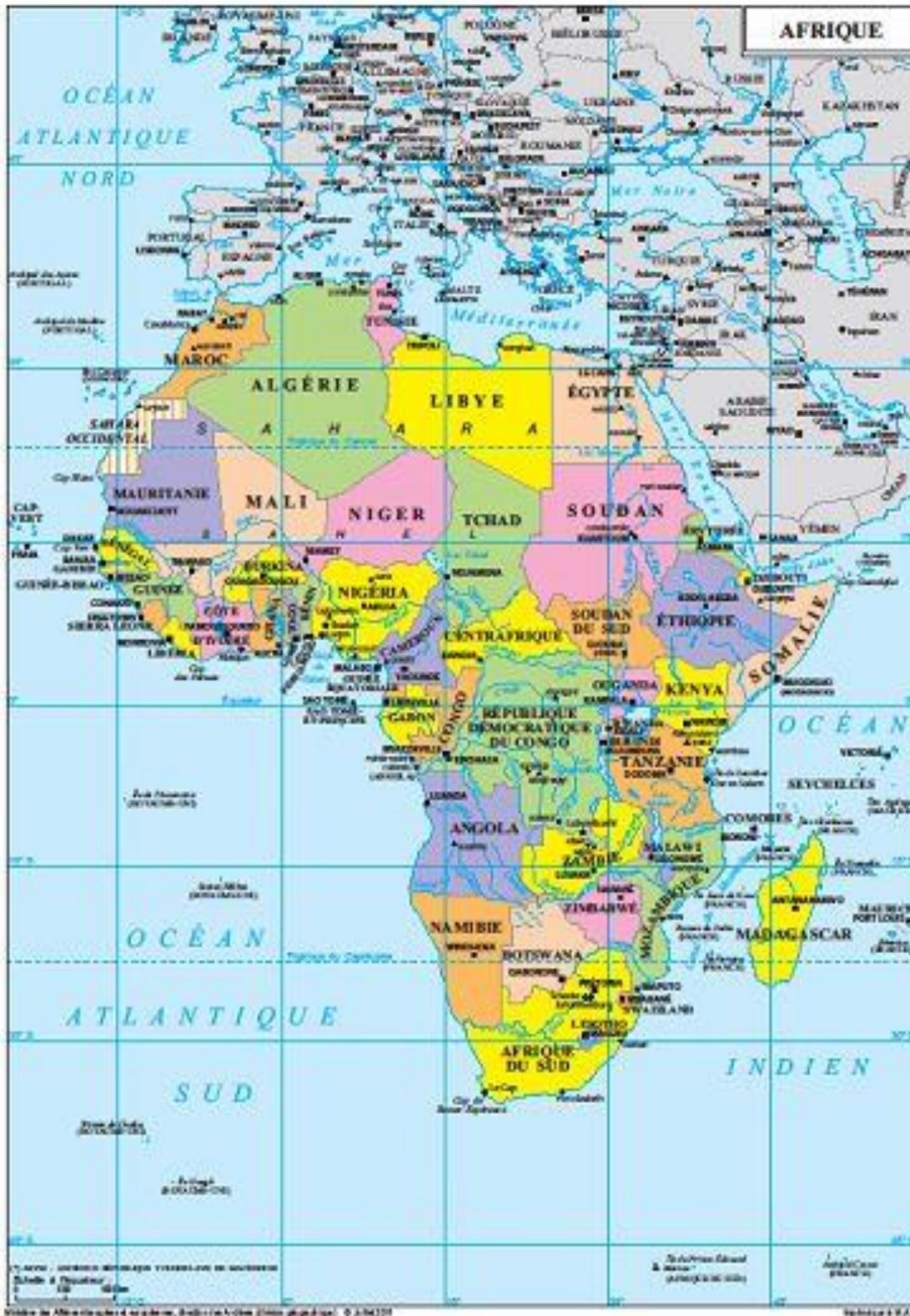
¹⁴ Ces régions situées au nord-est du pays sont composées des préfectures de la Haute-Kotto, la Bamingui-Bangoran et la Vakaga.

le niveau de développement socioéconomique¹⁵. Par ailleurs, la RCA présente une composition démographique d'une grande diversité ethnique dont les principales sont : les Banda, les Gbaya, les Ngbaka, les Yakoma et les Mandja. Malgré tous ses avantages naturels, physiques et culturels, la République Centrafricaine est prise au piège de la fragilité. La mauvaise gouvernance, le manque d'opportunités et la prolifération des groupes armés ont conduit à l'instabilité politique et affaibli le contrôle de l'État. En proie à un multipartisme chancelant, la République Centrafricaine baigne dans une culture de la violence politique. Les origines se retrouvèrent dans l'époque coloniale et contribuèrent à pérenniser l'instabilité dont pâtit encore aujourd'hui le pays¹⁶.

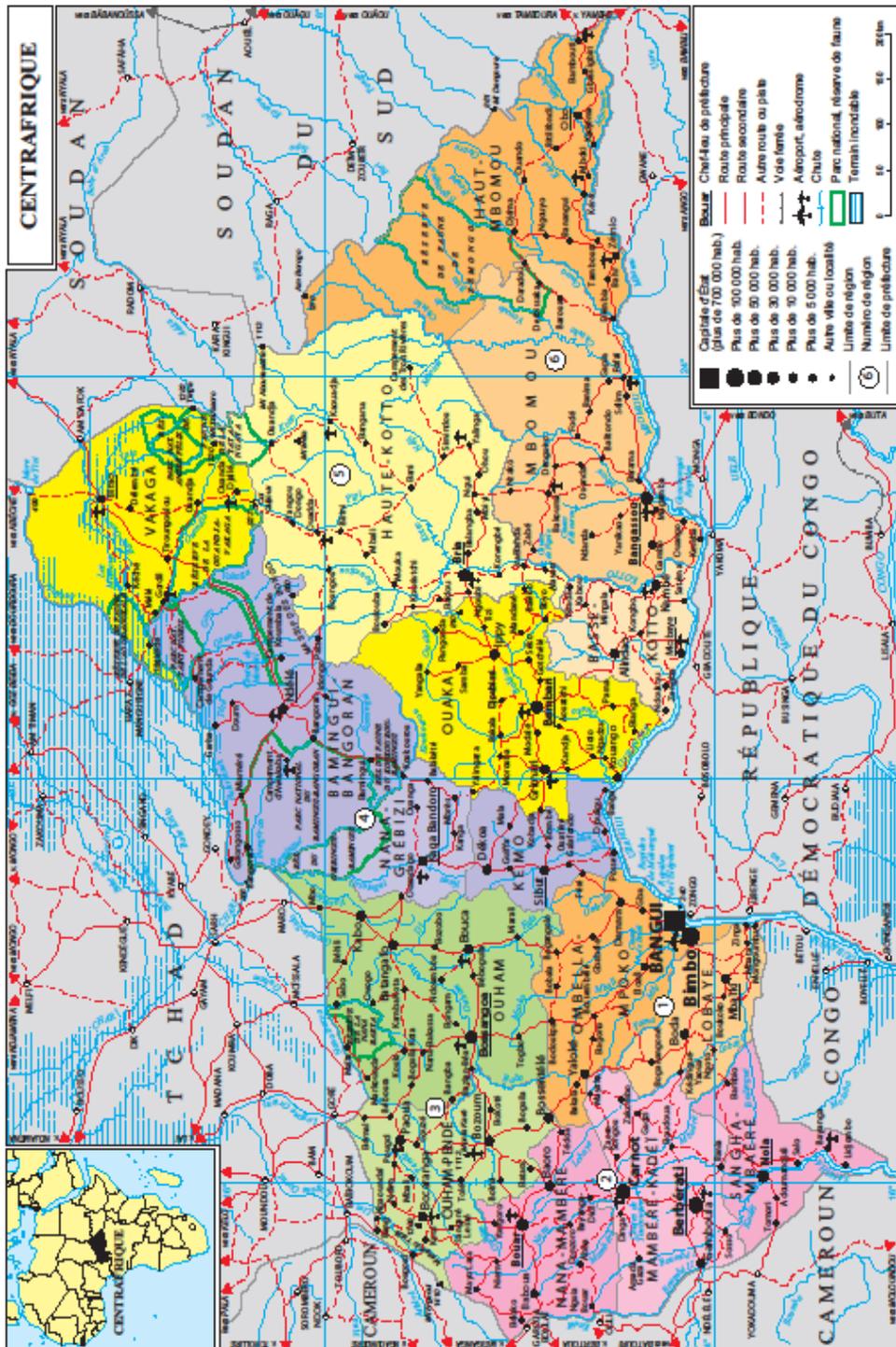
¹⁵ Jean Bruno NGOUFLO, Apprentissages et transmission des savoir-faire dans une entreprise nationale de production d'électricité l'ENERCA en République Centrafricaine, Thèse, Aix-Marseille Université, 2011, p. 16.

¹⁶ Patrice GOURDIN, op cit.

Carte n°1 : Afrique et Centrafrique



Carte n° 2 : République Centrafricaine



2. Les éléments de l'histoire politique : un pays politiquement instable

7.- La connaissance de quelques repères historiques facilite la compréhension de l'évolution politique et économique du pays. Comme l'écrit Joseph KI ZERBO, « l'Afrique d'hier est encore une donnée contemporaine. Elle n'est ni passée ni, à certains égards, dépassée »¹⁷. Dès le XVe siècle, la région que l'on connaît aujourd'hui comme étant la République Centrafricaine fut soumise à une violence systématique à grande échelle. Les parties nord/est du territoire ont été soumises à des incursions militaires de sultanats puissants situés au Tchad (Waddai) et au Soudan (Darfour). C'est durant la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle que se sont établies la plupart des communautés vivant sur le sol centrafricain¹⁸. De la fin du XVIII^{ème} jusqu'au XIX^{ème} siècle, le territoire connaît une dépopulation importante due à la traite négrière et à de nombreuses épidémies¹⁹. Au cours du XIX^{ème} siècle, le développement de nouvelles routes pour la traite des esclaves a entraîné une multiplication des raids et le déplacement forcé des populations. À la fin de l'ère précoloniale, la RCA n'était que faiblement habitée. Des groupes ethniques variés, profondément méfiants les uns des autres, vivaient dans des villages dispersés sur l'ensemble du territoire²⁰.

8.- La période coloniale a posé les fondations institutionnelles de l'État dont la formation a cependant été sapée par la violence et la discrimination. Les puissances coloniales européennes sont arrivées au milieu des années 1880. La République Centrafricaine a connu une période coloniale qui a commencé avec les expéditions d'explorateurs français et belges. À l'issue des péripéties opposant la France à la Belgique, le territoire échu à la France en 1903, sous le nom de l'Oubangui-Chari²¹. En 1906, le territoire de l'Oubangui-Chari fut déclaré colonie française²² et, en 1910, il intégra l'Afrique équatoriale française (AEF). Durant la colonisation, les structures de production en Afrique noire étaient mises en place dans le but d'exploiter des

¹⁷ Joseph KI ZERBO, Histoire de l'Afrique, Hatier, 1978, cité par Philippe HUGON, *Afriques : Entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, 2016, p. 23.

¹⁸ Yves BOULVERT, *Le Centrafrique au seuil du troisième millénaire : essai synthétique de géographie physique, économique et humaine*. Bilan. 2002.

¹⁹ Yarisse ZOCTIZOUM, *Histoire de la Centrafrique 1879 – 1959 : violence du développement – domination et inégalité*, Tome 1 et Tome 2, L'Harmattan, 1983.

²⁰ Cahiers économiques de la République Centrafricaine : Briser le cycle du et de l'instabilité, Groupe Banque mondiale, 1er numéro, Mars 2018, p. 15.

²¹ L'Oubangui-Chari tire son nom des deux fleuves principaux qui l'arrosent : l'Oubangui au sud et le Chari au nord.

²² Le territoire fut érigé en colonie par décret du 11 février 1906.

ressources naturelles et des matières premières²³. Cette exploitation se faisait pour le compte de la métropole qui, en retour, assurait l'approvisionnement en produits manufacturés²⁴. En fait, les Européens voient, dans la colonisation, un moyen de dynamiser leur économie, d'accroître leur puissance et leur prestige sur la scène internationale. Ils sont aussi fiers d'apporter leur civilisation, convaincus de leur supériorité sur des peuples qu'ils jugent arriérés²⁵. À cet effet, les puissances coloniales européennes exploitent les ressources agricoles, minières, forestières des colonies par des sociétés privées.

9.- Ainsi, tout est fait pour faciliter les exportations vers l'Europe : développement des cultures de plantation par exemple café, cacao, coton, construction de routes, de voies ferrées, de ports par la main d'œuvre indigène, dans le cadre des « travaux forcés ». Des centres urbains ont été créés. Ces sociétés exigeaient de la population locale qu'elle produise du caoutchouc et contribue aux recettes fiscales. Cependant, la brutalité coloniale contraint la population à développer diverses formes de résistance. Le portage, l'obligation de l'impôt et surtout l'exploitation du pays par des sociétés commerciales dites "concessionnaires"²⁶, donnèrent lieu à une révolte armée contre le travail forcé²⁷, appelée la guerre de Kongo-Wara²⁸ ou « *Guerre des manches de houe* »²⁹ qui a duré de 1928 à 1931. Barthélemy BOGANDA est la figure emblématique de cette période de l'histoire de l'Oubangui-Chari. Élu député au Parlement

²³ Pierre KALCK, Réalités oubangiennes, Ed. Berger-Levrault, Paris, 1959, p. 11.

²⁴ Samir AMIN et Catherine COQUERY-VIDROVITCH, Histoire économique du Congo 1880-1968, IFAN Dakar, éditions Anthropos, Paris, 1969, p. 12.

²⁵ Samir AMIN et Catherine COQUERY-VIDROVITCH, op cit, p. 12.

²⁶ Georges Le TALLEC, la Revue de Science Financière, n°3 Juillet-septembre 1959 ; Rubrique : « La concession, instrument juridique d'investissements privés étrangers », LGDJ, p.389.

²⁷ La colonisation, par le biais du travail forcé et des cultures imposées perturba les cultures traditionnelles, dans une proportion variable selon les époques et les zones concernées. Ce qui contribua à l'entretien du mécontentement et alimenta toutes les formes de résistance à la domination et à l'exploitation étrangères.

²⁸ Raphaël NZAPAKOMANDA-YAKOMA, L'Afrique centrale insurgée. La guerre du Kongo-Wara 1928-1931, L'Harmattan, 1986, p. 10.

Les exactions des agents de ces compagnies concessionnaires, l'impôt de capitation instauré par arrêté du 11 février 1902 et qui devint rapidement le symbole de sévices et de tyrannie, le portage qui fut le seul moyen de transport du matériel militaire et des marchandises et les travaux forcés du chemin de fer Congo-Océan, furent à l'origine du soulèvement populaire des Gbaya dont le plus important est connu sous le nom de « la GUERRE DE KONGO-WARA » dirigée par Karinou (1928-1931). Ce dernier déclare avoir rencontré l'être suprême qui lui aurait annoncé la fin du règne des Blancs. Karinou fut tué en 1929, mais la révolte a continué pendant des années par les entrées en sédition d'autres ethnies comme les Karré et les Pana pour les mêmes causes.

²⁹ L'importance culturelle du manche de houe chez les Gbaya est mythologique. Au-delà de l'instrument agricole, il s'agit d'un insigne de commandement, d'un signe cosmogonique rythmant les travaux des champs et d'un objet investi d'une valeur magique. Le cultivateur est donc la figure centrale de référence pour la majorité des Centrafricains.

français, en 1946, il lutta contre le statut de l'indigénat³⁰. Son parti, le MESAN (Mouvement pour l'évolution sociale en Afrique noire), regroupait la majorité de la population. Il fut élu Maire de la ville de Bangui³¹ et Président du Grand Conseil de l'AEF à Brazzaville. Sous le nom de la République Centrafricaine³², l'ancienne colonie de l'Oubangui-Chari est devenue le 1^{er} décembre 1958, État membre de la Communauté. Il a accédé à l'indépendance le 13 août 1960.

10.- Le Président fondateur de la République Centrafricaine, Barthélemy BOGANDA³³, ne pouvait concrétiser son idéal car le 29 mars 1959, il périt dans un accident d'avion dont les circonstances demeurent encore non élucidées. Il laisse son œuvre inachevée³⁴. La colonisation marqua le destin du pays jusqu'à nos jours. Dès lors, la RCA va connaître une évolution politique et constitutionnelle très mouvementée. Sur le plan politique, constitutionnel et institutionnel, l'évolution de la République Centrafricaine depuis 1958 est parsemée de nombreux événements de nature diverse. La vie juridique et politique est inspirée de celle de la France. Le droit centrafricain puise ses racines profondes de la colonisation. La période au lendemain de l'indépendance a été marquée par des régimes qui ont stimulé le développement économique, mais ils ont aussi renforcé la gouvernance autoritaire issue de l'époque coloniale. Le Centrafrique est devenu indépendant de la France le 13 août 1960. Cependant, le contrat social du nouveau pays n'était pas fondé sur le postulat que les citoyens paieraient des taxes au gouvernement en échange de services publics et de la sécurité, mais plutôt sur l'idée que l'État continuerait à exploiter violemment la population au profit d'une élite restreinte, mais puissante.

³⁰ Le décret du 31 mai 1910 institua le régime de l'indigénat. Aux termes de ce décret, le régime de l'indigénat prévoyait, au droit civil et au droit commun français, des infractions particulières, réprimées par des peines spéciales infligées par l'autorité administrative qui disposait de pouvoirs disciplinaires et judiciaires étendus. Parmi les infractions réprimées, nous pouvons citer : les réunions non autorisées, le déplacement sans laissez-passer, le retard dans le paiement des impôts, le refus de la corvée ou du service de garde, etc. Les principales peines étaient la bastonnade, l'internement administratif, la confiscation des biens. C'est le décret n°46-277, du 20 février 1946 qui supprime le régime de l'indigénat en Afrique.

³¹ La capitale, Bangui, installée dans la ville née du poste fondé par Michel DOLISIE puis Maurice MUSY en 1889, se dresse au bord de l'Oubangui.

³² La RCA tire son nom de sa situation géographique au centre de l'Afrique. Cette dénomination résumait le programme proposé : une Afrique centrale fédérale, dont la RCA formerait le cœur.

³³ Pierre KALK, Barthélemy BOGANDA : élu de Dieu et des centrafricains, Saint Maur, Editions Sépia, 1995.

³⁴ Pierre KALK, Histoire de la République Centrafricaine des origines à nos jours, Ed. Berger-Levrault, Paris, 1974.

11.- Après l'indépendance, les premiers dirigeants de la RCA, Président David DACKO et Ex-empereur Jean-Bedel BOKASSA, ont tenté de renforcer les capacités des institutions publiques et de promouvoir le développement économique et social, mais tous deux l'ont fait au service d'un État à parti unique fondé sur le clientélisme et l'exploitation. Le régime de Bokassa fut singulièrement marqué par la brutalité et la corruption. Pour autant, le système administratif et les institutions sociales de la RCA continuèrent à se détériorer même après sa chute, en 1979. Le pays a sombré régulièrement dans une scène d'instabilité politique³⁵. Les prétendants au pouvoir exploitèrent alors de plus en plus l'identité ethnique comme levier de soutien politique. Le Général André KOLINGBA renversa le Président David DACKO et devint président en 1981. Dès la fin des années 1990, les responsables nationaux en opposition commencèrent à exploiter les conflits locaux et à enrôler criminels et milices dans leur lutte pour le pouvoir. Les changements d'alliance entre les dirigeants politiques, les mouvements rebelles, les milices et les organisations criminelles aboutirent à un schéma complexe de violence entre factions et de ressentiment intercommunautaire qui continue d'affaiblir la cohésion nationale³⁶. Entre 1996 et 1997, trois mutineries militaires déclenchèrent un violent conflit politique. Une tentative de coup d'État manquée en 2001 a abouti, en 2003, à une révolte durant laquelle le Président Ange-Félix PATASSÉ fut évincé par le Général François BOZIZÉ.

12.- En 2004, des groupes rebelles déclenchèrent une guerre civile dans le nord contre le régime de BOZIZÉ. Des accords de paix furent négociés en 2007 et 2008, mais les litiges concernant leur mise en œuvre et l'échec du processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR)³⁷ ultérieur plongèrent le pays dans un nouveau conflit en 2012. Les groupes rebelles formèrent la coalition « Séléka » qui signifie « Alliance », conduite par Monsieur Michel DJOTODIA, et marchèrent sur Bangui. Monsieur Michel DJOTODIA finit par renverser le Général François BOZIZÉ et devint président en mars 2013. Depuis son indépendance, la RCA

³⁵ La vie politique en République Centrafricaine s'est trouvée profondément modifiée par le coup d'État de 1966, dit « coup d'État de la Saint-Sylvestre ». En effet, le régime républicain postcolonial (1959-1966) a été remplacé par une dictature militaire de 1966-1979, dont le sommet a été l'érection du pays en un Empire. Le retour à l'ordre démocratique de 1979 à 1981 a été écourté, à nouveau par un coup d'État qui a consacré un deuxième régime militaire de 1981 à 1993. À la suite de multiples tentatives de coup d'État échouées, la démocratie a été une deuxième fois écourtée à nouveau par un coup d'État qui a consacré un troisième régime militaire de 2003 à 2013.

³⁶ Cahiers économiques de la République Centrafricaine : Briser le cycle du et de l'instabilité, Groupe Banque mondiale, 1er numéro, Mars 2018, p. 16.

³⁷ Le processus DDR consiste à faire désarmer les combattants, les regrouper à un seul endroit. Parmi eux, les combattants militaires qui ont fait défection des rangs de l'armée nationale sont réincorporés et les combattants civils sont formés à un métier pour leur réinsertion dans la vie civile.

n'est parvenue à mener, de façon pacifique, que deux passations de pouvoir, l'une en 1993 et l'autre en 2016. L'élection du Président Faustin-Archange TOUADERA en avril 2016 a mis fin à trois années de transition politique et marque un nouveau chapitre dans l'histoire politique de la RCA³⁸. Le pays se remet difficilement de cette crise politique et sécuritaire majeure. Amorcé au début de l'année 2013, le conflit du pays n'est toujours pas résolu, laissant une population appauvrie et traumatisée, susceptible d'être la proie de groupes armés. Le gouvernement central ne contrôle actuellement qu'environ 40 % du territoire national alors que de nombreux groupes armés sont actifs dans le reste du pays.

13.- La crise a également engendré une profonde récession et une forte dégradation des finances publiques. Cette faiblesse des finances publiques a enrayé la capacité de l'État à fournir des services sociaux de base, y compris à assurer un niveau de sécurité minimum, affaiblissant la légitimité des institutions publiques. La RCA est devenue le théâtre d'une multiplication des forces internationales. Les interventions de l'armée française sous plusieurs appellations³⁹ et d'autres forces d'interposition comme la MISAB⁴⁰, la MINURCA⁴¹, la CEN-SAD⁴², la FOMUC⁴³, la MINUSCA⁴⁴ ne semblent pas contenir la violence et les conflits dans le pays. La paix reste toujours précaire et fragile malgré des multiples accords de paix et de réconciliation signés par les belligérants⁴⁵. Cependant, un regain de confiance a été suscité par l'amorce du processus de réconciliation et une certaine stabilisation du contexte sécuritaire, grâce notamment aux missions de l'ONU (MINUSCA), de l'Union européenne (EUFOR, EUMAM, EUTM)⁴⁶. Par ailleurs, d'autres forces militaires occidentales, dont la Russie, s'impliquent

³⁸ Programme indicatif national pour la période 2014-2020 pour la République Centrafricaine, Rapport, Union Européenne, 2013, p. 10.

³⁹ Les opérations militaires françaises en République Centrafricaine :

- Opération Caban et Barracuda en 1979-1981 suivie des Opérations Almandin 1, 2 et 3 de 1981-1998 ;
- Opération Cigogne de 1998-2002 ;
- Opération Boali de 2002-2013 et
- Opération Sangaris de 2013-2016. Sans ramener la paix dans le pays, la France a retiré les forces française de Centrafrique en octobre 2016.

⁴⁰ La MISAB : la Mission interafricaine de surveillance des Accords de Bangui 1997-1998.

⁴¹ La MINURCA : la Mission de maintien de la paix des Nations Unies en République Centrafricaine, 1998

⁴² La CEN-SAD : la Communauté des Etats sahélo-sahariens

⁴³ La FOMUC : la Force multinationale de la Communauté économique et monétaire des Etats de l'Afrique centrale

⁴⁴ La MINUSCA : la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique.

⁴⁵ Augustin Jérémie DOUI WAWAYE, La sécurité, la fondation de l'Etat centrafricain : contribution à la recherche de l'Etat de droit, Thèse, Université de Bourgogne, 2012, p. 2.

⁴⁶ EUFOR-RCA : Mission de sécurisation en Centrafrique ; EUMAM-RCA : Mission militaire de l'Union européenne de conseil en Centrafrique ; EUTM-RCA : Mission de formation et de conseil de l'armée centrafricaine.

d'avantage dans la recherche de la paix en Centrafrique. Ces avancées s'accompagnent d'attentes énormes de la part de la population, notamment en matière de développement et de réconciliation, auxquelles il faudra répondre promptement afin d'éviter que la fragilité latente et des regains de tension puissent mener à une nouvelle crise. Malgré cette présence massive des forces militaires étrangères, le pays peine à se stabiliser et à se relever. Ce bref aperçu accablant du bilan politique de la République Centrafricaine a impacté négativement l'économie du pays.

II – APERÇU DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

La RCA aborde le troisième millénaire avec beaucoup de paradoxes⁴⁷. D'une part, elle est nantie d'immenses potentialités naturelles, physique et culturelle. D'autre part, l'élite politique n'a pas su gérer de manière rationnelle tous ces atouts afin de propulser la croissance économique et d'assurer le bien-être à la population.

1. Un problème social

14.- La République Centrafricaine demeure l'un des pays les plus pauvres du continent. Les mesures de réformes prises pour le rétablissement de l'équilibre économique ont été insuffisantes et ont rendu la situation du pays encore plus critique. L'État ne parvient pas à se doter suffisamment de ressources permettant de restaurer la cohésion entre les trois dimensions fondamentales d'une économie dynamique en pleine expansion, à savoir la production, la transformation et la redistribution du produit social⁴⁸. Car, les incertitudes politiques et économiques de la RCA ont fait que l'environnement socio-politique reste fragile. La situation sociale demeure précaire en raison de la succession de crises sociopolitiques que la République Centrafricaine a connues ces deux dernières décennies. Ce qui explique la forte dégradation des indicateurs sociaux. La RCA connaît l'un des taux de pauvreté les plus élevés en Afrique subsaharienne, malgré son potentiel économique considérable. En 2003, 67 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté⁴⁹. En 2008, la proportion des pauvres a été estimée à 62 %. En

⁴⁷ PNUD, La RCA face aux défis de la pauvreté, de la bonne gouvernance et de la démocratie, 2001, p. 13.

⁴⁸ PNUD, op cit.

⁴⁹ République Centrafricaine, Plan de transition 2014-2017, Rapport, Ministère de l'Éducation nationale, 2014, p. 7.

2016, l'incidence de la pauvreté s'est accrue, avec particulièrement une forte concentration des pauvres en milieu rural avec plus de 75% de la population vivant sous le seuil de pauvreté⁵⁰.

15.- L'indice de pauvreté humaine (IPH) est de 47,8% et plus de 66% de la population vivent avec moins d'un dollar par jour. Les services sociaux de base sont détériorés, démantelés et parfois inexistantes surtout dans les zones rurales. La République Centrafricaine jadis classée 154^{ième} sur les 174 pays en 1995, a vu son indicateur du développement humain reculer de 5 % et se retrouve à la 165^{ième} place sur les 177 États en 2003. En 2013, l'Indice du développement humain (IDH) de la RCA est passé de 159^e rang mondial au 197^{ème} et dernier rang mondial en 2016⁵¹. La mise à mal des infrastructures économiques et sociales de base fait accroître la pauvreté et la dégradation des conditions de vie des populations. De plus, la mise en œuvre des projets de développement ou des interventions à utilité publique entraîne des déplacements massifs de populations avec des impacts sociaux, économiques, culturels désagréables⁵². Les multiples conflits militaro-politiques ont affecté les opportunités d'investissements économiques et sociales rendant faible l'État à protéger et à sécuriser les populations⁵³. Les soubresauts politico-militaires ont eu des incidences sociales et économiques graves dans le pays. Les entreprises ont été pillées, détruites et fermées à la suite des événements. Mais, la situation continentale de la RCA couplée avec le manque de capitaux et d'investisseurs ont rendu difficile tout effort de développement économique.

2. Une situation économique désastreuse

16.- Dès la fin de la décennie 70, la RCA, à l'instar d'un grand nombre de pays en développement, a commencé à éprouver de sérieuses difficultés pour honorer son service de la dette. En effet, le pays a subi de plein fouet les contrecoups de la conjoncture internationale dès 1978, à savoir hausse des prix du pétrole, baisse des cours des principaux produits à l'exportation, entraînant ainsi une crise budgétaire aiguë. Les équilibres macroéconomiques se

⁵⁰ République Centrafricaine, Quatrième revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit et examen des assurances de financement pour la République Centrafricaine, Rapport du FMI n°18/214, p. 5.

⁵¹ Fiche pays produite par la Direction générale du Trésor. Document en ligne : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/CF/indicateurs-et-conjoncture>

⁵² Jean Bruno NGOUFLO, Apprentissages et transmission des savoir-faire dans une entreprise nationale de production d'électricité l'ENERCA en République Centrafricaine, Thèse, Aix-Marseille Université, 2011, p. 21.

⁵³ Josué NDOLOMBAYE et Jean Bruno NGOUFLO, Le rapport final du Cadre de politique de réinstallation involontaire, RCA Ministère des affaires sociales, 2010.

rompent : déficit budgétaire, endettement étouffant, inflation galopante et déficit commercial chronique⁵⁴. Le Centrafrique était contraint à un ajustement structurel pour se remettre sur le sentier de la croissance économique. Cette politique, à laquelle la Banque mondiale a renoncé en 2004⁵⁵, avait malheureusement conduit à un cercle vicieux d'endettement⁵⁶. Ces politiques d'ajustement structurel ont eu des conséquences très graves sur le plan économique et social. Elles n'ont pas permis aux autorités publiques centrafricaines d'enclencher une véritable dynamique de développement⁵⁷. Car, l'activité économique s'était alors fortement contractée et les indicateurs sociaux se sont fortement dégradés⁵⁸.

17.- La RCA présente les caractéristiques d'un État fragile. Les crises successives de ces trois décennies ont eu des répercussions négatives sur l'économie, fragilisant les institutions publiques et perturbant les activités économiques. Avec un retour progressif à la stabilité politique entre 2004 et 2012, la reprise économique s'est accélérée, grâce notamment aux appuis reçus de la communauté internationale. La RCA a pu relancer son programme de réformes structurelles et en 2006 le gouvernement a démarré son programme macroéconomique et financier à moyen terme. En décembre 2008, afin de renforcer les efforts accomplis, la RCA a tenu un dialogue politique inclusif et mis en œuvre un programme de démobilisation, de désarmement et de réinsertion. Cela a permis en 2011 l'organisation des élections présidentielles et législatives. Cependant, en dépit des progrès enregistrés dans la mise en œuvre des réformes, la RCA demeure encore confrontée à des difficultés de mobilisation de ressources. En effet, les programmes économiques entrepris ont permis d'obtenir des résultats peu encourageants. Agrégat macroéconomique sur lequel se fonde essentiellement la puissance publique, les finances publiques constituent un levier important de croissance économique, et

⁵⁴ Oasis KODILA TEDIKA, Pauvreté en Afrique : la faute aux seuls plans d'ajustement structurel ? Document en ligne : <http://www.afrik.com/article20408.html>.

⁵⁵ Bénédicte CHATEL, « La Banque mondiale met fin aux prêts d'ajustement structurel », in *Marchés Tropicaux* du 10 septembre 2004, p.1946.

⁵⁶ Philippe HUGON, *Économie de l'Afrique*, Paris 3^e édition, Ed. La Découverte, 1999, p.86.

⁵⁷ Des décennies d'instabilité sociopolitique, de conflits armés, de mauvaise gestion économique et de faible gouvernance, ainsi qu'un héritage historique difficile, ont sapé le développement économique et social de la RCA et appauvri sa population. Le Centrafrique se retrouve dans la situation d'un pays complètement abîmé et peu propice à l'investissement. En particulier, à partir de 1993 la crise sociopolitique s'est aggravée avec une succession de mutineries militaires à la fin des années 90. Les crises politico-militaires en RCA ont, par ailleurs, été aggravées par l'instabilité de la sous-région en raison des conflits affectant la plupart des pays frontaliers à la RCA (la République Démocratique du Congo, la République du Congo, le Tchad et le Soudan). Ces événements ont entraîné pour la RCA d'importants pillages de biens et la destruction du tissu économique. Ils ont causé également de nombreuses victimes et entraîné des déplacements massifs de population.

⁵⁸ Banque africaine de développement (BAD), *Etude économique et sectorielle, RCA*, novembre 2012, p. 5.

partant du développement économique et social de la République Centrafricaine. Elles conditionnent la stabilité et la viabilité des institutions étatiques.

18.- Les politiques et les stratégies, les institutions et les structures sont conçues, créées et mises en œuvre en tenant compte de leur incidence présente ou future sur les finances publiques. En outre, la corrélation entre la bonne politique de l'État transparaît dans la situation de ses finances publiques. Elle affecte ses recettes et ses dépenses. Pourtant, l'économie peine à repartir et la pauvreté perdure dans le pays. La mauvaise gestion des finances publiques explique la régression de l'économie centrafricaine. L'État ne dispose pas de ressources suffisantes pour y faire face et dépend encore fortement de la communauté internationale⁵⁹. Sur le plan des échanges, la RCA offre des produits de base de son agriculture de rente (café et coton), le diamant, l'or et le bois comme principaux produits à l'exportation. Le diamant et le bois représentent près de 80% des recettes d'exportation⁶⁰. Par conséquent, le pays n'arrive pas à tirer profit de ses ressources naturelles qui doivent devenir le moteur de la croissance économique⁶¹. De nombreuses crises politico-militaires ont cependant fortement dégradé le tissu économique et social, et affaibli les capacités économiques de l'État comme celles du secteur privé. Pour faire face à ces faiblesses profondes de l'économie, le gouvernement a initié et mis en œuvre des programmes de réformes structurelles qui ont permis d'obtenir des performances économiques et financières partiellement satisfaisantes.

19.- L'évolution du produit intérieur brut (PIB) est discontinue. Par définition, le produit intérieur brut est la mesure, dans le cadre de la comptabilité publique, de la richesse produite au cours de l'année par une économie⁶². En 2003, la croissance économique a connu une chute atteignant - 4,6% du PIB. En 2005, la RCA a enregistré une amélioration des résultats économiques avec notamment un rebond de la croissance du PIB pour atteindre 2,4%, puis 3,8% en 2006 et 4,1% en 2007⁶³. Sur la période 2006-2008, la croissance du PIB a été en

⁵⁹ En ce sens, une Conférence a été organisée à Bruxelles le 17 novembre 2016.

⁶⁰ Banque africaine de développement (BAD), op cit.

⁶¹ Ejaz GHANI et Stephen D. O'CONNELL, Les services peuvent-ils devenir un escalator de croissance pour les pays à faible revenu ? Revue d'économie du développement, Vol. 24, n° 2, 2016, pp. 143-173.

⁶² Claude THELOT et Pascal ROUET, Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés, Conseil des prélèvements obligatoires, Rapport, La Documentation française, mai 2008, p. 72.

⁶³ Banque africaine de développement (BAD), Etude économique et sectorielle, RCA, Novembre 2012, p. 7.

moyenne de 3,2% par an⁶⁴, permettant une hausse modeste du revenu par habitant. La crise économique et financière de 2008 a eu une incidence négative sur l'économie centrafricaine et sur les exportations de la RCA, occasionnant la baisse considérable du PIB entre 2008/2012. Le taux de croissance du PIB a atteint 4,8 % en 2015, mais il s'est réduit à 4,5% en 2016 et un ralentissement à 4,3 % en 2017. La RCA continue d'être un des pays les plus pauvres au monde avec un produit intérieur brut de 382,21 USD par habitant. La crise de 2013 a conduit à une récession économique sans précédent, avec un effondrement du PIB de - 36% en 2013, qui a fortement fragilisé les finances publiques du pays⁶⁵. Le niveau moyen de croissance économique ne parvient pas à générer une amélioration du niveau des revenus.

20.- L'économie centrafricaine reste dominée par le secteur primaire qui contribue à 43% du PIB en 2016⁶⁶. Ses principales activités sont l'agriculture vivrière et l'élevage qui occupent 55 % de la population. Le potentiel agricole de la RCA est malheureusement sous exploité en raison de la faiblesse des infrastructures rurales de transport et de commercialisation des produits agricoles. Sa contribution dans l'économie centrafricaine est très marginale. Le secteur secondaire dans son volet industries extractives est tributaire des cours de ses métaux sur le marché mondial. Les industries manufacturières, les activités de bâtiments et travaux publics (BTP) qui forment l'essentiel du secteur secondaire contribuent à 16% du PIB. Le secteur tertiaire représente 41 % du PIB et comporte pour l'essentiel le commerce et les services⁶⁷. Dans l'ensemble, la situation économique du pays reste peu satisfaisante. Le secteur réel est marqué par un faible niveau du PIB qui ne dépasse pas 900 milliards de FCFA⁶⁸ avec un taux de croissance réel qui oscille entre 3 et 4 % pour un taux d'inflation en moyenne annuelle de 3%. Il y a lieu de préciser que la République Centrafricaine n'est pas un pays exportateur de pétrole⁶⁹. Toutes les données macroéconomiques sont fournies hors pétrole.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Programme indicatif national pour la période 2014-2020 pour la République Centrafricaine, Rapport, Union européenne, 2013, p. 10.

⁶⁶ Fiche pays produite par la Direction générale du Trésor : <http://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/republique-centrafricaine>

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ La conversion de l'euro en franc CFA : 1 € = 655, 36 F CFA.

⁶⁹ FMI, Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne : Mobilisation des recettes fiscales et investissement privé, Études économiques et financières, Rapport, Avril 2018, p. 8.

Tableau n° 1 : PIB (en milliards de Franc CFA et en pourcentage)

	2013	2014	2015	2016	2017
Produit Intérieur Brut aux prix de n-1	706	745	937	929	984
Croissance du PIB à prix constant	-36,7%	1,0%	4,8%	4,5%	4,3%

Sources : Données du Ministère du Plan, de l'Économie et de la Coopération internationale.

Tableau n° 2 : PIB sectoriels (en pourcentage)

	2013	2014	2015	2016	2017
Secteur primaire	-45,1%	-6,5%	3,0%	3,1%	3,2%
Secteur secondaire	-23,0%	1,2%	1,3%	2,5%	7,2%
Secteur tertiaire	-28,7%	16,6%	3,2%	4,8%	1,4%

Sources : Données du Ministère du Plan, de l'Économie et de la Coopération internationale.

Tableau n° 3 : PIB sectoriels (en pourcentage)

	2013	2014	2015	2016	2017
Agriculture	-46,4%	1,2%	1,1%	3,3%	3,4%
Forêts	-18,2%	-33,1%	33,0%	11,0%	15,8%
Extraction	-67,7%	-48,9%	-20,5%	-25,4%	169,7%
Services	-28,0%	16,6%	3,2%	4,8%	1,4%

Sources : Données du Ministère du Plan, de l'Économie et de la Coopération internationale.

21.- La situation des finances publiques est tributaire du contexte économique et sociopolitique précité. Les crises militaro-politiques survenues en Centrafrique ont eu des effets négatifs sur la mobilisation des recettes fiscales. L'État centrafricain éprouve de sérieuses difficultés à générer et collecter les impôts et taxes. D'autres causes de cette situation peuvent être relevées dans le taux de pression fiscale. Les recettes fiscales rapportées au PIB ne dépassent pas le seuil de 10 % alors que celles des autres pays de la sous-région atteignent les 15%. Ce faible taux s'explique par la structure du PIB qui accorde un poids important au secteur primaire, notamment l'agriculture qui génère peu de recettes fiscales⁷⁰. A cela s'ajoutent le rétrécissement

⁷⁰ Programme indicatif national pour la période 2014-2020 pour la République Centrafricaine, Rapport, Union Européenne, 2013, p. 10.

de la base d'imposition à la suite de la destruction de certaines entreprises durant les crises et la faiblesse des recouvrements. De ce fait, le niveau des dépenses excède largement les ressources de l'État. L'État mobilise environ 50 milliards FCFA en moyenne de recettes fiscales pour des dépenses minimales de 100 milliards FCFA dont la plus grande partie est couverte par les ressources externes. Le solde budgétaire est toujours déficitaire. En 2003, les dépenses totales étaient de 97,2 milliards FCFA contre 53,7 milliards FCFA de recettes totales. A la faveur d'une légère amélioration des ressources, les dépenses se sont contractées en 2015 à 132,30 milliards FCFA contre 203,66 milliards FCFA de recettes publiques⁷¹.

22.- Poursuivant une tendance amorcée depuis plusieurs années, la part des dépenses totales de l'État couvertes par des recettes fiscales ne cesse d'augmenter, passant de 134,05 milliards FCFA en 2016 à 177,56 milliards FCFA en 2017. Durant la même période, les recettes publiques ont stagné à 115,71 milliards FCFA en 2016 et à 123,58 milliards FCFA en 2017. Les déficits budgétaires se sont creusés, passant de 4,6 % du PIB en 2016 à 5 % en 2017. Pour un taux de dépenses publiques de 14,9 % du PIB, la République Centrafricaine dépend de l'aide extérieure. Cette situation budgétaire a fortement restreint la capacité de l'État à tenir ses engagements financiers⁷². Cela a conduit à une accumulation des arriérés faisant ainsi croître de façon constante la dette de la RCA. Ainsi, l'encours de la dette extérieure se situait à 326,4 milliards en 2008⁷³. Malgré l'annulation d'une partie de la dette par les partenaires financiers⁷⁴, elle est restée élevée. L'encours de la dette publique centrafricaine s'élevait à 613,37 milliards FCFA en 2015. Il a connu une baisse à 580,12 milliards FCFA en 2016 et s'est élevé à 634,54 milliards FCFA en 2017⁷⁵. Les différents taux rapportés au PIB s'élèvent à 35% en 2008. L'encours de la dette s'est élevé à plus de 50 % du PIB atteignant 64,2 % du PIB en 2015 et a connu une baisse de 56 % du PIB en 2016 à 51,8 % en 2017⁷⁶. L'état des finances publiques centrafricaines met en exergue la faiblesse des recettes budgétaires. Cette inertie des finances

⁷¹ République Centrafricaine, Rapport d'exécution budgétaire, Ministère des finances et du budget, 2015, p. 7.

⁷² Programme indicatif national pour la période 2014-2020 pour la République Centrafricaine, Rapport, Union Européenne, 2013, p. 10.

⁷³ Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP 1).

⁷⁴ L'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPTE) a permis à la RCA de bénéficier d'un allègement conséquent sur le stock de sa dette, soit 90% de réduction de sa dette en valeur nominale.

⁷⁵ Données produites par la Direction de la Dette et des Participations, République Centrafricaine, 2017.

⁷⁶ FMI, bases de données de surveillance commune et des Perspectives de l'économie mondiale, avril 2018.

de l'État s'explique par le poids croissant des choix inappropriés du passé et qui ont entraîné une faible mobilisation des ressources fiscales.

23.- En effet, les recettes fiscales sont restées très volatiles. Les recettes fiscales ont augmenté graduellement de 2015 à 2017, sans permettre au gouvernement de financer le développement. Ces trois années apparaissant, pour les finances de L'État, comme exceptionnellement favorables. Les recettes fiscales ont atteint 97,4 milliards FCFA en 2017, contre 79,4 milliards FCFA en 2016 et 67,9 milliards FCFA en 2015. Les recettes fiscales rapportées en pourcentage du PIB sont restées bien en deçà des prévisions. Cette contreperformance s'explique par un faible civisme fiscal, le recouvrement insuffisant d'impôts et la lenteur du rétablissement des services fiscaux dans les zones affectées par les violences⁷⁷. Le taux de pression fiscale c'est-à-dire le ratio Recettes fiscales/PIB, hors pétrole, reste l'un des plus faibles de la sous-région soit 8,6 % contre 13,4 % au Cameroun, 13,3 % au Congo démocratique et au Gabon. Selon les critères de convergence sous régionale CEMAC, il doit se situer autour de 17 %⁷⁸. Le taux de pression fiscale est passé de 6,5 % en 2003 à 8,2 % en 2007, 11,2 % en 2008 pour baisser à 10,4 % en 2009 en raison des effets induits de la crise financière internationale. Les recettes intérieures ne représentaient en moyenne plus que 6 % du PIB durant la période des violences en 2013 contre 11,5 % du PIB en 2012. Le taux de prélèvement fiscal de la RCA est de 9,1 % du PIB en 2017. Le développement du secteur informel rend plus délicate la possibilité d'une extension de l'assiette fiscale. Ce faisant, le niveau des ressources publiques intérieures demeurent faible. L'État n'est pas en mesure de mobiliser les ressources intérieures nécessaires au financement du développement. Comme le dit Ralph K. DAVIDSON de la Fondation ROCKFELLER aux États-Unis, le problème principal du développement économique réside dans la mobilisation et l'affectation des ressources à des fins de croissance⁷⁹.

⁷⁷ FMI, Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne : Mobilisation des recettes fiscales et investissement privé, Études économiques et financières, Rapport, Avril 2018, p. 42.

⁷⁸ RCA, Rapport du projet d'appui de la réforme du Ministère des Finances (AREMIF) financé par l'Union européenne (EU), 2010.

⁷⁹ Troisième conférence de REHOVOTH sur le thème : Les problèmes fiscaux et monétaires des pays en voie de développement, 1967, p. 225.

Tableau n° 4 : République Centrafricaine : Opérations financières de l'État

	2015	2016	2017
Dettes intérieure	293,77 milliards FCFA	268,22 milliards FCFA	294,03 milliards FCFA
Dettes extérieure	319,60 milliards FCA	311,90 milliards FCFA	340,51 milliards FCFA
Totale dette publique	613,37 milliards FCFA	580,12 milliards FCFA	634,54 milliards FCFA

Source : Données de la Direction de la Dette et des Participations. Tableau réalisé par l'auteur.

Tableau n° 5 : République Centrafricaine : Opérations financières de l'État (en pourcentage du PIB)

	2015	2016	2017
Dépenses publiques	14,9	12,6	14,3
Solde budgétaire global, hors dons	-7,8	-4,4	-5,9
Dettes publiques	64,2	56	51,8
Recettes publiques	7,1	8,2	8,3

Sources : FMI, Tableau réalisé par l'auteur.

Tableau n° 6 : Recettes fiscales (en milliards et en pourcentage du PIB)

Recettes fiscales	2015		2016		2017	
	Total	% PIB	Total	% PIB	Total	% PIB
Recettes fiscales et douanières totales	67 860	7,2	79 362	8,4	97 370	7,6
Recettes intérieures totales	47 893	5,1	49 600	5,4	62 536	4,7
Impôts directs	14 862	1,5	17 461	2	22 720	1,7
Impôt sociétés	5 529	0,6	6 911	0,8	9 172	0,7
Impôt sur le revenu des personnes physiques	8 507	0,9	5 643	0,6	6 756	0,5
Impôts fonciers	473	/	528	0,1	846	0,1
Autres impôts directs	353	/	4 379	0,5	5 946	0,4
Impôts indirects	30 621	3,2	30 668	3,2	37 491	2,9
TVA	26 800	2,8	27 586	2,9	34 163	2,6
- dont TVA sur importations	15 537	1,6	17 166	1,5	17 596	1,6
- dont TVA intérieure	11 263	1,2	10 420	1,4	16 567	1
Taxe activités minières	365	/	541	/	225	0,1
Autres taxes	3 456	0,4	2 541	0,3	3 103	0,2
Enregistrement, timbre, autres	2 410	0,2	1 471	0,2	2 325	0,1
<i>Recettes non fiscales (pour mémoire)</i>	3 190		1 237		2 319	
Taxes sur commerce extérieur (hors TVA)	19 967	2,1	29 762	3	34 834	2,9
Droits de douane	12 183	1,3	17 420	1,5	17 720	1,7
Taxe unique sur les produits pétroliers	1 680	0,2	5 047	0,7	8 118	0,5
Droits d'accise	600	/	570	0,1	1 015	0,1
Taxes sur les exportations	789	/	1 137	0,1	1 081	0,1
Autres taxes	4 715	0,5	5 588	0,6	6 900	0,5
PIB (en milliards FCFA)	937		929		984	

Source : Administrations des impôts et des douanes centrafricaines.

III – LA NOTION DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

24.- Le développement économique est devenu l'une des préoccupations majeures de la société contemporaine. La prise de conscience généralisée de ce problème a conduit les spécialistes traitant du sujet à chercher les moyens les plus appropriés pour y apporter des solutions. Pour une meilleure compréhension du concept, il faut se projeter dans l'évolution des théories explicatives du développement des années 1970. En effet, définir le développement comme un simple processus de rattrapage technologique et économique calqué sur le modèle des sociétés les plus avancées apparaît, à compter du début de la décennie 70, comme une vision désuète⁸⁰. Aujourd'hui, le concept du développement a évolué. Son nouveau cadre de référence fait clairement ressortir l'importance de la prise en compte des dimensions politique, sociale et culturelle de l'épanouissement des hommes et des peuples.

1. Définition du concept de développement économique

25.- Avant d'entamer une étude portant sur la fiscalité et le développement, il convient alors de déterminer ce qu'on entend par développement économique. La notion de développement désigne un processus historique par lequel les sociétés se transforment. C'est alors un concept positif, dont l'analyse relève de la description des changements de tous ordres enregistrés dans la durée⁸¹. Comme l'affirmait Raymond BARRE : « Le développement est un processus de transformation des structures économiques, sociales, politiques et mentales, qui ne peut s'accomplir en un temps bref »⁸². L'idée de développement renvoie, d'une manière générale, à la notion de progrès qui implique l'industrialisation, la croissance, l'accroissement du niveau général d'éducation, l'allongement de la durée de vie, l'augmentation du revenu par tête d'habitants, ou encore, une répartition plus égalitaire des revenus⁸³. En effet, le développement est une notion quantitative et qualitative. Elle résulte de la comparaison entre des situations diverses observées dans les pays en faisant appel à des critères économiques, sociaux et

⁸⁰ Michel DROUIN, *Le financement du développement*, Armand Colin, 1998, p. 24.

⁸¹ Emmanuelle BÉNICOURT, « Développement économique, notion de », *Encyclopædia Universalis*, 2014. Document en ligne : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/developpement-economique-notion-de/>

⁸² Raymond BARRE, *Cahiers I.S.E.A. Série F*, n°11, Avril 1958.

⁸³ Emmanuelle BÉNICOURT, *op cit.*

sociologiques⁸⁴. En fait, on retient que le développement est étymologiquement l'épanouissement des potentialités et des capacités, propres aux personnes et aux sociétés⁸⁵.

26.- A la lumière de cette définition du mot développement, le développement économique désigne l'ensemble des transformations des structures mentales et institutionnelles, les modifications dans les habitudes sociales et l'organisation d'ensemble des activités économiques⁸⁶. Il repose sur la création de richesses et traduit les changements qui se produisent au sein de la société et qui accompagnent les transformations économiques. Le développement économique, comme le dit Philippe HUGON, relie les dynamiques endogènes propres aux diverses sociétés et leur mode d'insertion dans l'économie mondiale⁸⁷. Généralement, on associe développement économique et progrès social, puisqu'il entraîne une progression du niveau de vie de la population. Car, la politique de développement doit viser à favoriser, non seulement les investissements privés, mais aussi la croissance économique et la réduction des vulnérabilités⁸⁸. Cependant, les pays en développement dont le Centrafrique, contrairement aux pays développés⁸⁹, connaissent des difficultés de croissance économique⁹⁰. Malgré ces difficultés, certains pays en développement⁹¹ ont des économies à croissance rapide et d'autres

⁸⁴ Patrick SIMON, *Economie-Droit et Management*, Bréal, 2015, p. 96.

⁸⁵ Philippe HUGON, *Afriques : Entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, 2016, p. 195.

⁸⁶ Patrick SIMON, *op cit*.

⁸⁷ Philippe HUGON, *Afriques : Entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, 2016, p. 198.

⁸⁸ Matthieu BOUSSICHAS et Patrick GUILLAUMONT, *Financer le développement durable – Réduire les vulnérabilités*, Economica, 2015.

⁸⁹ La communauté internationale a reparti les pays selon le revenu national brut (RNB) par habitant en quatre grandes catégories. Il y a les pays à faible revenu, les pays à revenu moyen inférieur, les pays à revenu moyen supérieur et les pays à revenu élevé, supérieur. Banque mondiale (en ligne) :

<http://donnees.banquemondiale.org/a-propos/classification-pays>

⁹⁰ La croissance économique mesure l'augmentation des richesses d'un pays sur une longue période. Elle correspond à un accroissement des quantités économiques globales. La situation économique se mesure à l'aide de l'évolution du PIB d'une année sur l'autre, ce qui représente le taux de croissance. Patrick SIMON, *Economie-Droit et Management*, Bréal, 2015, p. 94.

⁹¹ Les organismes internationaux opèrent des classifications qui permettent d'analyser le poids économique de ces Etats. Une segmentation a été faite au sein des PED en créant la catégorie des Pays les moins avancés (PMA) comme étant le « maillon le plus faible et le plus pauvre » de la communauté internationale. Ce n'est qu'en décembre 1969 que l'Assemblée générale des Nations unies se penche sur l'identification des pays les moins avancés (PMA). Les critères adoptés par les Nations Unies pour les identifier sont d'abord le PIB par habitant, inférieur à 100 dollars. Il y a ensuite la part des industries manufacturières dans le PIB, inférieur à 10 %. Enfin, les premiers critères sont complétés par le taux d'alphabétisation de la population de 15 ans ou plus, inférieur à 20 %. En effet, les PMA possèdent des caractéristiques communes : pauvreté, faible développement et forte vulnérabilité face aux crises.

Au mois de mai 2011 s'est tenue à Istanbul (Turquie) la 4^{ème} Conférence des nations unies sur les PMA pour examiner les problèmes spécifiques de développement auxquels étaient confrontés ces pays et arrêter un programme d'action en leur faveur pour la décennie 2011-2020. Huit « domaines d'action prioritaires » à l'intention des PMA et de leurs partenaires de développement ont été définis dans le Programme d'action

à croissance lente⁹². On les désigne sous l'appellation de « Pays émergents »⁹³. Il est nécessaire de se demander quelle est la pertinence de cette notion en rapport avec le processus du développement économique d'un pays.

2. Liens entre les notions de pays en développement et pays émergent

27.- Dès les années 80, la littérature économique a d'abord utilisé le terme « d'économies à marché émergent » pour désigner des pays à la croissance rapide et présentant des opportunités d'investissement. De fait, les pays émergents se définissent d'abord par leur décollage économique⁹⁴. Ils désignent les nations insérées entre les pays développés et les pays les moins avancés. L'émergence d'un environnement économique, juridique et politique international a permis la création de bases indispensables à l'essor d'une période de transition entre les différents niveaux de développement. À cet effet, de nouveaux acteurs sont apparus dans le contexte de l'environnement économique international. Ils sont les pays à revenu moyen, mais demeurent sous-développés, car leur faible revenu par habitant et le caractère dual de leur société impliquent l'exclusion d'importants secteurs de la population des bénéficiaires du développement économique⁹⁵. C'est une catégorie de pays qui procèdent des anciens « pays en développement ». Selon Messieurs Jean-Jacques GABAS et Bruno LOSCH, c'est le statut

d'Istanbul. L'un de ces domaines prioritaires est « la mobilisation de ressources financières pour le développement et le renforcement des capacités ».

CNUCED (conférence des nations unies sur le commerce et le développement), Rapport 2012 sur les pays les moins avancés (PMA) : Les PMA sont un groupe de pays désignés comme tels par l'Organisation des Nations Unies en raison de la faiblesse de leur revenu national brut par habitant et de leur capital humain ainsi que de leur forte vulnérabilité économique. Quarante-huit pays sont actuellement désignés par l'Organisation des Nations-Unies comme « pays les moins avancés ».

⁹² Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA, *Mondialisation et compétition : pourquoi certains pays émergents réussissent et d'autres non*, Ed. La Découverte, 2009, p. 47.

⁹³ Antoine van AGTMAEL, économiste à la Société Financière Internationale qui voulait, par ce terme, faire la distinction à l'intérieur de la catégorie des Pays en développement (PED) entre ceux qui présentaient des risques importants pour les investisseurs internationaux et ceux qui, au contraire, pouvaient être des « terres d'opportunités ». Il s'agissait dans les années 1980 par la désignation « pays émergents », de distinguer le bon grain (pays à forte croissance, faiblement endettés, dont le compte de capital était suffisamment ouvert pour accueillir des capitaux) de l'ivraie (pays à faible croissance, croulant sous le poids de la dette, relativement fermé aux entrées de capitaux). Cité par Dalila NICET-CHENAF, « Les pays émergents : performance ou développement ? », *La Vie des idées*, 4 mars 2014. ISSN: 2105-3030. URL: <http://www.laviedesidees.fr/Les-pays-emergents-performance-ou.html>

⁹⁴ Damien FORTERRE, Catherine LAFARGE, *Gérer les risques des achats à l'international – opportunités de développement dans les pays émergents*, Éditions Dunod, 2013, p. 1.

⁹⁵ Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA, *Mondialisation et compétition : pourquoi certains pays émergents réussissent et d'autres non*, éditions la découverte, 2009, p. 26.

accordé aux nouveaux arrivants dans l'antichambre de la « cour des grands », celle des pays les plus « avancés » qui ont réussi leur « développement »⁹⁶.

28.- Les caractéristiques qu'on attribue aux pays émergents sont : compétitivité, accumulation du capital, maîtrise du développement, dépassement incontesté de l'économie rentière, existence d'un marché financier institutionnalisé, capacité de négociation avec les pays développés⁹⁷. Telles sont, en somme, les qualités réunies par les pays émergents pour marcher vers de nouveaux paliers de développement. Alors, en quoi le Centrafrique est un pays en développement et non un pays émergent ? L'émergence d'un pays dépend de la prospérité de son économie. En effet, la position du Centrafrique dans le monde, figurant parmi les pays les plus pauvres de la planète, donne la mesure des contraintes à surmonter pour s'engager dans la voie de l'émergence économique. Il est clair qu'en faisant la balance des obstacles et des atouts de l'économie centrafricaine, les premiers l'emportent sur les seconds. Car, l'examen des potentialités naturelles centrafricaines fait ressortir d'immenses richesses qui sont peu ou pas exploitées. Les cultures de rente laissées par les colons ont constitué les bases de l'économie. C'est ainsi que les cultures du coton, du café et du tabac auxquelles il convient d'ajouter les ressources minières ont assuré pendant un certain temps la stabilité économique du pays⁹⁸. Mais, l'évolution de l'économie mondiale a eu raison de cette approche rentière de l'économie nationale.

29.- Pays enclavé, les perspectives de développement en Centrafrique sont freinées par le manque d'infrastructures et la faiblesse énergétique. La faiblesse des infrastructures est un défi majeur. Il suffit de regarder la carte du pays pour se rendre compte que le réseau routier centrafricain est très fragmenté⁹⁹. Ainsi, la médiocrité des infrastructures et les coûts élevés des transports entravent la croissance économique. Sans parler du secteur agricole qui dépend fortement des routes, le transport est la voie du développement. Par ailleurs, les perspectives de croissance pour l'économie centrafricaine restent liées à l'évolution de la situation politique

⁹⁶ Jean-Jacques GABAS et Bruno LOSCH, Rubrique « La fabrique en trompe-l'œil de l'émergence », vs Christophe JAFFRELOT, L'enjeu mondial : les pays émergents, Presses de Sciences Po-L'Express, 2008, p. 25.

⁹⁷ Jean COUSSY, Rubrique « Un essai de typologie », vs Christophe JAFFRELOT, L'enjeu mondial : les pays émergents, Presses de Sciences Po-L'Express, 2008, p. 74.

⁹⁸ Xavier MBEMBELE, La contribution des sociétés tabacoles au développement socio-économique du Sud-ouest centrafricain de 1951 à 2001, Mémoire, Master II Histoire, Université de Bangui, 2007, p. 67.

⁹⁹ Les régions sont très peu reliées entre elles. Les routes sont en mauvais état, et beaucoup d'entre elles n'étant pourvues d'aucun revêtement.

intérieure. L'insécurité et l'instabilité politique continuent de constituer des défis au développement économique de la République Centrafricaine. Dans ce contexte, les activités économiques peinent à reprendre. L'incertitude liée à la récurrence des conflits armés, n'est pas de nature à y attirer des investissements étrangers. La République Centrafricaine est un État fragile en situation de post-conflit¹⁰⁰. Les multiples conflits armés qu'a connu le pays ont miné le tissu économique et social. De surcroît, l'État centrafricain est dépendant entièrement de l'aide extérieure pour assurer ses missions régaliennes. Cette situation annihile sa capacité à attirer les investissements privés et à mobiliser efficacement les ressources fiscales nécessaires au financement endogène du développement. Ce faisant, le Centrafrique ne remplit pas tous les critères indispensables pour être classé comme un pays émergent. Après avoir mis en relief les caractéristiques indispensables aux classements des pays émergents, il faut noter que le problème fiscal est un des aspects essentiels du développement¹⁰¹.

IV – LA PRÉSENTATION DU SUJET ET SON CADRE TEMPOREL

30.- L'un des problèmes-clés du développement économique est celui de son financement endogène. Si les capacités contributives font défaut, il est impossible d'assurer un développement harmonieux de l'économie. En effet, l'avenir des économies des États en développement est aujourd'hui plus que jamais tributaire de la réalisation et de la productivité des ressources fiscales et douanières. Ainsi, la politique fiscale a un rôle très important à jouer dans le développement économique d'un pays. Elle consiste à choisir le mode de financement adéquat pour assurer la réalisation des obligations de l'État ainsi que pour concilier ses différents objectifs financiers, économiques et sociaux. Dans tous les pays en développement en général et les pays africains en particulier, la politique fiscale est la locomotive du développement. Le Centrafrique n'échappe pas à cette règle. Il faut de ce fait promouvoir une politique fiscale efficace susceptible de mobiliser des ressources fiscales. Ainsi, une politique fiscale efficace doit être définie en fonction de la stratégie de développement économique et social pays¹⁰².

¹⁰⁰ Rapport Afrique de Crisis Group N°136, République Centrafricaine : anatomie d'un État fantôme, 13 décembre 2007.

¹⁰¹ Jean-Marc GASTELLU, Jean Yves MOISSERON et Guy POURCET, Fiscalité, Développement et Mondialisation, Maisonneuve et Larose, 1999, p. 7.

¹⁰² Anas Bensalah ZEMRANI, La fiscalité face au développement économique et social du Maroc, LGDJ, p. XI.

1. Le cadre temporel du sujet

31.- La connaissance et la prise en compte de l'évolution politique et économique de l'État centrafricain sont nécessaires dans toute réflexion de politique de développement. Elles servent de repères en vue de dégager une véritable vision future d'un développement économique. En effet, la réflexion portée sur la fiscalité et le développement en République Centrafricaine doit conduire à traiter le sujet dans un certain dynamisme. Cette approche dynamique du sujet part de la décennie 80 pour bien appréhender les événements qui ont sous-tendu les différentes réformes fiscales adoptées. Car, la décennie 80 apparaît comme une date phare dans l'analyse de toute politique de développement en Afrique¹⁰³. Un recul d'un demi-siècle semble raisonnable pour étudier l'impact économique des legs dans la mesure où cette durée nous permet d'aborder la question à différentes phases des politiques de développement. Cette période référencée a été marquée par une crise économique sans précédent pour la plupart des États africains subsahariens. Les effets de la crise ont eu des répercussions au niveau des finances publiques par une chute des recettes fiscales qui a aggravé les déficits budgétaires. C'est dans ce contexte de débâcle économique que les institutions financières internationales¹⁰⁴ ont imposé aux États africains la mise en place de réformes fiscales dans le cadre des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel. Les mesures envisagées visaient à assurer un meilleur rendement budgétaire de l'impôt sans compromettre les objectifs de diversification des économies africaines et d'ouverture aux échanges internationaux¹⁰⁵.

32.- Mais, en réalité, la mise en œuvre des mesures d'ajustement structurel en Centrafrique n'a guère parvenu à enclencher le développement. Malgré ce bilan mitigé, les autorités publiques ont poursuivi les réformes financières prévues par le programme dans le cadre de mobilisation des ressources intérieures. Cet objectif a été renforcé par la mise en œuvre effective des recommandations des états généraux des finances publiques en Centrafrique¹⁰⁶. Le rendement fiscal de la RCA est resté en deçà de la performance souhaitée à cause de la faiblesse des caractéristiques de l'économie centrafricaine. Par ailleurs, la tenue des statistiques dans les

¹⁰³ Idrissa NDIAYE, La politique fiscale des sociétés dans les États membres de l'espace OHADA : la problématique de l'assiette fiscale et solutions pour le développement, Thèse, Université Paris 13, 2008, p. 26.

¹⁰⁴ Fonds monétaire international et Banque mondiale.

¹⁰⁵ Idrissa NDIAYE, op cit, p. 28.

¹⁰⁶ Les assises des États généraux des Finances Publiques de la République Centrafricaine sont tenues à Bangui du 08 au 10 septembre 2011.

administrations financières du pays est très préoccupante. Certaines données sont quasi inexistantes, sinon souvent aléatoires en raison de la contradiction potentielle entre les différentes sources de production des statistiques. Cette situation va impacter l'utilisation des données statistiques dans ce travail de recherche. Mais de multiples problèmes se posent lorsqu'il faut porter l'économie centrafricaine à un niveau désirable¹⁰⁷. Car, la promotion du développement économique du pays rencontre des goulets d'étranglement qui justifient l'insuffisance des ressources fiscales. La solution à envisager réside dans la mise en œuvre d'une politique fiscale compatible avec les objectifs économiques.

2. Problématique

33.- Le développement économique a déjà fait l'objet d'une littérature abondante. Mais sur la question du sous-développement, les spécialistes cherchent des voies et moyens du développement¹⁰⁸. C'est ainsi que la fiscalité est donnée comme l'un de ces moyens. Certains auteurs la considèrent comme l'une des clefs du développement¹⁰⁹. Cette constatation qui est valable pour tous les États modernes, prend une importance particulière pour les pays en développement. En effet, cette implication de la fiscalité pose le problème de l'utilité de la politique fiscale dans le financement du développement économique des pays en développement. Car, la politique fiscale a un rôle fondamental à jouer dans les pays en développement, mais que celui-ci soit très différent de celui envisagé pour les pays développés¹¹⁰. La politique fiscale dans un pays en développement constitue une partie essentielle de la politique de développement¹¹¹. C'est pourquoi, la fiscalité est essentielle pour les actions de développement économique et social de la République Centrafricaine. L'application de la politique de développement exige des ressources financières suffisantes, sans lesquelles les gouvernements auront du mal à appliquer des politiques économiques et

¹⁰⁷ Luc Bourcier de CARBON, Revue de Science financière, Rubrique : « Financement interne et financement externe des pays en voie de développement », Janvier 1961 – n° 1, p. 83.

¹⁰⁸ Anas Bensalah ZEMRANI, idem.

¹⁰⁹ Ce sont les termes d'une note de l'O.N.U., rédigée avec la collaboration du Pr. R.A. MUSGRAVE, O.N.U., doc. E/4366, cité par Anas B. ZEMRANI, La fiscalité face au développement économique et social du Maroc, LGDJ, p. IX.

¹¹⁰ Raja J. CHELLIAH, cité par P. NGAOSYVATHN, Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement, le rôle qualitatif : l'impôt promoteur du développement économique et sociopolitique, tome 2, LGDJ, Paris, 1980.

¹¹¹ Richard BIRD, cité par P. NGAOSYVATHN, ibidem.

sociales, à effectuer des investissements indispensables pour parvenir à un développement économique¹¹².

34.- C'est ainsi que les pouvoirs publics centrafricains recherchent, au nom du développement, à orienter de façon systématique, le fonctionnement de l'économie par l'élaboration des plans de développement économique et social¹¹³. Ces programmes, visant à accélérer la croissance économique, ont brillé par un manque de prévision et un déficit d'organisation qui illustrent parfaitement leur inadaptation les conduisant à l'échec. Il est indispensable que l'État centrafricain dispose des moyens nécessaires à une intervention efficace et une orientation du développement du pays. A cet effet, le système fiscal est l'une des expressions du système économique à la régulation duquel il participe¹¹⁴. Ce qui fait dire au Professeur Michel BOUVIER que la fiscalité et le développement partagent en réalité un même dénominateur, le modèle de société à bâtir, pour lequel la première est l'une des institutions cardinales et le deuxième le processus. Car, les défis que pose aujourd'hui la fiscalité sont étroitement liés aux transformations présentes et à venir de nos sociétés¹¹⁵.

35.- La fiscalité et le processus de développement sont le reflet de la gouvernance publique de chaque pays, de la vision commune du futur. C'est le modèle politique, économique et social qui détermine l'efficacité de la fiscalité¹¹⁶. Il est utopique d'espérer un système fiscal simple, efficace et équitable sans l'amorce concomitante d'une structure progressive du champ social, économique et politique, fondement d'un nouveau savoir vivre ensemble, base du développement¹¹⁷. Pour ce faire, l'impôt est la condition sine qua non du développement économique et social avec lequel il cultive une relation d'équivalence, tant il est vrai que le processus de développement se nourrit de l'impact du système fiscal sur les rapports sociaux¹¹⁸. C'est à juste titre que Monsieur Jack LANG affirme que le système fiscal est ce palimpseste sur lequel sont écrits et réécrits sans cesse les termes des équilibres économiques et sociaux¹¹⁹.

¹¹² Commission Economique pour l'Afrique, Note d'orientation : Mobilisation des recettes fiscales intérieures pour le développement en Afrique, Nations-Unies, N°001, 2011, p. 1.

¹¹³ Fidèle KABRAL-YANGASSENGUE, Les aspects juridiques de l'interventionnisme économique dans les États francophones d'Afrique au Sud du Sahara : cas de la Centrafrique, Thèse, Toulouse I, 1986, p. 14.

¹¹⁴ Jean-Marc GASTELLU, Jean Yves MOISSERON et Guy POURCET, op cit, p. 9.

¹¹⁵ Michel BOUVIER, Pour une renaissance de la théorie de l'impôt, Revue de droit fiscal, n° 24, 15 juin 2006 ; p.1123.

¹¹⁶ Michel BOUVIER, op cit, p.1123.

¹¹⁷ René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Edilivre, 2012, p. 38.

¹¹⁸ René OSSA, op cit., p. 41.

¹¹⁹ Jack LANG, Faire la révolution fiscale, Paris, Plon, 2006, p. 14.

C'est dire que le lien entre la fiscalité et le développement montre à quel point la nécessité de créer et d'intensifier la mobilisation des ressources internes est considérée comme une solution à la problématique du développement économique et social de la République Centrafricaine. A l'instar des pays en développement, le Centrafrique rencontre des difficultés dans la promotion du développement économique et figure parmi les pays les plus pauvres de la planète.

36.- La faiblesse des ressources financières de l'État centrafricain est légendaire. Il fait face à une insuffisance chronique des ressources internes. Cette faiblesse des ressources financières est consécutive à une politique fiscale inappropriée rendant la fiscalité défavorable au développement. Puisque, ce que vit le pays aujourd'hui sur le plan politique et économique n'est que la résultante « triviale » de l'irresponsabilité politique affichée dans le passé. En effet, le manque de vision du futur ou la manifestation d'une vision à court terme des élites politiques a neutralisé le décollage économique du pays qui est tombé sous la dépendance de l'aide internationale. Or, le développement est fonction de la possibilité qu'un pays ait pour financer une politique d'investissement productif. Mais, la gestion déficiente des finances publiques centrafricaines conduise à des niveaux d'épargne disponible trop bas pour promouvoir la croissance économique sur les seules ressources du pays. Cette situation explique et justifie encore les appuis budgétaires extérieurs de façon à compléter les ressources intérieures afin de permettre le financement du développement¹²⁰. La RCA dépend de l'aide extérieure pour enclencher le processus du développement. Le niveau élevé de dépendance de la RCA à l'égard de nombreux partenaires de développement pour fournir un soutien à long terme menace la stabilité budgétaire et la croissance économique¹²¹.

37.- Le Centrafrique a besoin de mobiliser efficacement les recettes publiques pour relever le défi économique. Mais, le problème est l'insuffisance d'épargne interne. La rareté de l'épargne oblige l'État à ne compter que sur le produit de la fiscalité¹²². Or, si l'on utilise la fiscalité comme un incitateur à l'épargne et à l'investissement, les recettes demeureront insuffisantes. De même, si elle est utilisée pour rapporter des fonds nécessaires aux dépenses publiques, l'initiative privée s'en trouvera inhibée. C'est pourquoi des programmes de réformes ont été

¹²⁰ Michel DROUIN, Le financement du développement, Armand Colin, 1998, p. 5.

¹²¹ Cahiers économiques de la République Centrafricaine : Briser le Cycle des Conflits et de L'instabilité, Groupe Banque mondiale, 1^{er} numéro, Mars 2018, p. 11.

¹²² Alain BARRERE, Politique financière, Dalloz, 1959, p. 561.

initiés afin de réunir les conditions nécessaires pour parvenir à une mobilisation efficace des ressources fiscales. Pour autant, la maîtrise des dépenses publiques doit permettre, non seulement d'accroître le volume des ressources disponibles pour le développement, mais aussi de créer l'espace budgétaire dont le pays a besoin pour s'approprier effectivement son processus de développement. C'est pourquoi, le financement externe ne doit être que complémentaire de l'effort propre qui peut seul donner au développement son sens national¹²³. Dans ce contexte, comment se développer si l'on ne dispose pas de ressources propres. Est-ce-que le système fiscal en vigueur est susceptible de mobiliser efficacement les ressources fiscales nécessaires au financement endogène du développement ? Sont-elles suffisantes pour surmonter les obstacles qui inhibent le développement économique de la RCA ? Est-ce-que la politique fiscale est compatible avec les objectifs de développement ? L'impératif de développement économique implique qu'il faut rechercher et prendre l'argent là où il se trouve. Tout le problème est de le découvrir et de le collecter. C'est la mission assignée aux administrations fiscale et douanière centrafricaines.

38.- Pour ce faire, quelles sont les stratégies mises en œuvre pour renforcer la performance fiscale capable de financer le développement de la République Centrafricaine ? Cette série de questions constitue le substrat du présent travail de recherche. Il ambitionne d'y apporter quelques éléments de réponse permettant de déterminer quelle est le rôle et l'importance de la politique fiscale pour le développement économique et social de la République Centrafricaine. Pour être efficace, la politique fiscale doit être coordonnée avec la politique de développement. Car, en Centrafrique, comme dans tous les pays, la carte maîtresse de toute politique de mobilisation de ressources et de financement adéquat du développement est la fiscalité. Elle est un véritable instrument de politique économique et sociale¹²⁴. Ce qui élargit les fonctions de la fiscalité qui doit, non seulement financer le développement mais aussi le promouvoir. Elle constitue un moyen privilégié d'intervention de l'État¹²⁵. Malgré les faiblesses du système fiscal centrafricain, le problème comporte une solution théorique simple. La politique fiscale et la politique économique ont des missions variées au service d'un même objectif qui est la

¹²³ Luc Bourcier de CARBON, Revue de Science financière, Rubrique : « Financement interne et financement externe des pays en voie de développement », Janvier 1961 – n° 1, p. 84.

¹²⁴ Bernard LANDAIS, Leçons de politique budgétaire, Éd. De Boeck, 1998, p. 244.

¹²⁵ Luc GODBOUT, L'intervention gouvernementale par la politique fiscale, Rôle des dépenses fiscales - Étude comparée : Canada, USA, France ; Éd. Economica, 2006, p. 9.

performance des recettes fiscales. Il s'agit de proposer une politique fiscale adaptée à la fois aux besoins d'investissements privés et aux besoins publics croissants du pays. C'est conclure d'une unité de problèmes à une diversité de solutions.

39.- La politique fiscale de la République Centrafricaine doit « être taillée sur mesure ». C'est à cet impératif que voudrait se plier la présente recherche sur la fiscalité et le développement en Centrafrique qui a pour titre : la fiscalité face à l'impératif du développement économique de la République Centrafricaine. Une question semble centrale : comment la fiscalité doit contribuer au développement économique de la République Centrafricaine ? Il n'y a pas de réponse univoque mais une pluralité de stratégies à mettre en œuvre. Ce travail de recherche ambitionne d'en dégager quelques-unes. La démarche qui préside à l'élaboration de ce travail consiste à mettre en évidence le lien de cause à effet entre la fiscalité et le développement. En effet, la fiscalité est un instrument de développement économique. Cette relation de causalité procède de l'interaction entre les impôts et la douane qui constituent le système fiscal centrafricain. La présente étude se propose d'examiner comment la fiscalité peut contribuer à financer le développement économique de la République Centrafricaine. De l'analyse de l'ensemble de situations, deux parties sont retenues pour mener cette réflexion :

- Première partie : La fiscalité, un instrument du développement espéré de la République Centrafricaine.
- Seconde partie : La fiscalité, outil stratégique à parfaire pour le développement économique de la République Centrafricaine.

PREMIÈRE PARTIE : LA FISCALITÉ, UN INSTRUMENT DU DÉVELOPPEMENT ESPÉRÉ DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

40.- La République Centrafricaine, depuis son indépendance, a mis en place des stratégies de développement afin de parvenir à une croissance économique. Malheureusement, l'absence de vision à long terme couplé avec l'inadéquation des plans de développement ont obéré l'essor économique du pays, rendant illusoire le décollage économique. Les faits de l'histoire politique et économique de ce pays ont créé les conditions de l'édification du système fiscal centrafricain. Car, ils ont eu à influencer réciproquement la mise en place du système d'imposition. En effet, l'impôt est un des éléments de l'histoire de chaque pays et un facteur de civilisation. Le survol de l'histoire économique de la République Centrafricaine¹²⁶ rappelle la déclaration faite en 1957 par le Président Barthélemy BOGANDA¹²⁷. Il s'était exprimé en ces termes : « Un peuple mineur, voilà ce que nous sommes sur le plan politique et financier. Mais les contribuables métropolitains sont-ils disposés à servir éternellement de pélicans ? L'indépendance et la souveraineté nationale consistent à se passer des autres et il n'y a pas d'indépendance vraie tant qu'on est tributaire en sens unique et sans contrepartie [...] C'est aujourd'hui qu'il faut bâtir la République Centrafricaine, demain il sera trop tard... »¹²⁸. C'est dire que la situation que cet État connaît aujourd'hui n'est que la traduction économique de son histoire politique. Afin de promouvoir le développement, l'État centrafricain a élaboré des programmes économiques. Mais la plupart de ces programmes, au lieu de favoriser le développement économique et social du pays, se sont révélés comme de véritables « tonneaux des Danaïdes »¹²⁹ pour les finances publiques. L'inadéquation de ces plans de relance économique n'a cependant pas résolu le problème d'insuffisance des ressources fiscales en République Centrafricaine. Ainsi, l'analyse

¹²⁶ Cette dénomination de République Centrafricaine avait été d'abord choisie par le président Barthélemy BOGANDA pour désigner le vaste ensemble regroupant les anciens territoires de l'ex-Afrique Equatoriale Française (AEF) que sont le Gabon, le Tchad, le Congo-Brazzaville et l'Oubangui-Chari. Ce projet avorté de la création de la République Centrafricaine l'obligea à remplacer de nom de l'Oubangui-Chari.

¹²⁷ Barthélemy BOGANDA, Homme d'État centrafricain, Père fondateur de l'actuelle République Centrafricaine.

¹²⁸ Pierre KALCK, Histoire de la République Centrafricaine des origines à nos jours, Ed. Berger-Levrault, Paris, 1974.

¹²⁹ D'après la mythologie grecque, les Danaïdes qui avaient tué leurs maris furent condamnées, dans le Tartare, à verser inlassablement de l'eau dans un tonneau sans fond. L'expression « tonneau des Danaïdes » désigne aujourd'hui une tâche absurde et sans fin.

historique de la mise en place d'un système fiscal centrafricain remonte à l'époque coloniale (Titre 1). Ce recul historique permet d'étudier l'impact économique des legs coloniaux et d'aborder la question à différentes phases des politiques économiques (Titre 2).

TITRE 1 : LA CONSTRUCTION DU SYSTÈME FISCAL : UNE ANALYSE HISTORIQUE

41.- L'étude historique de l'impôt est un outil méthodologique indispensable à tout projet de réforme visant à résoudre à la source les problèmes accumulés par le passé. Cette démarche permet notamment de rendre compte de l'évolution du système fiscal, des changements qu'il a subis et des ruptures qui ont marqué le processus de son développement¹³⁰. Comme l'affirmait Joseph CAILLAUX, seule la méthode historique peut donner le mot d'un régime d'impôts, indiquer le sens et le rythme de son évolution¹³¹. On ne peut comprendre et analyser le fait fiscal en Centrafrique sans suivre le fil historique qui relie les grandes étapes de la colonisation aux problématiques contemporaines. En fait, les choix opérés ont varié au cours de l'histoire. Ils ont été commandés par la situation de l'époque, la nature de la richesse, l'état des mœurs et des institutions¹³². Il importe surtout de considérer que le caractère politique des institutions a marqué profondément les choix financiers. Pour autant, l'histoire de l'impôt est intimement liée à l'histoire générale, à l'histoire économique, mais aussi à l'histoire politique. L'impôt se trouve à l'origine des grands événements qui ont transformé la condition humaine¹³³. Avant la colonisation, l'impôt en Afrique était une institution régentant la vie politique, économique et sociale des populations. Il constituait le témoignage de la reconnaissance envers les ancêtres dépositaires de la prospérité spirituelle, mentale, physique et matérielle, mais aussi la traduction de l'allégeance et de l'acceptation des politiques sociales conduites par le souverain.¹³⁴ Cette position centrale attribuée à la fiscalité ne va pas changer avec la colonisation. L'administration coloniale va faire de l'impôt le fondement de la structuration de la société au point qu'il soit

¹³⁰ Nahed Mohamed Ali EL FAKIR, La réforme fiscale dans les pays émergents : le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Egypte, Thèse, Université Aix-Marseille III, 2004, p. 20.

¹³¹ Joseph CAILLAUX, Les impôts en France, LGDJ, 1911, p. XXXI. Cité par Nahed Mohamed Ali EL FAKIR, op cit.

¹³² Alain BARRERE, Politique financière, Dalloz, 1959, p. 103.

¹³³ Gabriel ARDANT, L'histoire de l'impôt, Tome I, Fayard, 1971, p. 10.

¹³⁴ René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Edilivre, 2012, p. 255 ; Jean-Baptiste FOTSING, Le pouvoir fiscal en Afrique : Essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone, LGDJ, 1995.

considéré dans l'articulation de la politique coloniale comme vecteur essentiel des bienfaits du développement et de la modernisation. Pour autant, la fiscalité est étroitement liée à l'histoire économique de la RCA. Elle a joué un rôle dans la mise en valeur du territoire. Cette histoire politique et économique a consacré la création du système fiscal (Chapitre 1) mis en vigueur actuellement en Centrafrique (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LE TRACÉ HISTORIQUE ET L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME FISCAL

42.- L'histoire de la République Centrafricaine est si intimement liée à celle de l'ancienne puissance coloniale qu'il paraît quelque peu artificiel de vouloir établir des lignes vraiment nettes de rupture ou de fracture. Le chapitre analyse l'histoire de la construction du système fiscal centrafricain. Car, comme l'affirmait Joseph CAILLAUX, la fiscalité est liée à l'histoire d'un pays, à son développement politique et moral¹³⁵. Ainsi, la formule qui fait consensus sur ce point consiste à dire qu'il faut savoir assumer ce passé pour mieux regarder vers l'avenir¹³⁶. Et Gabriel ARDANT de dire que l'amélioration des systèmes administratifs contemporains est inséparable de la connaissance de leurs origines¹³⁷. Ce qui permet de rendre compte de l'évolution et du rôle assigné à la politique fiscale dans la politique de développement. L'impôt a joué un rôle important dans la mise en œuvre de la politique coloniale. Au cours de ces périodes de l'histoire centrafricaine, l'impôt était plus qu'un instrument de gestion budgétaire. En effet, les indigènes furent contraints de s'adonner à la culture des produits d'exportation ou de travailler dans des grandes compagnies concessionnaires chargées d'exploiter les ressources naturelles pour la consommation des marchés étrangers afin d'honorer leurs obligations fiscales¹³⁸. Ce faisant, l'instauration d'un système fiscal a changé les habitudes ancestrales de la population pour leur faire adopter de nouveaux comportements sociaux. Après l'indépendance, ce système fiscal fut destiné à assurer le financement du développement

¹³⁵ Joseph CAILLAUX, *Les impôts en France*, LGDJ, 1911, p. XXXI. Cité par Nahed Mohamed Ali EL FAKIR, op cit.

¹³⁶ Salif YONABA, *L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité*, *Revue Française de Finances Publiques* N° 101, Mars 2008, p. 61.

¹³⁷ Gabriel ARDANT, *L'histoire de l'impôt*, Tome I, Fayard, 1971, cité par Nahed Mohamed Ali EL FAKIR, op cit, p. 10.

¹³⁸ Catherine COQUERY-VIDROVITCH, *Le Congo du temps des grandes compagnies concessionnaires*, *Hautes Etudes en Sciences Sociales*, 2001.

économique du pays. Mais, l'indépendance politique n'a évidemment pas supprimé les acquis coloniaux en matière fiscale. En effet, les pouvoirs publics ont essayé de réaliser des aménagements fiscaux, qui ont porté essentiellement sur la modernisation et l'augmentation de taux des impôts existants. Si bien que le système fiscal a conservé ses traits caractéristiques d'alors. L'analyse montre d'abord que les caractéristiques structurelles des outils fiscaux remontent à la colonisation (Section 1). Cet héritage colonial a, ensuite, constitué l'élément fondateur du système fiscal de la République Centrafricaine (Section 2).

SECTION 1 : LE SYSTEME FISCAL D'AVANT L'INDÉPENDANCE ET SON FONDEMENT

43.- La première dimension d'analyse de l'État en Afrique tel que configuré par sa structure fiscale est historique, découlant de l'impact de la colonisation et de l'organisation coloniale du commerce extérieur¹³⁹. Ainsi pour mieux comprendre le système fiscal centrafricain, un retour sur le passé est nécessaire. Il ne sera pas question dans cette analyse de se mêler aux controverses philosophiques et doctrinales de la colonisation. Il s'agit ici d'examiner l'évolution générale du système financier alors en vigueur dans la fédération de l'Afrique équatoriale française (AEF : voir cartes)¹⁴⁰, pour la période allant de 1900 jusqu' aux indépendances des territoires. L'analyse de la mise en place des structures économiques et financières (Paragraphe 1) nous aiderait peut-être à comprendre les phénomènes actuels du pays. Il y a lieu d'analyser

¹³⁹ Alice SINDZINGRE, Etat et intégration internationale des Etats d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité, Afrique contemporaine, Numéro spécial, 3^{ème} trimestre 2001, p. 64.

¹⁴⁰ L'AEF (Afrique équatoriale française) est le nom donné au gouvernement général créé en 1910 et regroupant en une fédération les quatre territoires français de l'Afrique équatoriale : le Gabon, le Moyen-Congo (aujourd'hui Congo-Brazzaville), l'Oubangui-Chari (aujourd'hui Centrafrique) et le Tchad.

Depuis 1910, l'Afrique Equatoriale prit d'autres dimensions : la France possède, écrira Georges BRUEL (Administrateur en Chef honoraire des Colonies), en Afrique Centrale un gouvernement général appelé depuis le 15 janvier 1910 l'Afrique Equatoriale Française et, depuis la grande guerre, le Cameroun, territoire sous mandat (déclaration de Londres du 10 juillet 1919), qui, réunis, forment un tout, tant au point de vue géographique qu'économique.

En 1946, le statut de ces colonies fut changé pour celui de Territoires français groupés dans l'Union française. Après avoir été placé sous mandat français en 1919, puis sous tutelle en 1945, le Cameroun rejoignit les États constituant l'Afrique équatoriale française. Cette fédération, dont la capitale était Brazzaville, fit place en 1958 à quatre États qui allaient obtenir leur indépendance.

La Constitution française de 1958 regroupa toutes les colonies et possessions françaises sous l'appellation de Communauté française et chacune d'elles (à l'exception de la Guinée qui choisit l'indépendance immédiate) obtint son statut de « République autonome ». En 1958, la décolonisation entraîna l'éclatement de la fédération.

par quels moyens l'administration coloniale finance ses dépenses, notamment par l'instauration d'un système fiscal colonial (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME ÉCONOMIQUE ET FINANCIER COLONIAL

44.- La colonisation a été considérée comme une extension de l'autorité et de l'activité d'une puissance étrangère à des contrées plus ou moins éloignées dans le but de produire dans celles-ci une triple action politique, morale et économique. Sur le plan politique et moral, la colonie dans la conception française est une dépendance de la France, laquelle a une fonction d'organisation à remplir dans la colonie et dont l'accomplissement est la prospérité économique et la civilisation. À cet effet, le pouvoir d'organiser les territoires de l'Afrique centrale en général, plus particulièrement le territoire de l'Oubangui-Chari et le doter d'institutions appropriées revient à la France. Du point de vue économique, l'esprit de colonisation impliquait en effet l'idée de profit. Ce profit avait deux sources : l'exploitation des ressources locales et l'écoulement des marchandises de la métropole. C'est dans ce contexte général d'approche que la France va développer en Oubangui-Chari son système économique (I) et instituer un régime financier (II).

I - L'ÉTABLISSEMENT D'UN SYSTÈME ÉCONOMIQUE COLONIAL

45.- Le système économique colonial se caractérisait par la prédominance de l'économie de traite¹⁴¹, au détriment d'une production locale. Il procédait d'une organisation économique fondée sur la collecte et l'exportation des matières premières agricoles et minières. Dans ce cadre, les appareils productif et commercial étaient plus mobilisés pour les besoins économiques de la métropole coloniale au détriment des besoins du développement économique et social des colonies. Au cœur du système, quelques grandes compagnies commerciales¹⁴² avaient une mainmise sur l'économie de cette colonie. Ces compagnies commerciales avaient le monopole de la collecte et de l'exploitation des produits primaires agricoles ou miniers. En Afrique équatoriale française (AEF), en 1899 environ 70 % de la

¹⁴¹ Samir AMIN et Catherine COQUERY-VIDROVITCH, Histoire économique du Congo 1880-1968, IFAN Dakar, Éd. Anthropos, Paris, 1969, p. 12.

¹⁴² En 1899, 17 entreprises privées disposaient de 50% du territoire de la colonie d'Oubangui-Chari. Les populations souffrirent du régime des compagnies concessionnaires qui reposait sur le travail forcé.

superficie, soit 650.000 km², ont été attribués à quelques grandes compagnies¹⁴³. Elles détenaient également le monopole de l'importation et de la distribution des produits industriels et des denrées alimentaires sur le marché local. Les factoreries implantées¹⁴⁴ dans l'arrière-pays furent un maillon important du dispositif.

46.- Puisqu'elles permettaient à la fois le drainage des matières premières vers la capitale en vue d'être exportées et l'écoulement des biens manufacturés de même que des biens de première nécessité importés sur les marchés locaux. La conquête coloniale de l'Afrique n'avait pas été dictée par un souci de mise en valeur rationnelle immédiate. Il s'agissait de faire de l'Afrique noire francophone un débouché privilégié pour les produits de l'industrie française et une source de produits bruts et de matières premières pour l'industrie¹⁴⁵. En effet, le rôle de l'administration coloniale était d'assurer les conditions nécessaires à la valorisation du capital marchand. Par conséquent, toutes les sociétés de traite ont bénéficié d'un soutien inconditionnel de celle-ci. C'est ainsi que l'administration coloniale avait mis en place des dispositifs juridiques et institutionnels visant à protéger les marchés nationaux au moyen des droits de douanes, à fournir une main-d'œuvre grâce au travail forcé et à l'impôt de capitation. Elle institue de ce fait un régime financier colonial.

¹⁴³ Joseph KI-ZERBO, Histoire de l'Afrique noire. D'hier à demain, Éd. Hatier, 1978, pp. 429-435.

¹⁴⁴ Pierre Savorgnan de BRAZZA, Le rapport Brazza. Mission d'enquête du Congo : rapport et documents (1905-1907), Ed. Le Passager Clandestin, 2014.

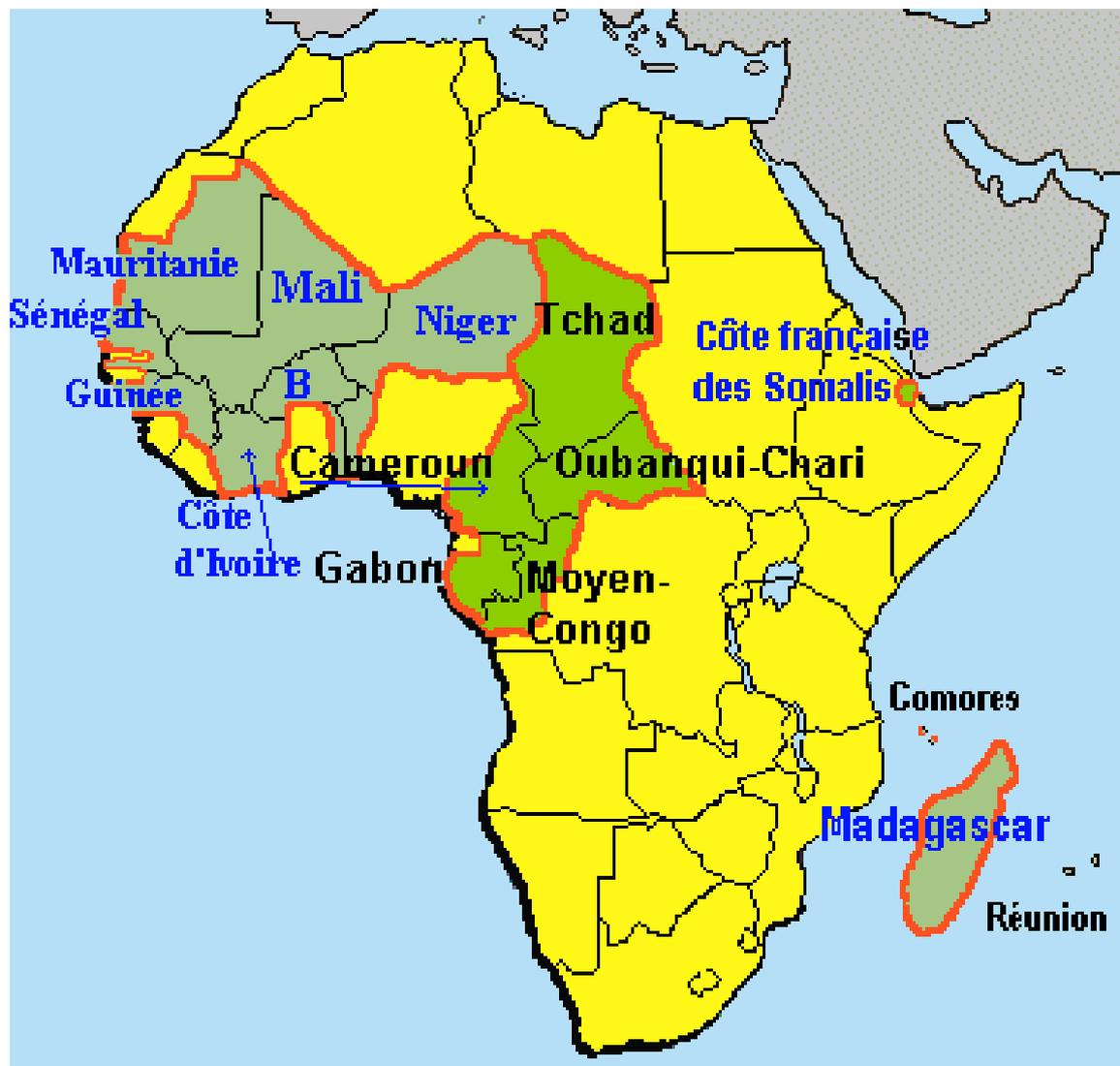
¹⁴⁵ Jean SURET-CANALE, De la colonisation aux indépendances (1945-1960) : crise du système colonial et capitalisme monopoliste d'État, Ed. Sociales, 1977, p. 133.

Carte n° 3 : Les colonies et possessions françaises

Gris: l'Afrique occidentale française (AOF)

Vert: l'Afrique équatoriale française (AEF)

Source: www.tlfq.ulaval.ca



II - L'INSTITUTION D'UN RÉGIME FINANCIER COLONIAL

47.- Les différentes dispositions juridiques organisent les finances publiques dans l'ancienne fédération de l'Afrique équatoriale française à partir de diverses expériences budgétaires, et donne l'autonomie financière aux territoires du Congo-français¹⁴⁶. Cette adoption du principe des budgets coloniaux va entraîner la mise en place des services administratifs financiers. En effet, l'adoption du principe de l'autonomie des budgets coloniaux a permis d'organiser la production et la circulation des biens¹⁴⁷. Une nouvelle loi de finances¹⁴⁸ a été votée créant deux nouveaux budgets. Un budget qui concernait la colonie de l'Oubangui-Tchad, comprenant une section pour chacun des deux territoires. Un autre budget général pour toutes les possessions du Congo-français. À ce sujet, une rétribution des recettes et des dépenses est opérée, principalement au profit du nouveau budget général qui doit pourvoir non seulement à ses dépenses, mais aussi à celles de certains services¹⁴⁹. Ce budget général reçoit en contrepartie, les recettes douanières et les produits du domaine. Mais, le volume de ces recettes et de ces dépenses représente les 3/4 du total des crédits budgétaires du Congo-français¹⁵⁰. Cette situation va obliger les autorités financières à instaurer de façon brutale un régime de centralisation très poussé qui ne donna pas des résultats satisfaisants. Ce fut l'échec au niveau de l'exécution du budget qui enregistra des déficits importants¹⁵¹. Il est évident que dans ces conditions le budget

¹⁴⁶ La loi du 13 avril 1900 organisa les finances publiques de l'AEF. Mais l'autonomie financière accordée par cette loi ne coupait pas totalement les Territoires du Congo-français de la Métropole. Les dépenses militaires, par exemple, restaient à la charge de cette dernière. Dans ce cadre, des subventions furent octroyées par la Métropole à l'AEF, subventions destinées spécialement à assurer l'occupation du Haut-Oubangui, la Mission Congo-Nil et l'occupation du Chari. Après 1901, un chapitre du budget colonial métropolitain prévoit les dépenses militaires du Chari, puis du Territoire militaire du Tchad. Le décret du 29 décembre 1903 devait doter le Congo et le Gabon d'un budget propre. Ce fut le début d'un processus d'organisation des finances publiques en A.E.F. Ce décret précisait par ailleurs que les dépenses du Commissariat Général du Congo et celles des Territoires de l'Oubangui-Chari et du Tchad devaient être regroupées dans une section spéciale du budget du Moyen-Congo. La justification officielle de la mesure était que cette mise en œuvre tenait lieu de « solution provisoire qui correspond surtout à une étape de la pénétration française.

Le Congo-Français regroupait à l'époque le Moyen-Congo et le territoire actuel du Gabon.

¹⁴⁷ Rapports des officiels Coloniaux, Archives Nationales.

¹⁴⁸ La loi de finances du 11 février 1906.

¹⁴⁹ Il s'agit des Services des Postes et Télégraphes, du Trésor, des Instructions Publiques et des Travaux Publics.

¹⁵⁰ Rapports des autorités financières de l'AEF, Archives Nationales.

¹⁵¹ L'une des raisons invoquées à l'époque par les autorités financières pour expliquer les causes de ce déficit était que la centralisation financière dépend obligatoirement de la possibilité qu'ont les divers services de correspondre rapidement entre eux pour l'engagement et la liquidation des dépenses, pour la préparation des budgets. Il faut reconnaître que ce problème se pose encore avec acuité dans les administrations publiques centrafricaines. À l'époque les moyens de communications étaient trop limités et difficiles pour réussir la centralisation financière. Pour preuve, l'impossibilité de communication entre Brazzaville et Fort - Lamy pouvait durer de longs mois. Il s'écoule facilement six mois entre le temps où un courrier part de Brazzaville vers Fort-Lamy et où la réponse revient à destination.

général, principal moyen d'action financière, ne pouvait être exécuté convenablement. Mais compte tenu de la tendance à la baisse de ce déficit, il était opportun de recourir à un autre système d'organisation financière.

48.- Des réformes intervinrent afin d'améliorer les finances publiques des territoires. Ainsi, la création du gouvernement général de l'AEF¹⁵² a apporté un certain nombre de modifications sur le plan budgétaire. Le budget général prend essentiellement à charge les dépenses d'intérêt commun à toute l'AEF, emprunt et services généraux dont les recettes lui sont attribuées. Ce budget général arrêté par le gouvernement général en Conseil de gouvernement devait être approuvé aux termes de la loi par un décret d'application. Par ailleurs, des budgets autonomes furent créés. Ils proviennent essentiellement de chacun des territoires fédérés. La coordination de ces budgets incombe à chaque Lieutenant-gouverneur sous le contrôle du Gouverneur général. On a déjà là des éléments sur l'organisation des services financiers de l'A.E.F. Le budget général de l'AEF assure ici un rôle d'intermédiaire entre les finances publiques de la métropole et celles des colonies. Parmi les apports les plus importants de la loi du 15 Janvier 1910, on retient la création des "budgets spéciaux annexes" pour la gestion des emprunts que le Gouverneur général était autorisé à y recourir en cas de nécessité et pour l'exploitation des chemins de fer. Ces budgets étaient préparés, arrêtés et administrés dans les mêmes conditions que le budget du gouvernement général¹⁵³. Cette situation devait faire intervenir de nouvelles réformes sur le plan général pour une meilleure prise en charge financière par les structures administratives coloniales.

49.- L'organisation des services financiers appelle au préalable la prise en considération d'une structure générale de l'empire colonial et de l'organisation technique de chaque colonie. En effet, il faut distinguer d'une manière globale, les services d'administration générale qui englobent l'ensemble du territoire colonial (Armée, Marine, Gouvernement général, Juridictions supérieures, Conseil d'État, Banque centrale etc.) et les services techniques spécialisés que sont les Postes et Télécommunication, l'Enseignement, la Justice, les Impôts, le Trésor, les Douanes qui travaillent dans les limites de leurs compétences. A ceux-là s'ajoutent les services locaux qui sont spécifiques à chaque colonie et les services des collectivités secondaires constituées par les services provinciaux et municipaux. Ainsi, les services

¹⁵² La loi du 15 janvier 1910.

¹⁵³ Rapport sur la situation financière en AEF, Archives Nationales.

financiers coloniaux sont répartis en services techniques spécialisés. Ils ont à leur tête des Chefs de service et sous leurs ordres des comptables et agents des services actifs et du contrôle¹⁵⁴. Ces services sont répartis en bureaux centraux, bureaux secondaires et bureaux annexes au niveau de chaque territoire¹⁵⁵. Cependant, le système financier a connu une nouvelle fortune. Des modifications importantes au niveau des finances publiques ont été apportées¹⁵⁶, en procédant à la suppression de l'autonomie financière des territoires et à l'instauration d'un budget unique pour toute l'AEF.

50.- Ces modifications sont justifiées par l'excédent chronique des dépenses du haut personnel prévues dans les divers budgets. Cette pléthore dans le haut commandement entraîne non seulement la constitution d'états-majors dispendieux, mais encore la multiplication des services et l'immobilisation aux chefs-lieux de fonctionnaires plus utiles dans les circonscriptions¹⁵⁷. La mise en œuvre de cette réforme a permis une meilleure répartition des charges fiscales et la mise en valeur du territoire. Sur le plan de l'élaboration du budget, la réorganisation administrative de l'AEF a eu pour conséquence en dehors de l'unification budgétaire, la déconcentration du budget¹⁵⁸. On peut distinguer à l'intérieur de chaque chapitre de dépenses, les dépenses générales ou communes et les dépenses spéciales aux territoires. Cette approche

¹⁵⁴ Ce personnel est classé en trois catégories d'Agents. Il y a d'abord les cadres coloniaux généraux qui sont recrutés dans la métropole et nommés par le Chef de l'Etat ou le Ministre des Colonies. Ce sont ceux qui occupent les fonctions de Chef de service. Ils sont directement recrutés parmi les diplômés de l'école coloniale ou nommés après admission au concours. Ensuite, il y a les Agents métropolitains détachés. Ils appartiennent aux cadres techniques et sont des Agents détachés de l'administration en France et envoyés dans les colonies. Ce sont généralement les Chefs des Bureaux. Enfin, on y trouve les Agents des services locaux recrutés par Arrêté du Gouverneur. Parmi ceux-là, il est fait une distinction entre Agents de l'ordre administratif et Agents intermédiaires. Les Agents de l'ordre administratif constatent les droits acquis aux budgets, dressent les titres de perception et les états de justificatifs des recettes. Ils assurent aussi les services actifs et les contrôles. De même, ils perçoivent le montant des recettes fiscales. Les Agents intermédiaires, quant à eux, suppléent les Agents de l'ordre administratif et effectuent les travaux d'Enregistrement, de Timbre et des Domaines lorsqu'il n'y a pas de comptables titulaires. Ils recouvrent les droits de Douane sur les bagages des passagers et les droits dus par les navires en partance. Leurs opérations sont toujours rattachées à la gestion d'un comptable du Trésor qui a la charge principale de percevoir ou de comptabiliser les recettes budgétaires.

¹⁵⁵ Dans l'organisation des services des douanes, il y a un Bureau central qui a une compétence générale et des bureaux secondaires à compétence limitée. Sous les différents Chefs de Bureau sont placés des Agents de Bureau et de Brigade. Les uns assument les travaux de Taxation, de Perception et de Comptabilité administrative, alors que les autres assurent la surveillance du territoire douanier. En revanche, les services des contributions directes et indirectes s'organisent en Division de Contrôle qui coiffe deux subdivisions de contrôle. La Division de Contrôle des Contributions est dirigée par un Chef de Service assisté d'un Inspecteur vérificateur qui est chargé des recherches et vérifications comptables. Les agents de subdivisions assurent l'assiette, l'instruction du contentieux, la confection des côtes irrécouvrables et établissent les états de dégrèvement d'office ou de remboursement.

¹⁵⁶ Le décret du 30 juin 1934.

¹⁵⁷ Rapport de présentation du Décret du 30 juin 1934.

¹⁵⁸ La déconcentration budgétaire fut opérée par le décret du 31 décembre 1937.

budgétaire a fait apparaître un meilleur rendement de recettes, principalement des recettes douanières. Elle a permis un investissement important dans le développement économique et social du territoire. Dans les faits, le doublement du budget a été le signe avant-coureur de la prospérité financière qu'a connue l'AEF entre 1940 et 1946. Cette période fut marquée par un accroissement important de recettes douanières, provenant principalement du développement des importations.

51.- En revanche, elle est caractérisée par une augmentation considérable de certains postes de dépenses, notamment les dépenses de personnel. On cite, parmi les causes de cette prospérité financière de l'AEF, la rupture de la dépendance financière envers la métropole. Le Gouverneur général de l'AEF Félix ÉBOUÉ, en faisant l'éloge de cette embellie financière, déclarait : « Cette rupture a été pour notre colonie le point de départ d'une prospérité financière que n'auraient jamais osé envisager les plus optimistes dans les années qui ont précédé le cataclysme »¹⁵⁹. Mais, cette situation financière excédentaire aurait été profitable aux ex-colonies si ses relations financières avec la métropole étaient équilibrées afin de favoriser leur développement économique. En 1956, on procéda aux réformes dans tous les territoires d'Outre-mer¹⁶⁰. Le groupe de territoires avait son budget alimenté par le produit des droits et taxes perçus à l'entrée, la moitié des redevances minières et pétrolières et des droits perçus à la sortie sur les produits miniers et pétroliers. Les budgets territoriaux disposent des droits et taxes de sortie sur les autres produits, et des ressources provenant des contributions directes et de l'enregistrement¹⁶¹. C'est ainsi que l'institution du régime financier colonial a permis d'instaurer le système fiscal importé de la métropole.

¹⁵⁹ Rapport sur la situation financière en AEF, Archives Nationales.

¹⁶⁰ En application de la loi du 23 juin 1956, un Décret du 4 avril 1957 a été pris afin d'organiser l'AEF, composée des territoires du Gabon, du Moyen-Congo, de l'Oubangui-Chari et du Tchad. Ils étaient dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

¹⁶¹ André G. AGUILE et Jacques E. DAVID, L'Afrique sans frontière, Éd. Paul Bory, Monaco, 1965, p. 27.

PARAGRAPHE 2 : L'INSTAURATION D'UN SYSTÈME FISCAL COLONIAL

52.- Historiquement, l'impact de la période coloniale sur la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'Afrique reste indélébile¹⁶². En effet, la colonisation apparut comme un phénomène de désintégration des structures sociétales existantes. Néanmoins, elle a été dans certains cas un phénomène d'intégration. Puisque certains peuples, naguère « sauvages », vont être intégrés dans le système de civilisation occidentale. Cette action civilisatrice s'accompagne d'un effort de rassemblement administratif en subdivisions, cercles et territoires, selon un système pyramidal centralisé autour du gouverneur général, et unifié par une législation qui tendait à transcender les particularismes coutumiers¹⁶³. Mais, la colonisation n'est pas simplement un mode d'administration publique. C'est un processus complet d'acculturation fondé sur le principe selon lequel la civilisation occidentale est supérieure. C'est à cette fin que l'impôt va être l'instrument nécessaire et indispensable à la mise en place d'une théorie politique : la théorie coloniale du XIX^{ème} siècle¹⁶⁴. En effet, le principe de l'autonomie financière des colonies se traduit par la capacité de déterminer leurs sources internes de recettes afin de les affecter aux dépenses. En effet, il permet aux colonies de disposer de moyens financiers adéquats et suffisants pour assumer l'ensemble des compétences qui leur sont confiées. La mise en œuvre de ce principe a conduit à l'instauration d'un système fiscal colonial. Ce système a occasionné l'institution d'un impôt de capitation (I) et la perception des droits de douanes sur les marchandises au franchissement des frontières (II).

I - L'IMPOT DE CAPITATION, INSTRUMENT DU RÉGIME CONCESSIONNAIRE

53.- La situation financière de l'AEF a amené les autorités à réfléchir sur une autre source de financement des dépenses de la fédération. Le déficit budgétaire de la colonie était inquiétant. À défaut des capitaux qu'auraient dû apporter le gouvernement de la métropole et les investisseurs privés, le gouverneur général de la colonie ne pouvait que se rabattre sur les populations locales par le biais de l'impôt (1). Il fallait combler le déficit et les fonctionnaires

¹⁶² Simon Pierre EKANZA, « La colonisation, un défi pour l'Afrique », extrait d'un discours prononcé à la conférence du 4 mars 2005, CERAP Abidjan. Ce document a été publié sur le site : <http://africanalyses.cerap-inades.org/africanalyses>

¹⁶³ Simon Pierre EKANZA, op cit.

¹⁶⁴ René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Édilivre, 2012, p. 141.

devaient se voir confier la lourde charge de percevoir les impôts (2). C'est dans ce contexte que se définit l'impôt de capitation.

1. L'introduction de l'impôt de capitation

54.- L'impôt de capitation fut introduit en AEF entre 1900 et 1910. Son fondement juridique est le décret du 12 septembre 1895 qui institua la taxe indigène. Néanmoins, cette forme d'imposition existait déjà dans certaines colonies bien avant cette date¹⁶⁵. Pour faire face aux difficultés sans cesse croissantes, l'administration du Congo français recherchait les moyens de généraliser cette taxe indigène dans tous les territoires français. Il fallait demander à la population indigène de supporter toute la charge des dépenses de fonctionnement de la colonie d'autant plus que les finances de la colonie étaient menacées d'une crise grave et qu'il était d'autre part impossible au Parlement d'accorder le vote d'une subvention. C'est dans ces conditions que par lettre du 11 mai 1901, le Ministre des colonies écrivait au Commissaire-général : *« J'ai été amené à considérer que le seul moyen que nous possédions de déterminer peu à peu les "indigènes" au travail était d'instituer dans la colonie d'une façon définitive, le régime de l'impôt de capitation payé en nature. Je prie monsieur le commissaire général du Congo français d'étudier les moyens de réaliser auprès des sociétés concessionnaires la transformation en numéraire de l'impôt ainsi perçu dans les territoires concédés »*¹⁶⁶. Cette situation a obligé le Gouverneur-général de consulter les chefs de circonscriptions sur les modalités de perception qui pouvaient être retenues pour cette imposition généralisée afin d'alimenter le budget de la colonie en ressources propres. Ainsi, par un arrêté en date du 11 février 1902, l'impôt de capitation a été institué en AEF¹⁶⁷.

55.- L'impôt de capitation ou per capita (*caput = tête*) était littéralement un impôt par tête d'habitant ne tenant pas compte des capacités contributives des individus. Il était acquitté par chaque adulte en état de travailler. Cet impôt de capitation avait été utilisé à but religieux. C'est ainsi que les polygames payaient plus d'impôt que les monogames. Dans les modalités de

¹⁶⁵ Au Sénégal, les termes du Décret du 4 août 1860 portant établissement de l'impôt personnel stipule en son article 1 que : « Cet impôt est établi au profit du budget local, et est perçu sur chaque habitant jouissant de ses droits et non réputé indigent ». Au Gabon, l'impôt indigène fut introduit depuis 1894. L'impôt indigène était institué et recouvré dans les régions de Libreville, Ogooué, Mayumba et Loango.

¹⁶⁶ Georges MONDONGOU, L'impôt de capitation et le régime des prestations en Centrafrique : de 1902 au lendemain de la seconde guerre mondiale, Thèse, Université de Provence Aix-Marseille 1, 1986, p.62.

¹⁶⁷ Georges MONDONGOU, op. cit., p. 62.

perception, le taux de l'impôt de capitation variait de 1 à 3 francs ou de 2 à 6 francs par case¹⁶⁸. Diverses autres contributions et taxes contribuaient également à la réalisation d'objectifs budgétaires en AEF¹⁶⁹. Hormis l'impôt de capitation, les principaux impôts directs en vigueur dans les colonies furent l'impôt personnel, l'impôt foncier, les patentes et les licences, l'impôt mobilier, les droits d'enregistrement, de timbres et d'hypothèques. Au sein des colonies, la mise en valeur des territoires a été réalisée par les sociétés privées. Le décret d'octroi de concessions et le cahier des charges font obligation aux concessionnaires de verser des contributions financières au gouvernement de la métropole. Ces compagnies devaient acquitter un impôt forfaitaire de 15% des bénéfices. Ce prélèvement doit être considéré comme un impôt sur les bénéfices. Les impôts intérieurs sont perçus soit sur les activités ou sur les richesses acquises, soit sur les dépenses ou lors des opérations d'achats¹⁷⁰. Dans le processus de la mise en œuvre de la stratégie coloniale, l'impôt a joué un rôle fondamental. En effet, l'impôt colonial fut le vecteur de cette politique de mise en valeur élaborée dans le but de procurer aux peuples « sauvages » d'Afrique les bienfaits de la civilisation, en leur inculquant l'idée de la propriété privée et celle de l'utilité du travail, afin de les conduire vers une ère de prospérité¹⁷¹.

56.- Pendant la période coloniale, l'impôt joua un rôle multiple. Il est le déterminant de la politique budgétaire, administrative, économique et moralisatrice voulue par les colonisateurs¹⁷². De ce fait, il est à la fois un instrument de civilisation¹⁷³ et une redevance due par les indigènes en échange de l'ordre, de la sécurité et du bien-être procurés par la colonisation¹⁷⁴. Il a pour objectifs de pourvoir les budgets locaux afin d'assurer le financement local des dépenses de fonctionnement et d'équipement et de favoriser la monétarisation de l'économie¹⁷⁵. L'impôt indigène a pour but d'abord d'alimenter les caisses de l'État colonial et

¹⁶⁸ Catherine COQUERY-VIDROVITCH, L'échec d'une tentative économique : L'impôt de capitation au service des compagnies concessionnaires du « Congo français » (1900-1909). In : Cahiers d'études africaines, vol. 8, n°29, 1968. pp. 96-109.

¹⁶⁹ Ibrahima BABA KAKE "L'Afrique coloniale" Collection Histoire Générale de l'Afrique ACCT – 1990, pages 102.

¹⁷⁰ Arthur GIRAULT, Les Finances de la colonisation et de la législation coloniale : Notions administratives, juridiques et financières, Sirey, 1929, p. 151.

¹⁷¹ Simon Pierre EKANZA, op cit.

¹⁷² Gilchrist Anicet NZENGUET IGUEMBA, Colonisation, fiscalité et mutations au Gabon 1910-1947, L'Harmattan, 2005, p. 62.

¹⁷³ Jean-Baptiste FOTSING, Le pouvoir fiscal en Afrique : Essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone, LGDJ, 1995, p. 39.

¹⁷⁴ Gilchrist Anicet NZENGUET IGUEMBA, op cit, p. 59.

¹⁷⁵ In « Quelles politiques de développement pour l'Afrique subsaharienne durant la colonisation ? », Document web : <http://histgeo.ac-aix-marseille.fr/a/div/d038.htm>

de fournir ainsi à la puissance colonisatrice des moyens financiers nécessaires à la poursuite de l'occupation des territoires. Cette option fut matérialisée par le décret du 15 janvier 1910 dont l'article 11 posa le fondement de l'autonomie financière des colonies de l'Afrique équatoriale française. En effet, le fonctionnement de la colonie devait être financé par les recettes fiscales tirées de la colonie. Ce principe d'autofinancement devrait permettre de dégager à terme des excédents pour alimenter le budget général. Pour autant, les rentrées fiscales des colonies n'avaient pas seulement une importance budgétaire. Elles constituaient aussi un important indicateur des efforts menés par les autorités coloniales et du degré d'acceptation par les indigènes de l'œuvre colonisatrice. En effet, la perception de l'impôt supposait l'anéantissement de l'autorité traditionnelle existante et son remplacement par une organisation et des pratiques administratives modernes.

57.- La connaissance géographique du territoire et l'encadrement des populations autochtones sont l'un des axes stratégiques de la mobilisation des recettes fiscales de la colonie. Cette action a conduit au recensement de la population afin de s'assurer de la bonne maîtrise de la matière imposable¹⁷⁶. Pour améliorer le rendement fiscal, la mise en place d'une bonne administration fiscale ne suffirait pas. Les autorités vont ajouter à l'impôt une fonction monétaire. En exigeant la perception de l'impôt en monnaie occidentale ou en listant des produits acceptés chaque année au titre de paiement de l'impôt, le système colonial amena les populations à la pratique des cultures d'exportation et à la monétisation de leur économie. Il s'agissait d'inciter les indigènes à collecter les matières premières réclamées par les industries de transformations de la métropole. Pour ce faire, l'impôt était destiné à inculquer aux indigènes le goût du travail, considéré à la fois comme un indispensable facteur de développement et une source d'enrichissement individuel¹⁷⁷. C'est ainsi que l'impôt fut présenté comme vertueux dans la mesure où il imposait aux indigènes des habitudes de travail régulières indispensables à la mise en valeur des territoires concédés¹⁷⁸. Pour comprendre le bien-fondé de cette fonction monétaire de l'impôt, il faut retenir que les peuples indigènes étaient notoirement apathiques et baignaient

¹⁷⁶ Gilchrist Anicet NZENGUET IGUEMBA, op cit, p. 75.

¹⁷⁷ Gilchrist Anicet NZENGUET IGUEMBA, op cit, p. 75.

¹⁷⁸ Amadou FALL, Les affres de l'impôt de capitation, Echos des tropiques, 2006. Cité par René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Édilivre, 2012, p. 145.

dans l'inertie. Il s'agissait de réveiller en eux le désir d'une vie meilleure¹⁷⁹. En fait, l'indigène, en prenant goût au travail, parviendrait inévitablement à s'insérer dans le monde économique « civilisé ». On peut affirmer que l'impôt a joué le rôle « d'ascenseur social »¹⁸⁰ dans la colonie.

2. La perception de l'impôt de capitation

58.- La perception de l'impôt de capitation fut assurée par les agents de l'administration coloniale. Cet impôt qui était payé par les hommes et les femmes était perçu aussi bien en argent qu'en nature. Les percepteurs collectaient également le caoutchouc qui correspondait au montant de l'impôt et en versaient directement le montant dans les caisses du trésor¹⁸¹. Il apparut comme un indicateur à la production, le moteur des cultures d'exportation. Contrairement aux rôles de l'impôt, le niveau de mobilisation des recettes fiscales constituait le baromètre par excellence de l'efficacité d'une autorité coloniale ou de la soumission d'un chef traditionnel et de ses administrés. Il y avait dans l'action en recouvrement une volonté de percevoir les impôts coloniaux, de garantir le fonctionnement de l'administration, mais aussi une aspiration à la crédibilité ou même à la notoriété¹⁸². Cependant, pour des raisons budgétaires qui l'empêchaient d'intervenir efficacement dans la politique économique et sociale des territoires, le gouvernement de la métropole a décidé de recourir aux agents des sociétés concessionnaires¹⁸³. Afin d'assurer au mieux le recouvrement de l'impôt, l'administration coloniale employa la méthode forte. C'est ainsi que la notion d'impôt, pendant la période coloniale, intègre la violence comme stratégie de mobilisation des recettes.

59.- Son recouvrement est entièrement fondé sur la force : emprisonnement, séquestration, confiscation, travaux forcés, villages terrorisés par les milices appelés « tirailleurs sénégalais ». En effet, les méthodes employées généralement furent celles des otages. Les percepteurs

¹⁷⁹ CAOM, Fonds AEF, Carton 4(1) D 10-Colonie du Gabon, Circonscription du Haut-Ogoué, Rapport trimestriel de l'année 1913, cité par René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Édilivre, 2012, p. 145.

¹⁸⁰ Prendre l'ascenseur social, c'est s'élever dans la société, occuper une meilleure position, obtenir un meilleur statut social que ses parents, avoir un métier garantissant un niveau de vie supérieur et une plus grande considération. Comment relancer l'ascenseur social, Fondation Croissance Responsable, 2011, p. 1. Document en ligne : www.croissance-responsable.fr

¹⁸¹ Pierre KALCK, Histoire de la RCA, éditions Berger-Lerrault, 1974, p.217 cité par Pierre GAGOUDE, Thèse

¹⁸² Amadou FALL, Les affres de l'impôt de capitation, Echos des tropiques, 2006. Cité par René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Édilivre, 2012, p. 145.

¹⁸³ Georges BRUEL, Notes ethnographiques sur quelques tribus de l'Afrique Equatoriale Française, Leroux, 1911, p. 417.

capturaient les femmes et les enfants des villages afin d'obliger les hommes à payer le montant de l'impôt. Ils ne les libéraient qu'après paiement du montant dû. Cette manière de procéder a occasionné d'énormes pertes en vie humaine parmi les captifs du fait des violences subies. L'obligation de payer l'impôt avait créé un sentiment de spoliation chez les indigènes qui refusèrent de s'en acquitter et désertèrent les villages. Pour autant, la violence et les autres modes opératoires de recouvrement de l'impôt vont conduire les indigènes à adopter des comportements antifiscaux qui vont de l'esquive à la confrontation directe. Les révoltes fiscales furent très répandues dans les sociétés traditionnelles anarchiques. C'est ainsi que toute tentative pour lever des porteurs ou des manœuvres, ou d'introduire la perception de l'impôt devait faire éclater les hostilités¹⁸⁴. Les populations autochtones, à qui ni la nature ni la justification de l'impôt n'avaient été exposées, considéraient celui-ci comme une amende ou une punition. Elles multiplièrent en conséquence toutes les formes de résistances¹⁸⁵.

60.- Ces révoltes fiscales prenaient des formes diverses, allant du pillage et de l'incendie des locaux professionnels des colons au meurtre des personnes chargées d'exécuter ou de protéger les activités des colonisateurs : agents du fisc, commerçants, colons¹⁸⁶. L'impôt a joué un rôle important dans la mise en place de l'exploitation économique dans l'ex-colonie de l'Oubangui-Chari. Toutefois, l'exercice de la contrainte pour la perception de l'impôt a eu des effets néfastes sur la mobilisation des recettes fiscales conduisant à un échec financier¹⁸⁷ du système fiscal. Car, l'utilité de la colonie était d'assurer le commerce de la métropole. Par conséquent, il y a lieu de poser la problématique de la mobilisation des ressources fiscales pour le développement économique de la colonie. Ce questionnement permet de rechercher si l'instauration de l'impôt de capitation avait pour but d'assurer le financement endogène du développement de l'ex-colonie. Il n'en demeure pas moins que les recettes fiscales n'étant pas toutes destinées au budget local de l'ex-colonie, elles n'avaient pas permis de couvrir toutes les dépenses publiques. Or, la mobilisation des recettes fiscales devrait donner les moyens pour assurer financièrement son développement économique. L'institution de l'impôt de capitation, non

¹⁸⁴ Jean SURRET-CANALE, *L'Afrique noire occidentale et centrale*, Éd. Sociales, 1986, p. 126.

¹⁸⁵ Raphaël NZAPAKOMANDA YAKOMA, *L'Afrique centrale insurgée. La guerre du Kongo-wara 1928-1931*, Ed. L'Harmattan, 1986, p. 14-15.

¹⁸⁶ Jean-Baptiste FOTSING, *Le pouvoir fiscal en Afrique : Essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone*, LGDJ, 1995, p. 142.

¹⁸⁷ Catherine COQUERY-VIDROVITCH, *L'échec d'une tentative économique : L'impôt de capitation au service des compagnies concessionnaires du « Congo français » (1900-1909)*. In : *Cahiers d'études africaines*, vol. 8, n°29, 1968. pp. 96-109.

seulement n'a pas contribué à l'autonomie financière, mais n'a pas permis à la colonie de l'Oubangui-Chari de tirer profit de ses recettes fiscales afin de garantir son développement économique. Toutefois, la réflexion sur la fiscalité coloniale n'exclut pas l'apport de la fiscalité de porte dans le financement du développement.

Tableau n° 7 : Impôt perçu sur rôles (en millions de francs)¹⁸⁸

Années	Montants
1925	2,9
1926	5,5
1927	6,7
1928	7,3
1929	7,5
1930	9,7

Source : Tableau réalisé par l'Auteur.

II - LES DROITS DE DOUANES DANS LES COLONIES

61.- La perception des droits et taxes lors du franchissement d'une frontière par une marchandise remonte à l'Antiquité dans les pays d'Europe, la Chine, l'Égypte et l'Inde. Il n'y a pas non plus de doute qu'avant la colonisation, des Chefs africains faisaient percevoir un tribut aux personnes et aux marchandises au franchissement des limites de leurs terres¹⁸⁹. Il convient de préciser que l'une des motivations premières de la conquête coloniale française était de faciliter l'activité des factoreries et autres points de ventes européens installés sur les côtes d'Afrique. À cet effet, le seul moyen de favoriser la libre circulation des marchands et de leurs marchandises était de passer à la conquête des territoires afin de détenir tous les facteurs de décision. Mais, l'exclusivité commerciale de la France sur ses colonies avait été limitée par des accords internationaux¹⁹⁰. En effet, les échanges commerciaux ne sont, en grande partie, composés d'exportations que d'importations. Car, les autorités coloniales mettaient un accent

¹⁸⁸ Catherine COQUERY-VIDROVITCH, Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires 1898-1930. Tome 1, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, p. 117-141.

¹⁸⁹ Alphonse AYEISSA, Éléments de droit douanier - des procédures et des techniques douanières dans les états membres de la CEMAC, Connaissances et Savoirs, 2010, p. 14.

¹⁹⁰ L'Acte général de Berlin du 26 février 1885 stipulait notamment, en son article 4 que « les marchandises importées dans ces territoires resteront affranchies des droits d'entrée et de transit ». La convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 ne fit qu'entériner ce régime dit « de la porte ouverte ».

particulier à approvisionner à moindres coûts les marchés européens en produits tropicaux. Ce commerce florissant était perturbé par les droits de douanes en métropole et autres coutumes imposés par les chefferies traditionnelles d'Afrique. Ainsi, l'application de la réglementation douanière coloniale en AEF s'est faite par la mise en œuvre de la charte du régime douanier colonial¹⁹¹ et la création d'une union douanière.

62.- L'histoire du régime douanier colonial d'Afrique se divise en deux périodes : la période du pacte colonial et celle du régime d'assimilation. Le régime du pacte colonial pratiqué, sous l'Ancien Régime, par toutes les puissances colonisatrices (France, Angleterre, Espagne, Portugal), dérivait de cette idée que les colonies avaient pour seule raison d'être de procurer des bénéfices à la métropole en lui achetant, le plus cher possible, ses produits manufacturés et en lui vendant, au plus bas prix, les denrées coloniales. MONTESQUIEU déclarait : « L'objet de ces colonies est de faire le commerce à de meilleures conditions qu'on ne le fait avec les peuples voisins avec lesquels tous les avantages sont réciproques. On a établi que la métropole pourrait seule négocier avec les colonies, et cela avec grande raison parce que le but de l'établissement a été l'extension du commerce, non la fondation d'une ville ou d'un nouvel empire »¹⁹². Le système élaboré sous l'influence de ces conceptions se résume en quatre points. Premièrement, les colonies ne devaient acheter qu'à la métropole. Deuxièmement, les colonies ne devaient vendre qu'à la métropole. Troisièmement, les colonies ne pouvaient recevoir et expédier de marchandises que sous le pavillon de la métropole. Quatrièmement, les colonies ne devaient pas avoir de manufactures pour ne pas être tentées de consommer leurs propres produits¹⁹³.

63.- En France, la mise en œuvre de ces règles fut minutieusement poursuivie par des Ordonnances remontant à Colbert. Le pacte colonial reçut, à la fin de l'Ancien Régime, d'importantes atténuations. L'interdiction imposée aux colons de commercer avec l'étranger perdit son caractère absolu. Dans le régime de l'assimilation, la colonie est considérée comme une province de la mère patrie. Cette idée a été éloquemment exprimée par Camille GUY lors

¹⁹¹ Par la loi du 13 avril 1928, la Charte du régime douanier colonial a été instituée. Elle va subir des aménagements au courant des années 1950.

¹⁹² Esprit des Lois, Livre XXI, chap. 21, La Réforme du régime douanier colonial, cité par Maurice CAULLERY, Thèse, éd. Domat-Montchrestien, Paris, 1930, p. 4.

¹⁹³ Maurice CAULLERY, La Réforme du régime douanier colonial, Thèse, éd. Domat-Montchrestien, Paris, 1930, p. 5.

de l'Exposition universelle de 1900 en ces termes : « Il faut de plus en plus nous habituer à considérer nos colonies comme des prolongements de la mère patrie, comme des morceaux de France flottant sur les mers lointaines... »¹⁹⁴. En effet, l'organisation politique et économique des colonies sur le modèle de la métropole ne peut se faire qu'après une longue préparation morale et sociale des individus et des mœurs. Il est certain que la question des rapports douaniers entre la France et ses colonies est un domaine où la théorie de l'assimilation trouve des applications fort intéressantes. En principe, l'introduction des produits métropolitains dans la colonie et l'importation des produits coloniaux dans la métropole bénéficient de la franchise, puisque ces produits sont censés passer simplement d'une province à une autre province d'un même pays. Le régime de l'assimilation fut généralisé¹⁹⁵ dans toutes les colonies de la France. Cette loi règle les rapports entre la France et les colonies et ceux des colonies avec l'étranger. Elle établit une réglementation fiscale en matière de droits de douanes. Par ailleurs, la loi a consacré la division des colonies en deux groupes. Celles où s'appliquent les mêmes droits douaniers avec la métropole, ce sont les colonies assimilées. Il y a d'un autre côté, celles dites non assimilées, constituées des colonies françaises d'Afrique noire, notamment l'Afrique équatoriale française dont l'Oubangui-Chari fait partie.

64.- En AEF, la réglementation douanière avait été codifiée par le décret du 17 février 1921. Celui-ci fut complété et modifié par divers textes. Cette réglementation s'inspirait dans les grandes lignes des dispositions d'alors en vigueur en métropole. À cet effet, l'article 8 de l'arrêté du 13 décembre 1940 qui avait fixé les droits et taxes d'entrée applicables à l'importation et à l'exportation dans les territoires de l'AEF dispose : « la liquidation des droits d'entrée et de sortie et des taxes sur le chiffre d'affaires, leur perception, la constatation des infractions, le contentieux et, en général, tout ce qui a trait à l'application des tarifs, restent soumis aux règles métropolitaines prévues en matière de douane, sauf dispositions contraires des textes locaux ». Les textes pris, en application de cette disposition, consacrèrent la division des territoires composant l'AEF en deux parties soumises à un régime douanier différent. Toutes les possessions d'Afrique noire appartenaient au groupe des « Colonies non Assimilées », considérées comme « colonie de la porte ouverte » dont l'Oubangui-Chari. Excepté, le Gabon qui avait un statut particulier au regard du régime douanier. Cependant, un

¹⁹⁴ Camille GUY, Les colonies françaises ; mise en valeur de notre domaine colonial, Paris, 1900, p.45.

¹⁹⁵ La loi du 11 janvier 1928.

décret du 21 septembre 1940¹⁹⁶ a unifié le régime douanier de l'AEF en étendant au Gabon la législation appliquée dans le reste de la Fédération. Autrement dit, toutes les marchandises importées au Gabon, comme dans les autres territoires de l'AEF, supportaient les mêmes taxes fiscales quelles que soient leur origine et leurs provenances. Cependant, un vaste mouvement de coopération économique inspiré des principes posés en 1941 par la Charte de l'Atlantique et animé par l'ONU visait, en effet, à favoriser la restauration et l'expansion du commerce entre les nations. Ce qui supposait l'acceptation par tous les participants d'un certain nombre de principes d'inspiration libérale : abaissement progressif des droits de douane, suppression des prohibitions et des contingents, abandon des pratiques commerciales discriminatoires.

65.- L'adoption, en 1947, d'un Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a fixé pour l'avenir le rôle et la place des mécanismes douaniers dans le commerce international¹⁹⁷. Par ailleurs, la mise en place en 1995 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a pas apporté sur ce point de modifications majeures¹⁹⁸. Cette réforme marqua la rupture quasi-totale avec les principales étapes de l'histoire économique de l'AEF. En 1944, la Conférence de Brazzaville dota les colonies françaises susvisées d'un système douanier plus libéral et plus simple dans la perspective leur permettant d'intégrer l'économie mondiale. Il fallut pourtant attendre l'année 1954¹⁹⁹ pour que les pouvoirs publics procèdent à une refonte globale du régime douanier colonial. Jusqu'en 1950, deux régimes particuliers en matière douanière existaient. Il y avait, d'une part, le régime de transit par chemin de fer qui couvrait le transport Pointe-Noire – Brazzaville. D'autre part, le régime de transit qui concernait le transport de Brazzaville-Bangui par voie fluviale. C'est deux régimes démontrent comment la marchandise ou le produit circule sous le contrôle douanier à travers l'AEF. Au moment de la mise en service du chemin de fer Congo-Océan, il fut institué un régime spécial de transit afin de faciliter le transport des marchandises sous douane à l'intérieur de la fédération. Conformément aux dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, un nouveau régime douanier fut créé par le décret du 14 octobre 1954²⁰⁰. Il abrogea la loi du 13

¹⁹⁶ Idem.

¹⁹⁷ Dominique CARREAU et Patrick JUILLARD, Droit international économique, 2^{ème} Ed., 2005, Dalloz.

¹⁹⁸ Jean Michel JACQUET et Philippe DELEBECQUE, Droit du Commerce international, 3^{ème} éd., Dalloz, 2002.

¹⁹⁹ Michel Jean JACQUOT, La politique douanière et la coopération franco-africaine, la Documentation africaine, Paris, 1962, p. 20.

²⁰⁰ Idem.

avril 1928 sur le régime douanier colonial et posa le principe de la préférence réciproque et inconditionnelle à l'intérieur de l'Union française²⁰¹.

66.- La franchise douanière y était la règle pour les produits et marchandises « originaires » du territoire douanier français. Toutefois, il ne modifia pratiquement pas ce régime et maintient implicitement le régime de la porte ouverte. Ainsi, le décret modifia la fiscalité qui frappait l'entrée et la sortie des marchandises. Le régime douanier de l'AEF des années 50, notamment la fiscalité qui frappait l'entrée et la sortie des marchandises ou produits, a subi une profonde mutation. Avant la réforme, les marchandises étaient soumises à une double taxation à l'importation. Elles supportaient d'une part un droit d'entrée à taux uniforme, et d'autre part, une taxe additionnelle qui tenait lieu de taxe sur le chiffre d'affaire à taux unique. À la réforme de 1954, toute la nomenclature douanière en matière de tarifs d'entrée fût complètement fondue. Dans ses grandes lignes, la réforme adoptait la nomenclature douanière métropolitaine. Ainsi, la réforme a supprimé le taux uniforme pour introduire un taux fixe et un taux réduit. Elle a procédé à la différenciation et à l'élargissement de l'éventail de la tarification. Comme pour les importations, la nomenclature du tarif de sortie avait été modelée sur la nomenclature métropolitaine.

67.- Cependant, étant donné le caractère spécifique de la fédération, notamment sa sous-industrialisation, le modelage était moins vaste que le droit d'entrée sur les marchandises et produits. Pour l'essentiel, les produits de l'AEF devaient supporter, à leur sortie du territoire fédéral un droit de sortie, une taxe additionnelle tenant lieu de taxe sur le chiffre d'affaires, une taxe d'abatage pour les bois excepté ceux en provenant des propriétés privées et une taxe spéciale, dite de recherche et de contrôle de conditionnement. Par ailleurs, la réforme fiscale de 1950 a été suivie de modifications du statut juridique de différents territoires²⁰². Dans chacun de ces textes qui modifiaient les statuts juridiques de différents territoires, il est fait mention, sous diverses formes, de la nécessité de maintenir des liens entre les quatre États de l'ex-AEF. Ainsi, les nouvelles Républiques d'Afrique centrale décidèrent de prolonger cette collaboration guidée par les tendances modernes de grands ensembles économiques en créant une Union

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Le 28 novembre et le 1^{er} décembre 1958, les Assemblées territoriales adoptaient des délibérations portant création de la République du Congo, la République du Gabon, la République du Tchad et de la République Centrafricaine.

Douanière. Il s'agit de la formation d'une union économique entre la République Centrafricaine, le Congo-Brazzaville, le Gabon et le Tchad. Il faut souligner que cette communauté a été voulue pour des motifs essentiellement politiques. Démunis de compétences nécessaires pour prétendre au développement de leurs marchés nationaux, la plupart des nouveaux États africains n'ont guère le choix. Ils étaient obligés de conjuguer leurs politiques en tenant compte de la configuration géographique des États, des difficultés d'accès au reste du monde, de l'étroitesse des marchés pour atténuer les désavantages de leur situation individuelle afin d'améliorer les perspectives de leur développement économique.

68.- En 1958, à la veille du référendum d'autodétermination, l'AEF constituait une véritable unité économique. Les personnes, les capitaux et surtout les marchandises circulaient librement entre les divers territoires constitutifs de cette fédération. Fort de cet héritage, les nouvelles Républiques d'Afrique centrale ont voulu maintenir et consolider les acquis économiques et financiers de la Communauté. Ainsi, aux termes d'un protocole établi à Paris le 17 janvier 1959, le Centrafrique, le Congo, le Gabon et le Tchad se constituèrent en Union douanière équatoriale (U.D.E.), à l'intérieur de laquelle la circulation des marchandises, biens et capitaux est libre²⁰³. Cette union douanière fut officiellement lancée le 29 juin 1959 à Brazzaville et consacrée par la convention du 7 décembre 1959 qui lui donna ses principaux organes²⁰⁴. Elle institua un tarif extérieur commun et une convention commune sur les investissements élaborée comme une sorte de catalogue d'avantages fiscaux et douaniers. Un code commun des douanes fut aussi élaboré. En tout état de cause, le système fiscal colonial a été structuré par l'économie coloniale. Réciproquement, cette dernière a été façonnée par la question du prélèvement fiscal dans les colonies. À la certitude que la fiscalité était la source principale du revenu des Colonies de l'AEF, cette étude conduit à examiner la survivance du système fiscal colonial après l'indépendance.

²⁰³ Michel Jean JACQUOT, La politique douanière et la coopération franco-africaine, la Documentation africaine, Paris, 1962, p. 138.

²⁰⁴ Alphonse AYEISSA, Éléments de droit douanier - des procédures et des techniques douanières dans les états membres de la CEMAC, Connaissances et Savoirs, 2010, p. 15.

SECTION 2 : LA SURVIVANCE DU SYSTÈME FISCAL COLONIAL APRÈS L'INDÉPENDANCE

69.- La marche des pays d'Afrique noire vers un ensemble régional allait être encore plus difficilement appliquée dans la partie centrale du continent²⁰⁵. Malgré une certaine homogénéité administrative des territoires coloniaux français, certaines pesanteurs notamment socioculturelles et les difficultés économiques n'ont pas facilité l'émergence d'un courant fédérateur en Afrique centrale. Voilà pourquoi les diverses tentatives d'évolution vers une fédération d'États indépendants, encouragées à leur début par la puissance colonisatrice et portées pendant un temps par certains leaders locaux²⁰⁶ échouèrent rapidement. C'est en rangs dispersés que les États accédèrent à l'indépendance en 1960, chacun convaincu de pouvoir disposer de moyens suffisants pour impulser le développement économique. Toutefois, le legs fiscal colonial demeure le fondement de la politique fiscale des nouveaux États d'Afrique centrale, dont le Centrafrique. Deux principes ont gouverné la politique fiscale de ce pays. L'outil fiscal doit, d'une part, être un vecteur essentiel des bienfaits du développement et de la modernisation. D'autre part, les dépenses publiques réalisées doivent être financées par les fonds propres. Cependant, loin d'innover en matière fiscale, les autorités nationales des États indépendants se trouvent dans l'obligation d'entériner et d'utiliser ce qui a le mérite d'exister. Elles ont remodelé le système fiscal (Paragraphe 1) et élaboré des mesures fiscales incitatives (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LE REMODELAGE DU SYSTÈME FISCAL COLONIAL

70.- L'évolution du système fiscal est caractérisée, après l'indépendance, par l'influence persistante du modèle français fondement du système administratif que connaît le Centrafrique. Cette persistance du modèle français se manifeste dans le maintien des règles juridiques et financières mises en place à l'époque des colonies. Elle tient sa raison essentiellement dans

²⁰⁵ Edouard GNIMPIEBA TONNANG, Droit matériel et intégration sous régionale en Afrique centrale (Contribution à l'étude des mutations récentes du Marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC), Thèse, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2004, p. 18.

²⁰⁶ Barthélémy BOGANDA fit de la création de l'Union des Républiques d'Afrique Centrale (URAC) son principal cheval de bataille, et s'était donné pour objectif principal de convaincre les autres leaders nationaux du choix d'un fédéralisme calqué sur le modèle américain comme meilleur moyen pour les peuples de la sous-région de réussir leur entrée dans le concert des nations ; mais la disparition subite de B. BOGANDA en 1959 vint enterrer définitivement cet idéal.

l'accoutumance des autorités d'alors vis-à-vis des principes et règles dont l'application était un fait acquis depuis plusieurs décennies. En effet, aux impôts en place, s'ajoutaient ceux qui furent créés (I) afin de procurer des ressources propres au pays. Aussi, le développement des échanges commerciaux contribue à faire évoluer l'application du régime douanier (II) afin de garantir la mobilisation des ressources fiscales.

I – L'ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION FISCALE

71.- La dynamique d'instauration d'un pouvoir fiscal nouveau qui a présidé à l'adoption des institutions et pratiques fiscales métropolitaines en Afrique au moment des indépendances, a révélé le « mimétisme servile »²⁰⁷ de la politique fiscale centrafricaine. Celle-ci a reconduit littéralement la législation coloniale en la matière. Est-ce dire qu'aucun effort d'adaptation spécifique aux données nouvelles de l'indépendance n'a été entrepris ? Il est vraisemblable qu'une évolution vers une certaine spécificité a bien eu lieu. Elle n'affecte pas sensiblement le prélèvement fiscal dans ses aspects fondamentaux, c'est-à-dire dans son ampleur ou dans les modalités de sa répartition. De cette mutation, on peut appréhender l'évolution de la législation fiscale fondée sur deux types d'impôts : les impôts directs et les impôts indirects. Au début du XX^{ème} siècle, coexistaient plusieurs modes d'impositions directes. Certaines formes coloniales ont été conservées après l'indépendance et d'autres ont disparu, remplacées par un système de taxation homogène. En effet, l'impôt de capitation, introduit lors de la période coloniale, fut la pièce maîtresse de la fiscalité directe en Centrafrique. Ce mode d'imposition était une façon simple et efficace de mobiliser les recettes fiscales sur les revenus. Sans proportion avec les capacités de chaque individu, cet impôt est également supposé accroître les échanges monétaires. Sa véritable fonction reste d'intégrer le monde rural traditionnel à l'économie marchande.

72.- L'évolution de la fiscalité directe en matière de revenus des personnes physiques a connu un changement notable après l'indépendance. L'impôt de capitation a été rebaptisé Impôt personnel numérique (IPN)²⁰⁸. Il garde l'essentiel des principes de l'impôt de capitation. Outre les perspectives de remplir les caisses de l'État par des recettes fiscales importantes et

²⁰⁷ Jean-Baptiste FOTSING, *Le pouvoir fiscal en Afrique : Essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone* ; LGDJ, 1995, p. 161.

²⁰⁸ Loi de finances 1980.

relativement stables, l'IPN a été conçu dans l'idée d'inciter les populations à épargner. Les objectifs économiques étaient à double visée, inciter les paysans à dégager un surplus agricole et monétariser progressivement le secteur rural agricole²⁰⁹. Tous les hommes de plus de 18 ans devaient payer annuellement cet impôt. Cependant, les chefs de famille de trois enfants et plus étaient exonérés. N'étaient pas aussi soumis à l'IPN les fonctionnaires, les salariés du secteur moderne, les élèves et étudiants, les commerçants, les expatriés soumis à l'impôt sur le revenu ou qui sont exonérés. Dans ce nouveau système, la perception de cet impôt était effectuée par des tiers. Le paiement se faisait auprès du chef de village ou de quartier dans les villes qui délivrait un reçu de paiement. Ce reçu fiscal joint à une carte d'identité servait de document administratif justifiant de la citoyenneté et permettant de circuler libre à l'intérieur du pays.

73.- En République Centrafricaine, l'impôt sur le revenu n'existe que pour les revenus élevés. Les traitements et salaires sont soumis à l'IFPP, perçu au taux de 5 %. Cette base d'imposition mensuelle a existé jusqu'en 1980²¹⁰. Un système fiscal moderne d'imposition du revenu était introduit. De même, la fiscalité directe a évolué en intégrant l'imposition des revenus accessoires. Il s'agit de revenus autres que les traitements et salaires ou les revenus tirés d'une exploitation lucrative : revenus fonciers et revenus de capitaux mobiliers. Ils peuvent être perçus accessoirement à un revenu professionnel ou même à titre principal. À l'impôt personnel s'ajoutaient divers impôts et taxes dont l'essentiel provenait du commerce. L'imposition des bénéficiaires des sociétés ne faisait pas parti du système fiscal colonial. Mais, la législation fiscale centrafricaine a évolué dans le domaine de l'imposition des résultats des entreprises. C'est ainsi que l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux des sociétés a été institué²¹¹. En revanche, les contributions de patente et de la licence font partie de l'héritage colonial qui a constitué le système fiscal contemporain. Conçues comme contrepartie du droit d'exercer une activité indépendante, elles servaient au financement des budgets des collectivités locales. En Centrafrique, il s'agit d'impôts d'État qui viennent s'ajouter aux autres prélèvements indirects. Les impôts indirects sont l'impôt sur le chiffre d'affaires intérieur (ICAI), la taxe sur les transactions, la taxe sur les spectacles et la taxe sur les distributions de crédit. L'ICAI frappe

²⁰⁹ Rapport d'Etude sur l'évolution de la Fiscalité dans 13 pays de l'Afrique noire francophone, n° 48, juillet 1982.

²¹⁰ Loi de finances 1980.

²¹¹ Loi de finances 1980.

les ventes intérieures de produits locaux, alors que la taxe sur les transactions vise les ventes des produits importés.

74.- La marge d'initiative dont dispose la RCA pour les aménager demeure faible du fait de son appartenance à l'union douanière. En revanche en ce qui concerne les autres impôts directs, sa liberté de manœuvre est beaucoup plus large. Il faut cependant reconnaître que cette période de formalisation du système fiscal centrafricain a été marquée par la création de nouveaux impôts ou l'augmentation des taux des impôts existants (Voir tableau n°2). Ces aménagements concernaient essentiellement la recherche intensive de la matière imposable ou une réforme de la réglementation de l'assiette sans se soucier fondamentalement du développement économique. Au regard de la situation du pays, l'évolution de la législation fiscale n'a pas été d'un apport indispensable à la mobilisation des ressources fiscales pour le financement du développement. Du fait de nombre insignifiant de contribuables et d'activités soumis à cette catégorie d'impôts directs et indirects, la réalisation du rendement fiscal ne permettait pas « d'endogeniser » le financement du développement. Les améliorations apportées à la législation n'avaient pour but que la vocation budgétaire. Son rendement n'était pas substantiel pour couvrir les charges de dépenses de fonctionnement et d'investissement. C'est ainsi que les droits de porte ont toujours constitué l'essentiel des prélèvements fiscaux.

Tableau n° 8 : Les différentes catégories d'impôts en vigueur en 1986

Catégories	Taux
L'impôt personnel numérique avec taxe additionnelle (ancien impôt de capitation)	3 500 F CFA par personne
Impôts forfaitaires sur le revenu des personnes physiques	5 % sur les salaires 5 % sur les ventes commerciales d'agriculteurs et éleveurs
Impôt général sur le revenu (IGR)	L'IGR est calculé par barème du quotient familial
Impôt sur les sociétés/impôt minimum forfaitaire (IMF)	46 % sur le bénéfice (29,3 % sur le bénéfice agricole), 1,15 % sur le chiffre d'affaires de l'année précédente
Contribution foncière de propriétés bâties	46 % sur 75 % de la valeur locative annuelle pour immeubles de sociétés, 31,6 % pour immeubles d'habitation
Contribution de patentes et licences	Application d'un barème
Impôts sur les chiffres d'affaires et Taxe sur les transactions	De 4,8 % à 13,9 % selon le type d'entreprise 3 %
Contribution au Développement social	10 % sur le total des salaires payés

Source : Tableau réalisé par l'Auteur.

II – L'ÉMERGENCE DU DROIT DOUANIER COMMUNAUTAIRE

75.- L'analyse de l'évolution de la législation douanière en République Centrafricaine doit s'appuyer sur une compréhension de la législation douanière sur le plan communautaire²¹². L'histoire de la douane centrafricaine n'est autre que celle de l'Union douanière équatoriale conçue dans un esprit de libre-échange. Car, le changement qu'a connu l'ex-colonie française en accédant à l'indépendance n'a cependant pas modifié le régime douanier transposé à l'échelon national. Les dispositions douanières demeurent essentiellement celles de l'union douanière. Le processus de consolidation de l'union douanière et économique en Afrique centrale a été caractérisé par deux époques : la période de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) et l'avènement de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC). La coopération monétaire s'est consolidée avec la mise en place de la zone franc et la consécration du franc CFA²¹³ comme instrument monétaire. Il fut décidé de créer un cadre institutionnel chargé de promouvoir l'intégration des marchés nationaux, caractérisés à cette époque par leur cloisonnement²¹⁴. L'union douanière fut créée en décembre 1964. L'objectif principal était la promotion d'une saine et fructueuse coopération dans divers domaines notamment l'économie, le commerce sous-régional, les transports, etc.²¹⁵ C'est ainsi que l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale fut née. Elle posait comme une des toutes premières expériences d'intégration économique sous régionale au niveau du continent africain²¹⁶.

²¹² En ce qui concerne la législation douanière, d'importantes décisions ont été prises à cet effet. Il s'agit notamment :

- de la codification et la réglementation de la Taxe unique, instituée le 17 mai 1960 ;
- de la convention sur le régime des investissements, adoptée le 12 novembre 1960 ;
- de l'institution d'un Tarif Extérieur Commun (TEC), institué le 27 juin 1962.

²¹³ Le franc CFA, officiellement franc de la Communauté financière africaine est le nom de deux monnaies communes de plusieurs pays d'Afrique constituant en partie la zone franc :

- le franc de la communauté financière en Afrique, émis par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour les huit États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ;
- le franc de la coopération financière en Afrique centrale, émis par la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) pour les six États membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).

²¹⁴ Edouard GNIMPIEBA TONNANG, Droit matériel et intégration sous régionale en Afrique centrale (Contribution à l'étude des mutations récentes du Marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC), Thèse, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2004, p. 19.

²¹⁵ Idem.

²¹⁶ Signé le 08 décembre 1964 à Brazzaville au Congo, le traité instituant l'UDEAC allait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1966 après que tous les États membres (Cameroun, RCA, Congo, Gabon et Tchad) l'eurent ratifié.

76.- L'institution avait quatre missions essentielles. Elle doit procéder à l'établissement graduel et progressif d'un marché commun entre les États membres. Elle doit, en outre, adopter des mesures tendant à l'élimination des entraves au développement des échanges intra-communautaires dans le but de promouvoir l'extension des marchés nationaux et à l'amélioration du niveau de vie des populations. Enfin, elle doit agir pour le renforcement de l'unité des économies et leur modernisation afin d'en assurer le développement²¹⁷. Le Traité de l'Union douanière pose en principe que l'Union constitue un seul territoire douanier à l'intérieur duquel la circulation des personnes, marchandises, biens et capitaux est libre. Ce qui suppose l'adoption ou le maintien, selon le cas, d'une législation et d'une réglementation commune en ce qui concerne les droits et taxes. En somme, l'UDEAC est conçue non seulement comme une organisation régionale de coopération douanière et fiscale, mais aussi de coopération économique²¹⁸. L'organisation communautaire avait permis, à cet effet, quelques avancées dans la marche vers l'intégration. Ensuite, plusieurs dispositions fiscales ont été harmonisées²¹⁹. Cependant, en raison de nombreuses distorsions aux règles communautaires et par suite de la montée des difficultés aux plans politique, économique et structurel, les avancées de l'intégration régionale en Afrique centrale ont finalement été fortement limitées.

77.- L'incapacité de l'UDEAC à orchestrer la réalisation d'un espace économique unifié entre les États membres a amené les États membres à tempérer leurs espoirs de départ et à adopter progressivement des politiques économiques plus ou moins introverties dès la fin de la décennie soixante-dix²²⁰. Cependant, la persistance de la crise économique dans la sous-région et l'inefficacité des différentes politiques de réformes macro-économiques entreprises au niveau national ont abouti à la remise en question des choix opérés par les pays de la région. L'urgence de doter cette nouvelle institution de véritables pouvoirs fut également reconnue, tant le principal reproche fait à l'UDEAC pendant plusieurs années fut son extrême inaction. Ces progrès limités de l'UDEAC ont conduit les pays d'Afrique centrale à adopter en 1993, un vaste

²¹⁷Préambule du Traité UDEAC.

²¹⁸ L'UDEAC exerça une certaine autorité supranationale en légiférant et en décidant des mesures douanières et économiques appliquées par les États membres. Elle constitua aussi un cercle de concertation des États membres pour la préparation des négociations internationales en matière douanière et économique. Sur le plan douanier, il s'agit d'adapter la législation douanière de l'UDEAC à l'évolution du commerce international.

²¹⁹ L'impôt sur le chiffre d'affaires intérieur (1969), l'impôt sur les sociétés (1972), l'impôt sur le revenu des personnes physiques (1977), l'assiette et le champ d'application de l'impôt sur les revenus de capitaux et valeurs mobilières (1977).

²²⁰ Edouard GNIMPIEBA TONNANG, op cit, p. 21.

programme régional de réforme (PRR). Celui-ci comprenait trois volets privilégiés d'actions : le secteur des transports, le secteur financier et le secteur de la fiscalité²²¹, objet de notre étude. En effet, le programme de la fiscalité avait pour but de définir une plate-forme minimale de mesures fiscales et douanières communes à prendre par les États membres pour parvenir à la suppression progressive des barrières tarifaires et des restrictions quantitatives aux échanges.

78.- Le volet fiscalité qui prit le nom de réforme fiscalo-douanière confirma sur le plan douanier l'utilisation par les États membres d'un tarif extérieur commun. Il adopta également le système de taxation sélective des marchandises importées et qui sont réparties en quatre grandes catégories²²². Sur le plan fiscal, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fut instituée avec une période transitoire avant sa mise en application effective par tous les États membres. Malheureusement, la mise en œuvre du PRR n'a pas atteint l'objectif qui lui est assigné, c'est-à-dire celui d'apporter des solutions rapides et efficaces aux maux dont souffrait la sous-région. D'une manière générale, les États membres ont fait des entorses à l'application des codes et règlements fiscalo-douaniers, les entraves tarifaires et non tarifaires au commerce intra régional. Également, l'observation insuffisante des règles d'origine par les États membres a poussé ces derniers à remettre en question toutes les politiques d'intégration économique engagées. De plus, la nouvelle institution ne devait pas se limiter aux seules questions d'harmonisation des politiques fiscales et douanières des pays membres. Mais elle doit prévoir également les conditions de la création d'un véritable marché commun entre les pays membres²²³. L'analyse des causes de cet échec a conduit les États membres²²⁴, non à abandonner l'idéal communautaire, mais à relancer ce dernier sur de nouvelles bases. C'est dans ce contexte rénovateur qu'il faut apprécier la dissolution de l'UDEAC et son remplacement par la

²²¹ Alphonse AYESEA, *Éléments de droit douanier - des procédures et des techniques douanières dans les états membres de la CEMAC*, Connaissances et Savoirs, 2010, p. 17.

²²² La première concerne les biens de première nécessité. La seconde est relative aux matières premières et aux biens d'équipement. La troisième touche les biens intermédiaires. La quatrième regroupe les produits de consommation courante.

²²³ Les travaux de réflexion menés entre 1989 et 1996 dans le cadre du Programme Régional des Réformes (PRR), initiés par les pays membres avec l'appui des bailleurs de fonds, allaient dans ce sens de la refondation de l'idéal communautaire en Afrique Centrale.

²²⁴ En 1982, la Guinée Equatoriale fit son entrée au sein de l'UDEAC portant ainsi à six le nombre des Etats membres.

CEMAC²²⁵. Sur le plan institutionnel, la CEMAC dispose d'un cadre où sont conçues et suivies, avec le concours des gouvernements des États membres, les législations fiscales et douanières.

79.- Dans le cadre de sa mission de mobilisation des recettes fiscales, l'administration des douanes centrafricaine dispose d'un ensemble des textes législatifs et réglementaires qui permettent la réalisation de cet objectif. Ce dispositif légal a pour sources les conventions internationales, le code des douanes de la CEMAC²²⁶ et l'ensemble des textes nationaux. Les droits et taxes sur le commerce extérieur constitue la source la plus importante des recettes de l'État. Mais du fait de son appartenance à une union douanière, les autorités centrafricaines n'ont pas la possibilité d'agir sur les droits du tarif douanier. Car, dans le cadre de la réglementation de la CEMAC, le Centrafrique ne dispose que d'une marge de manœuvre très restreinte en matière de politique tarifaire. En effet, la législation douanière s'inscrit dans le cadre d'une coopération régionale qui détermine des règles communes d'imposition. Néanmoins, la poursuite des réformes en matière de libéralisation commerciale, qui ont pris la forme d'une réduction graduelle des tarifs douaniers, a par la suite entraîné des baisses significatives de recettes dans la plupart des pays en développement²²⁷. En fait, les pertes fiscales liées à l'observation de la discipline communautaire expliquent en partie ce ressentiment de l'État centrafricain à l'égard de l'intégration régionale. Pour autant, le rendement de l'impôt n'a pas atteint le niveau de la performance escomptée. La mobilisation des ressources fiscales ne suit pas la locomotive du développement. D'où l'intérêt d'élaborer des mesures fiscales visant à encourager les capitaux étrangers à s'investir dans l'économie nationale.

²²⁵ Intervenue par Traité signé à N'Djamena (Tchad) en mars 1994, la fin de l'UDEAC a été déclarée le 5 février 1998 par la Conférence des Chefs d'Etat. L'entrée en vigueur du Traité, le 25 juin 1999, fut marquée par l'adoption d'un plan d'action dit « Déclaration de Malabo ».

Le nouveau dispositif créateur de l'institution insiste sur l'urgente nécessité pour les pays membres de revigorer le processus de construction sous régionale «à travers l'approche d'intégration proposée par l'UDEAC telle qu'inspirée par les Chefs d'Etats de l'OUA lors de la Conférence d'Abuja» et fait de la CEMAC l'outil de promotion «d'un développement harmonieux des Etats membres», en passant «d'une situation de coopération, qui existe déjà entre eux, à une situation, susceptible de parachever le processus d'intégration économique et monétaire» (Cf. Préambule du Traité CEMAC). Le principe de création d'un marché intérieur communautaire sera très vite précisé à travers la mise en place de l'Union Economique de l'Afrique Centrale, outil central entre les mains de l'organisation sous régionale et destinée à favoriser l'émergence de ce vaste marché commun tant désiré.

²²⁶ Aujourd'hui, on peut retenir qu'à l'exception des textes nationaux, le droit douanier CEMAC s'applique indifféremment que l'on soit au Cameroun, en République Centrafricaine, au Congo, au Gabon, en République de Guinée Equatoriale et au Tchad.

²²⁷ Banque de France, Rapport annuel de la Zone franc, 2011.

PARAGRAPHE 2 : LE RECOURS A DES MESURES FISCALES FAVORISANT L'INVESTISSEMENT

80.- L'étude de la législation centrafricaine en matière d'investissement remonte dans sa genèse au début des années 60. L'indépendance politique a donné la possibilité au nouvel État de promouvoir son développement. L'objectif essentiel est d'intéresser les capitaux étrangers à venir investir dans le pays. L'incitation aux investissements se traduit par une série de dispositions législatives et réglementaires qui, regroupées en un document unique, prennent la forme de ce qu'on appelle un code des investissements. Il détermine le régime fiscal de faveur qui est appliqué à l'investisseur et fait connaître les différents avantages qui vont rendre attrayantes les opérations d'investissement. En effet, le Centrafrique connaît plusieurs générations de codes des investissements. Il convient d'abord d'analyser le cadre juridique de ces mesures de faveur (I) avant de s'interroger sur les résultats obtenus (II) en termes de rendement fiscal.

I – LE RÉGIME FISCAL DE FAVEUR

81.- Pour favoriser le développement économique et assurer son financement par la mobilisation des ressources fiscales, des mesures fiscales dérogatoires ont été prévues en faveur des personnes physiques et morales qui apportent des capitaux nécessaires à la réalisation des investissements en Centrafrique. L'impératif du développement économique et social s'est traduit par l'adoption de deux codes : le code des avantages fiscaux de droit commun et le code des investissements. L'analyse de ce régime fiscal de faveur fait apparaître l'approche historique de l'évolution des différents codes des investissements en 1^{ère} et 2^{ème} génération. Après son indépendance, le Centrafrique a fait appel aux investissements privés. Cette ouverture s'est traduite par un ensemble de textes²²⁸ ayant pour objectif de favoriser les investissements dans le pays. Un code des investissements a été élaboré. À cet effet, toute entreprise constituée en vue de créer une activité nouvelle ou désireuse de développer une activité existante en Centrafrique, à l'exclusion des activités du secteur commercial, peut bénéficier d'un agrément au régime de faveur.

²²⁸ Ces textes ont été codifiés et promulgués par la loi n° 62-355 du 19 février 1963, publiée au Journal Officiel du 1^{er} février 1963.

82.- Le code des investissements énumère point par point les activités à privilégier et les domaines sont multiples. Cela va de l'agro-industrie au secteur du tourisme, en passant par les secteurs forestier et minier. En plus, le code spécifie les critères d'investissement en termes de quantité de capital investi, de nécessaires contributions comme les infrastructures sociales. Des distinctions ont été faites sur la base de l'orientation du marché des entreprises, selon qu'elles soient de niveau local, régional ou international. Les différents critères étaient quantifiés dans un système de points qui établissait un réseau de corrélations complexes avec des points variables dans diverses catégories de taxes et autres avantages fiscaux. Ces avantages fiscaux ne sont que le maintien des dispositions fiscales, déjà inscrites dans le code ou les tarifs de l'époque coloniale, tendant à favoriser les investissements. Ces dispositions fiscales de faveur ont été réunies en un code des avantages fiscaux de droit commun²²⁹. Il s'applique à toutes les personnes physiques ou morales exerçant des activités soumises à imposition. Ce Code a prévu une catégorie d'avantages fiscaux afin d'encourager l'investissement.

83.- Il s'agit d'exonérations d'impôt foncier d'une durée variable, d'exonération d'impôt sur les activités et d'exonération d'impôt sur le bénéfice. Cependant, ces avantages fiscaux ne concernent que des investissements de faibles capitaux et qui devraient former le tissu industriel nécessaire à l'épanouissement d'activités plus importantes. Il concerne tout entrepreneur qui ne peut répondre aux conditions du code des investissements. Arrive la période où une réelle volonté de moderniser les dispositions du code s'est manifestée en y apportant un changement radical. Plusieurs facteurs ont été pris en compte, notamment l'échec d'une politique industrielle, la faible administration du pays. Le code a fait garantir d'exorbitants privilèges aux investisseurs étrangers, mais ne favorise pas le développement du tissu industriel. Or, toutes ces garanties de l'État, prêts sous conditions et exonérations d'impôts sur le long terme, étaient des mauvaises recettes pour construire une industrie nationale compétitive. Il y a intérêt à le modifier. Cependant, l'influence commune d'une approche générale francophone d'une législation en matière d'investissement oblige la CEMAC a décidé, en 1965, d'harmoniser les codes des investissements de ses pays membres²³⁰.

²²⁹ L'Ordonnance n° 67-62 du 20 décembre 1967, publiée au Journal Officiel du 15 février 1968.

²³⁰ La Convention Commune sur les investissements a été adoptée par les Etats de l'UDEAC en 1965 pour servir de document de base communautaire en matière d'investissement.

84.- La 2^e génération du Code des investissements date de 1980²³¹ et complétée en 1982 par un régime particulier²³². Certains avantages sont accordés par le code général des impôts. Mais la plupart des incitations fiscales à l'investissement sont contenues dans le code des investissements. Ce code est globalement conforme aux dispositions de la Convention commune sur les investissements adoptées par les États de la CEMAC en 1965. Le code des investissements distingue quatre types de régimes préférentiels accordés aux entreprises selon l'importance de leur rôle dans le développement économique du pays, de leur marché et de leur investissement. Les avantages fiscaux consentis sont substantiels et peuvent s'étendre sur une période de 25 ans. On note au préalable que si les codes de chacun des pays membres peuvent avoir leurs particularités propres, leurs dispositions ne doivent pas aller à l'encontre des principes généraux de la Convention. Quoiqu'il en soit, les nombreux avantages consentis en matière d'impôts intérieurs et de droits de douane sont, à quelques variantes près, identiques dans les États de la CEMAC.

85.- Tout changement comportant un amoindrissement important de ces avantages apportés dans un État membre, peut éventuellement porter préjudice à ce dernier. Des avantages fiscaux ont été également accordés aux entreprises qui investissent à l'intérieur de l'union, dans le but d'accélérer le développement économique et d'attirer les investissements étrangers de façon harmonieuse à l'intérieur du territoire douanier. Ces avantages figurent dans la convention commune sur les investissements des États de la CEMAC. Ainsi, les accords conclus dans le cadre du code d'investissement communautaire prévoient de larges dérogations aux lois fiscales existantes. Le code utilise un certain nombre de critères pour définir les conditions d'éligibilité aux différents régimes prévus en matière d'avantages fiscaux. Il fixe la durée d'application de certains avantages. Cependant, plus que les avantages eux-mêmes, ce sont les conditions d'application du code des investissements qui laissent à désirer. Les institutions prévues par le code pour assurer l'instruction et le suivi des avantages fiscaux et douaniers ne fonctionnent pas comme les textes le prescrivent.

²³¹ Ordonnance présidentielle du 2 mai 1980.

²³² Ordonnance du 17 août 1982 modifiant les dispositions relatives au régime exceptionnel prévu pour les projets de développement d'une importance capitale pour l'économie.

II – LES AVANTAGES FISCAUX : DES MESURES FISCALES À L’EFFICACITÉ RELATIVE

86.- La législation centrafricaine en matière d’investissement a mis en place des mécanismes fiscaux ou des régimes de libéralités fiscales, qui, dans la pratique, finissent par affranchir partiellement ou totalement le contribuable de s’acquitter de l’impôt. Le but recherché par les pouvoirs publics centrafricains, en aménageant ces régimes dérogatoires, était d’encourager l’investissement dans certains domaines spécifiques d’activités. Mais l’efficacité attendue de ces mesures de faveur est restée relative. On remarque que le Centrafrique vit, de nos jours, la même situation des investissements privés que celle qui a prévalu à l’époque coloniale, caractérisée par une absence d’investissements privés et un effort insuffisant des investissements publics. L’échec des régimes fiscaux de faveur ont des causes internes et externes. Les causes internes résident non seulement dans un climat politique marqué par une instabilité récurrente, mais également dans l’incohérence des politiques économiques. Dans ce contexte, les mesures d’encouragement fiscales à l’investissement ne constituent pas le facteur primordial emportant la décision de l’investissement²³³.

87.- Tous ces facteurs constituent un handicap sérieux aux investissements privés en Centrafrique. Les causes externes concernent essentiellement l’aide extérieure. Les dirigeants centrafricains ont toujours compté sur l’aide extérieure pour financer le développement économique du pays sans perspectives réelles de rentabilité budgétaire. En effet, le fait de compter sur le financement extérieur engendre deux conséquences essentielles sur l’effort du développement en Centrafrique. D’une part, cette aide se substitue à l’effort fiscal national, favorise l’irresponsabilité budgétaire et annihile toute volonté politique de procéder à une véritable réforme fiscale, garantissant la mobilisation des ressources fiscales. D’autre part, l’aide est soumise à des conditionnalités qui, sans un diagnostic pertinent lié à la recherche du financement²³⁴, ne favorisent pas la croissance de l’économie. Le pays est, de ce fait, entré dans une dynamique d’endettement qui ne lui laisse pas une marge de manœuvre pour assurer par les ressources propres le financement du développement. Cependant, avec la volatilité de l’aide

²³³ La stabilité économique et politique, la présence de la main-d’œuvre qualifiée, les équipements d’infrastructure, la proximité des matières premières, la situation géographique du pays sont autant de facteurs décisifs figurant avant l’élément fiscal.

²³⁴ Richard EVINA OBAM, La politique fiscale au Cameroun depuis les années 1980, Éd. L’Harmattan, 2016, p. 151.

au développement, l'État centrafricain n'est plus en mesure d'assurer la continuité des services publics et la réalisation de projets de développement dans les principaux secteurs de l'économie.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

88.- L'étude historique du système fiscal fait apparaître le rapport existant entre la fiscalité et le pouvoir. C'est pourquoi un détour par l'histoire s'impose, non que les enjeux fiscaux soient identiques entre les époques, mais parce que certaines questions se posent aujourd'hui sur les rapports entre fiscalité et développement, qui ont trouvé des réponses dans des contextes différents. La fiscalité en vigueur dans les pays francophones d'Afrique est la résultante de la combinaison de plusieurs facteurs : historique, économique, politique et social. Le facteur historique revêt une portée particulière dans la définition de la politique fiscale. Le pouvoir fiscal colonial se transforme en pouvoir fiscal nouveau dans le cadre d'un État nouveau. C'est cette parenté historique qui explique mieux la reconduction de la législation coloniale ainsi que la reproduction servile des techniques constitutionnelles en matière d'impôt dans les États africains au moment de l'accession à l'indépendance²³⁵. Né du fait colonial, le système fiscal centrafricain demeure marqué par son origine et un demi-siècle d'évolution l'a relativement modifié dans sa nature. Loin d'innover en matière fiscale, les autorités d'alors se trouvèrent dans l'obligation d'entériner et d'utiliser ce qui avait le mérite d'exister. Conçu sous la colonisation comme un « instrument de civilisation », mais perçu alors comme un moyen de domination, l'impôt est présenté dans l'État postcolonial comme un instrument de développement, mieux comme une thérapie contre le sous-développement²³⁶.

²³⁵ Jean-Baptiste FOTSING, *Le pouvoir fiscal en Afrique : Essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone* ; LGDJ, 1995, p. 163.

²³⁶ Jean-Baptiste FOTSING, *idem*, p. 160.

CHAPITRE 2 : LE MÉCANISME DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES EN CENTRAFRIQUE

89.- La mobilisation de ressources fiscales est une nécessité pour le financement du développement économique et social de la République Centrafricaine. Le Consensus de Monterrey donne les orientations sur la manière d'aborder les questions de mobilisation des ressources. Ce consensus se fonde sur la nécessité de mettre à contribution toutes les sources de financement possibles. Mais en partant du principe que les pays en développement doivent donner la primeur aux ressources internes²³⁷. À cet effet, la mobilisation des ressources fiscales permet de financer avec efficacité le développement économique. Car, la fiscalité constitue la principale source de financement des États modernes même s'ils lui confèrent de plus en plus des objectifs d'ordres économiques et sociaux²³⁸. C'est ainsi que, toute politique fiscale vise deux objectifs. D'une part, elle doit garantir les rentrées fiscales destinées au financement des dépenses publiques. D'autre part, elle doit orienter la fiscalité pour stimuler les activités productrices. Le système fiscal centrafricain n'échappe point à cette réalité. En Centrafrique, la politique fiscale a toujours occupé une place importante dans la mise en œuvre des orientations économiques de l'État. Elle vise à assurer le rendement efficace de l'impôt et à exercer une action d'orientation, d'incitation et de correction dans les domaines économique et social. Il est nécessaire que la structure fiscale soit un stimulant d'incitation à l'investissement productif (Section 2) tout en étant un outil de mobilisation de ressources propres (Section 1).

SECTION 1 : LA STRUCTURE FISCALE : UN OUTIL POUR MOBILISER LES RESSOURCES DU BUDGET DE L'ÉTAT

90.- Les États modernes prélèvent divers impôts sur les revenus des personnes physiques et morales, des taxes sur la consommation de certains biens et services. Cette diversification d'imposition constitue la structure fiscale d'un pays. En effet, la structure fiscale est un instrument important qui est utilisé pour financer le développement économique. La notion de structure fiscale renvoie à l'équilibre entre les différentes contributions qui constituent les

²³⁷ La conférence de Monterrey est établie lors de la Conférence internationale sur le financement du développement organisée en 2002 au Mexique.

²³⁸ OCDE, « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable, Éditions OCDE, 2015, p. 101-109.

recettes qu'un pays tire de l'impôt. L'objectif principal est de financer les dépenses publiques, mais il sert également à réguler le comportement social et économique, ainsi qu'à gérer la répartition des richesses. La structure fiscale est un révélateur du but poursuivi par l'imposition ainsi que de ses effets en termes de bien-être social. Pour ce faire, la politique fiscale²³⁹, comme les politiques économiques, a une variété d'objectifs à atteindre²⁴⁰. Comme outil de développement économique, l'opération de collecte des recettes fiscales en Centrafrique se fait par application d'un ensemble de règles et pratiques légales relatives aux impôts qui forment le système fiscal centrafricain. Il renferme tous les impôts modernes existants actuellement dans la plupart des pays en développement. Maurice DUVERGER qualifiait le système fiscal par cette phrase sublime : « les systèmes fiscaux sont des constellations dont les impôts et droits divers perçus dans le pays sont les étoiles »²⁴¹. Afin de démontrer la relation entre la politique fiscale et le développement, nous proposons d'examiner d'abord le système de taxation intérieure (Paragraphe 1), vient ensuite le système de taxation des échanges extérieurs, à côté duquel il faut ajouter la fiscalité spécifique (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LE SYSTÈME DE TAXATION INTÉRIEURE, OUTIL DE MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES

91.- La problématique majeure de tout gouvernement est de concevoir et d'exécuter un système fiscal qui mobilise des recettes fiscales pour le financement du développement. En effet, la stratégie de mobilisation des recettes fiscales consiste en l'identification des sources de financement à mobiliser au niveau interne. En effet, pour la mobilisation des recettes de source interne, il est mis en œuvre les mécanismes de la fiscalité intérieure. Par fiscalité intérieure, on désigne l'ensemble des impôts directs et indirects perçus à l'occasion d'opérations sur les biens et services ou activités se déroulant entièrement à l'intérieur du territoire national²⁴². La mobilisation des recettes fiscales est essentiellement basée sur un système fiscal déclaratif. Elles

²³⁹ La politique fiscale, qui porte sur le niveau de prélèvement obligatoire et la répartition des recettes publiques entre les différents impôts, ainsi que sur l'assiette et le taux de ces derniers, est à distinguer de la politique budgétaire, qui porte sur le niveau des dépenses publiques et leurs bénéficiaires.

²⁴⁰ Traditionnellement, les objectifs de la politique fiscale renvoient aux trois fonctions : allocation, redistribution et régulation. En effet, la justice, l'équité et l'efficacité ne sont pas simplement des ambitions compatibles mais trop souvent contradictoires. La question est l'équilibre entre ces objectifs.

²⁴¹ Maurice DUVERGER, *Finances publiques*, PUF, 1971, p.462 ; Paul-Marie GAUDEMET, Joël MOLINIER, *Finances publiques : Fiscalité*, Tome 2, 6^{ème} édition Montchrestien, 1997, p.63.

²⁴² Michel BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie d'impôt*, LGDJ, 2005, p. 29.

occupent une place prépondérante dans le budget de l'Etat centrafricain. Elles proviennent soit de la fiscalité directe (I), soit de la fiscalité indirecte (II). Cette configuration correspond bien à celle qu'on retrouve pratiquement dans tous les systèmes fiscaux des pays d'Afrique subsaharienne et constitue leur principale source interne de recettes budgétaires.

I - LA FISCALITÉ DIRECTE ET LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

92.- La fiscalité directe, constituée des impôts frappant directement les revenus et la richesse, soit de personnes physiques, soit de personnes morales, est considérée comme un instrument privilégié pour agir sur la répartition des revenus ou des richesses²⁴³. En effet, l'imposition directe est constituée des taxes levées directement sur le revenu des particuliers ou les bénéfices des entreprises. En Centrafrique, la fiscalité directe est composée d'impôts directs (1) et diverses taxes assimilées aux impôts directs (2).

1. Les impôts directs

93.- Dans les pays en développement, la fiscalité directe sur le revenu des personnes physiques concerne une faible partie de la population et sa contribution aux recettes publiques reste marginale²⁴⁴. En revanche, la fiscalité sur les entreprises personnes morales se justifie par l'existence d'une capacité contributive²⁴⁵ substantielle au budget national. En matière d'impôts directs, l'imposition porte sur les revenus des contribuables. La législation fiscale centrafricaine a prévu l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)²⁴⁶, l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS)²⁴⁷. Outre la notion de prélèvement annuel, les impôts directs constituent un prélèvement qui demeure à la charge exclusive du contribuable par opposition aux impôts indirects dont les redevables répercutent le montant sur les clients²⁴⁸. S'agissant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il doit être perçu pour assurer une certaine égalité dans la répartition de la charge fiscale entre les diverses catégories de revenus. L'imposition porte sur un revenu global qui est constitué à la fois des différents revenus nets catégoriels et de

²⁴³ Gérard CHAMBAS, L'Afrique subsaharienne : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, Economica, 2005, p. 81.

²⁴⁴ Gérard CHAMBAS, Op cit.

²⁴⁵ Idem.

²⁴⁶ Article 1^{er} et suivants du Code général des impôts centrafricain.

²⁴⁷ Article 121 et suivants du Code général des impôts centrafricain.

²⁴⁸ Claude GAMBIER, Les impôts en France, Francis Lefebvre, 1983, p. 13.

l'ensemble de ceux qui ont été perçus par les membres du foyer fiscal duquel sont déduites certaines charges²⁴⁹. Les dispositions du CGI relatives à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) restent conformes pour l'essentiel à celles communautaires.

94.- Cependant, celles qui ont été instituées par la législation fiscale centrafricaine conformément à la faculté offerte par la directive de la CEMAC²⁵⁰ rendent inefficace le système²⁵¹. La multiplicité des taux de retenue à la source et la coexistence des barèmes de l'impôt rendent difficile la gestion administrative et la maîtrise de l'efficacité des opérations de recouvrement. Par ailleurs, l'existence d'un impôt sur les sociétés frappant les revenus des personnes morales qui exercent des activités industrielles, commerciales, agricoles, artisanales constitue un atout qui participe de l'efficacité du système fiscal centrafricain. Les dispositions relatives à l'IS correspondent pour l'essentiel à celles de la directive CEMAC relative à l'impôt sur les sociétés²⁵², qui ont été entièrement transposées dans le code général des impôts centrafricain. Toutefois, l'examen de certaines dispositions de la législation fiscale centrafricaine, pour lesquelles la directive autorise chaque État à légiférer, révèle certaines insuffisances. L'existence de deux taux dont celui de 20 % destiné au secteur agricole et 30 % pour les autres activités est contraire aux dispositions de l'article 55 de la directive de la CEMAC relative à l'IS.

95.- Cette disposition autorise un seul taux à fixer dans la fourchette comprise entre 25 % et 40 % et non un taux réduit en matière d'IS. Or, cette imposition au taux réduit de 20 %, instituée par le législateur centrafricain et appliqué exclusivement au seul secteur agricole, vise à encourager le développement dudit secteur en Centrafrique. Non seulement, cette disposition porte une entorse à la législation communautaire, mais elle participe à la discrimination dans l'imposition des bénéfices réalisés par des personnes morales imposables à l'IS. Toutefois, du fait de manque d'engouement des investissements dans ledit secteur, sa contribution aux recettes fiscales est très marginale. Il n'existe pas de grands domaines agricoles en Centrafrique

²⁴⁹ Jean-Jacques BIENVENU et Thierry LAMBERT, Droit fiscal, PUF, 2010, p. 334.

²⁵⁰ La directive n°01/04-UEAC-177-U-CM-12 du 29 juillet 2004 portant révision de l'Acte n°3/77-UEAC-177 instituant l'impôt unique sur le revenu des personnes physiques.

²⁵¹ Denis Papin NGANDA, La fiscalité comme instrument de politique économique et sociale en République centrafricaine, Mémoire Master 2 Professionnel, Université de Douala, 2011, p. 13.

²⁵² Son régime juridique et fiscal a été harmonisé au sein de la CEMAC par l'acte 3/72-153-UEAC du 22 décembre 1972, puis révisé par la Directive CEMAC n°02/01/UEAC-050-CM-06 du 03 août 2000 relative à l'impôt sur les sociétés.

susceptibles de contribuer à l'économie nationale. L'agriculture pratiquée par la population est une agriculture de subsistance. Les impôts sur les revenus des personnes physiques et les bénéfices des sociétés ne contribuent pas à part égale dans l'ensemble des impôts sur les revenus. En marge des impôts ci-dessus énumérés, de nombreux autres instruments fiscaux existent, dont la contribution au budget de l'État est plus ou moins perceptible.

2. Diverses taxes assimilées à l'imposition directe

96.- Il s'agit de la contribution des patentes, la taxe foncière et l'impôt global unique²⁵³. En ce qui concerne la patente, elle est un impôt lié à l'exercice d'une activité professionnelle non salariée. L'article 185 du CGI dispose : « Toute personne physique ou morale de nationalité centrafricaine ou étrangère, qui exerce en RCA un commerce, une industrie, une profession non explicitement compris dans la liste des exemptions prévues par l'article 188 ci-après et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 30 000 000 F CFA est assujettie à la contribution de patentes. Est également passible de la contribution des patentes tout établissement public ainsi que tout organisme de l'État, des départements, ou des communes remplissant les critères définis à l'alinéa 1^{er} du présent article ». La patente est due par établissement. Par établissement, il faut entendre une installation fixe ou une entreprise peut exercer une ou plusieurs activités. C'est un impôt annuel.

Tableau N° 9 : Classe des patentes

Classe de patentes	Tranches de chiffres d'affaires (CA)	Taux
4 ^{ème}	CA compris entre 30 millions et 100 millions	1,00%
3 ^{ème}	CA compris entre 100000 millions et 1 milliard	0,60%
2 ^{ème}	CA compris entre 1 milliard et 10 milliards	0,45%
1 ^{ère}	CA supérieur à 10 milliards	0,20%

Source : Tableau réalisé par l'auteur.

²⁵³ Articles 189, 197, 199 du Code général des impôts centrafricain.

97.- Quant à la taxe foncière, elle est une contribution annuelle établie sur les propriétés bâties et les propriétés non bâties de toute nature. La faiblesse d'imposition de la propriété implique d'importantes pertes de recettes pour le budget de l'État. Ce qui prive considérablement l'État de moyens conséquents pour la mise en œuvre de ses différents programmes. Les impôts fonciers sont aussi les moyens les plus fréquemment suggéré pour améliorer le niveau des recettes fiscales. Mais, la taxe foncière a un apport très marginal dans la collecte des recettes fiscales en Centrafrique²⁵⁴. Le montant collecté est de 473 millions FCFA en 2015, de 528 millions FCFA en 2016 et de 846 millions FCFA en 2017, soit en moyenne 0,1 % des recettes fiscales²⁵⁵. Pour ce qui est de l'impôt global unique, il est un impôt forfaitaire établi pour le compte des personnes physiques exerçant une activité dans le cadre d'une entreprise individuelle ou à titre personnel, dont le chiffre d'affaires annuel ne dépassant pas un seuil²⁵⁶. L'administration fiscale a des difficultés pour maîtriser les contribuables soumis à cet impôt du fait de leur instabilité. Cependant, le rendement budgétaire d'un tel impôt, parfois encore fortement rejeté et éludé par la population, est faible.

98.- En 2015, le montant collecté est de 1 milliard FCFA, 804 millions FCFA en 2016 et 1,1 milliard FCFA en 2017, soit en moyenne 0,1 % des recettes fiscales²⁵⁷. Ces taxes assimilées aux impôts directs ont très peu d'importance dans les recettes fiscales centrafricaines. Sur la période considérée, les taxes assimilées aux impôts directs ont été recouvrées pour un montant de 1,5 milliard FCFA en 2015, de 4,9 milliards FCFA en 2016 et de 6,8 milliards FCFA en 2017, soit en moyenne 0,4 % des recettes fiscales²⁵⁸. Globalement, le rendement des impôts directs sont assis sur les revenus des personnes physiques ou morales mais aussi, en partie, sur des taxes assimilées (impôts fonciers, patente)²⁵⁹. S'il faut considérer la performance globale des recettes fiscales, le rendement des impôts directs est faible en Centrafrique. Plusieurs facteurs contribuent à l'explication de cette situation. En partant des taux élevés d'imposition,

²⁵⁴ Ce manque de performance dans la collecte de l'impôt foncier relève en partie du fait que la majorité des propriétés immobilières en Centrafrique ne possède pas un Titre foncier donnant droit à une imposition foncière. Le domaine foncier en Centrafrique semble, s'il faut le dire ainsi, demeurer encore dans l'informel. Pour la simple raison que la plupart des propriétaires ne font pas enregistrer leurs propriétés au service des domaines.

²⁵⁵ Statistiques fournies par l'Administration fiscale.

²⁵⁶ Les contribuables soumis à cet impôt doivent avoir un chiffre d'affaires qui ne dépasse le montant de 30 millions F CFA.

²⁵⁷ Statistiques fournies par l'Administration fiscale.

²⁵⁸ Statistiques fournies par l'Administration fiscale.

²⁵⁹ Gérard CHAMBAS, L'Afrique subsaharienne : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, Economica, 2005, p. 28.

on ajoute l'effectif peu important des contribuables soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En effet, les taux d'imposition élevés, entre 25 % et 40 %, ont conduit au développement de distributions d'avantages en nature, peu ou pas imposés. Ces avantages en nature sont particulièrement importants pour les titulaires des revenus les plus élevés²⁶⁰.

99.- Les effectifs de salariés dépendant du secteur moderne, notamment de salariés du secteur privé, sont faibles relativement à ceux des autres catégories de population active²⁶¹. Dans le secteur non-enregistré ou le secteur informel, les salariés sont nombreux mais généralement leurs contrats de travail sont non-écrits et les employeurs ne sont pas connus de l'administration fiscale. Le niveau des salaires payés est généralement faible et aucune procédure de retenue à la source n'est envisageable compte tenu du non-enregistrement des employeurs²⁶². Également, les grandes entreprises constituent une source importante de recettes directes. Néanmoins, en raison de la faiblesse relative à leur nombre, le résultat des entreprises forme une assiette limitée et une concentration excessive²⁶³ de l'impôt sur les quelques entreprises du secteur formel. Un risque encore plus important est la substitution d'activités non-enregistrées aux activités des entreprises modernes qui jouent un rôle crucial de collecteur d'impôts pour le compte de l'État²⁶⁴.

100.- Certaines activités menées dans le cadre d'entreprises individuelles produisent des revenus professionnels relativement élevés. Ces revenus découlent d'activités industrielles, commerciales et agricoles. Ils proviennent aussi, de professions libérales (architectes, avocats, professions de santé, experts comptables, consultants divers ...). Ces dernières activités

²⁶⁰ D'une part, les classes dominantes sont très largement parvenues à introduire, malgré des barèmes d'imposition souvent progressifs, de nombreuses exceptions, déductions ou exemptions permettant de se soustraire au paiement des impôts directs. D'autre part, ces mêmes classes dominantes ont pris l'habitude de régler leurs problèmes fiscaux en intervenant directement auprès de l'administration fiscale, sans exclure la possibilité de corrompre le personnel de ces autorités. La faible capacité institutionnelle des autorités et des pratiques de corruption largement répandues ne permettent pas de prélever des impôts directs à une grande échelle : la majorité des citoyens n'est en effet pas prête à verser ces impôts, notamment à cause de la perception que ces versements ne se traduisent pas par l'amélioration des biens et des services publics offerts à la population.

²⁶¹ Gérard CHAMBAS, *L'Afrique subsaharienne : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Economica, 2005, p. 40.

²⁶² Gérard CHAMBAS, *op cit*, p. 41.

²⁶³. Avec la normalisation des taux d'imposition des bénéficiaires et des régimes des impôts directs sur les entreprises intervenue ces dernières années, ce risque est généralement écarté. L'effet désincitatif pourrait provenir plutôt des conditions d'application de l'impôt : procédures de contrôle inadaptées, phénomènes de corruption.

²⁶⁴ Gérard CHAMBAS, *op cit*, p. 29.

connaissent un grand développement²⁶⁵. Nombre d'entrepreneurs individuels, pourtant largement au-dessus des seuils de taxation du régime réel, parviennent à éluder en grande partie l'impôt sur les résultats dont ils sont redevables. Si les impôts directs dans les économies développées constituent un instrument privilégié pour agir sur la distribution des revenus, leur effet reste faible dans la plupart des PED²⁶⁶, tout particulièrement en Centrafrique en raison des contraintes affectant la fiscalité directe. La mobilisation des ressources fiscales en rapport avec l'imposition directe reste un des défis majeurs de la politique fiscale en Centrafrique. Ce défi a incité les pouvoirs publics à mettre l'accent sur la mobilisation des recettes de fiscalité indirecte.

II - LA FISCALITÉ INDIRECTE, UN INSTRUMENT DE MOBILISATION DES RESSOURCES PUBLIQUES

101.- La fiscalité indirecte concerne les consommations de biens et services. Elle est constituée de taxes sur la dépense. En effet, les impôts indirects sont appliqués indépendamment du niveau de revenus des agents économiques. Ils s'appliquent de manière uniforme contrairement aux impôts directs. De façon générale, la fiscalité indirecte est le système qui regroupe tous les impôts sur la dépense et la circulation des biens. Les impôts indirects ont un régime complètement différent. Ce sont des taxes imposées sur la vente ou la réalisation des produits ou des services, nationaux ou utilisés dans le périmètre national. Elles sont perçues sur les ventes en gros ou en détail. L'imposition de la dépense semble aujourd'hui la voie privilégiée pour une meilleure efficacité du système fiscal. À cet effet, l'impôt indirect, notamment la TVA, apparaît avant tout comme un instrument de recettes en raison de sa neutralité économique²⁶⁷. Le Centrafrique, conformément aux dispositions communautaires²⁶⁸, applique une taxe sur la valeur ajoutée depuis le 1^{er} janvier 2001 et des droits d'accises à des produits locaux et importés ainsi que diverses taxes assimilées aux impôts indirects.

²⁶⁵. Cela justifie dans certains pays la création au sein de l'administration fiscale de services spécifiques ayant pour mission de gérer cette catégorie de contribuables.

²⁶⁶ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 29.

²⁶⁷ Gérard CHAMBAS, L'Afrique subsaharienne : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, Economica, 2005, p. 91.

²⁶⁸ Acte n° 1/92-UDEAC-556-CD-SE1, modifié par l'Acte n° 4/94-UDEAC-556-CD-SE1 et l'Acte n° 1/96-UDEAC-556-CD. La directive n°1/99/CEMAC-028-CM-03 du 17 décembre 1999, portant harmonisation des législations des États membres en matière de Taxe sur la valeur ajoutée et du Droit d'accises qui a simplifié le dispositif de taxation intérieure.

102.- La TVA représente pour le Centrafrique un enjeu budgétaire important, notamment parce qu'elle contribue à environ un tiers des recettes fiscales. Le gouvernement compte avant tout sur la fiscalité indirecte pour atteindre son objectif de recettes. En effet, la mobilisation des recettes fiscales intérieures est pourtant une nécessité majeure pour toutes les administrations fiscales et la TVA tient une place centrale dans ce processus. Les régimes, y compris les principes et les bases d'imposition, sont établis au niveau communautaire. La législation fiscale centrafricaine a prévu plusieurs taux en matière de TVA, un taux général de 19% depuis 2006²⁶⁹, un taux réduit de 5 % et un taux nul ou 0 % applicable aux opérations d'exportation²⁷⁰. Ces opérations sont dans le champ d'application de la TVA. La TVA est prélevée sur les marchandises mises à la consommation sur le territoire, quelle que soit leur origine²⁷¹. Elle vient dans ce cadre en complément des droits de douane. Ces derniers sont très importants dans les pays en développement. Certains biens de première nécessité, qu'ils soient importés ou produits localement, sont en principe exonérés de la TVA²⁷².

103.- Toutefois, certains biens produits localement²⁷³ sont exonérés de la TVA, contrairement aux produits concurrents importés. Il n'y a pas application de la TVA à ces biens produits localement et mis à la consommation sur le marché national. Ce sont des opérations hors champ d'application de la TVA. Ce qui constitue une violation au principe de traitement national. Certains produits de consommation font l'objet de taxes substantielles dont l'objectif est de produire des ressources pour le budget de l'État. Ce sont les droits d'accises qui concernent des biens de consommation finale (alcools, tabacs, certains produits de luxe ...) ²⁷⁴. Dans certains pays en développement, le champ d'application des droits d'accises est excessivement étendu. Cependant, en Centrafrique, les droits d'accises limités à quelques biens de consommation finale complètent le système de fiscalité indirecte fondé sur la TVA²⁷⁵. Les droits d'accises sont harmonisés dans la CEMAC depuis 1999, avec un taux compris entre 0 % et 25 %. Ce taux est de 25 % en Centrafrique et s'applique à une liste de produits importés ou fabriqués localement

²⁶⁹ Loi des finances de 2006.

²⁷⁰ Article 57 du Code général des impôts.

²⁷¹ Article 253, Chapitre I, Livre II, Code général des impôts.

²⁷² Annexe du Chapitre I, Livre II, Code général des impôts. Il s'agit, entre autres, des biens suivants : le lait et la crème de lait ; le pain ; les préparations pour l'alimentation des enfants ; les médicaments ; les appareils à usage médical et véhicules pour invalides ; les lunettes ; les livres ; les insecticides et pesticides ; et la première tranche de consommation d'eau et d'électricité pour les ménages.

²⁷³ La viande, les fruits et légumes.

²⁷⁴ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 101.

²⁷⁵ Gérard CHAMBAS, Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne, *Economica*, 1994, p. 53.

: les boissons alcoolisées, les cigarettes et tabacs, les pierres précieuses, les bijoux, les parfums et cosmétiques²⁷⁶. Les boissons non-alcoolisées sont soumises au taux de 10 %. Mais, les droits sur celles de production locale ne sont pas acquittés.

104.- Ce qui constitue une violation au principe de traitement national. En cas d'exonération d'un produit de la TVA, il l'est également du droit d'accises. Les droits d'accises sont susceptibles de permettre la mobilisation de ressources fiscales substantielles en raison de l'importance des consommations des biens concernés²⁷⁷. Depuis 2009, les droits d'accises sont assis sur la valeur transactionnelle pour les achats à l'importation de certaines boissons alcooliques, pour un alignement aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). De manière générale, la perception de la fiscalité indirecte interne au cordon douanier permet de sécuriser les recettes tout en assurant un avantage de trésorerie à l'État. Tandis que la fiscalité indirecte externe consiste à appliquer aux importations et à certaines exportations des droits de porte. Devant la difficulté liée à la mobilisation efficacement des impôts directs en Centrafrique, Monsieur Gérard CHAMBAS propose que l'accent soit mis sur la transition fiscale à travers la fiscalité indirecte²⁷⁸. La RCA fait face à des difficultés pour mobiliser les recettes fiscales intérieures dans un contexte d'intégration régionale et de libéralisation des échanges.

105.- Malgré les progrès réalisés dans le cadre des réformes fiscales, force est de constater que la performance des administrations fiscales reste en deçà de leur potentiel, privant le budget national des ressources fiscales indispensables au développement. Sur le plan économique, la TVA est en principe un impôt neutre, assis sur les seules consommations finales et qui encourage l'investissement. Malheureusement, certaines pratiques telles que les exonérations encore très fréquentes dans le pays, introduisent des distorsions de concurrence et empêchent cette taxe d'assurer pleinement sa fonction de soutien à l'efficacité économique. De manière générale, la mobilisation des recettes fiscales intérieures est l'objectif majeur pour les administrations fiscale et douanière centrafricaines. Pour autant, le bon suivi de la TVA impacte de manière positive tous les domaines de la gestion de l'impôt²⁷⁹. Cependant, les

²⁷⁶ Note circulaire n°010/MFB/DGDDI/DLD portant agenda douanier pour l'année 2006. Les produits susceptibles d'être soumis à un droit d'accise sont énumérés à l'Annexe du Chapitre II, Livre II, Code général des impôts.

²⁷⁷ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 101.

²⁷⁸ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 91.

²⁷⁹ Les domaines de la gestion de l'impôt sont : identification des contribuables, information et éducation ; simplification des imprimés et des procédures de déclaration et de paiement ; relance et traitement des contribuables défaillants, contrôle fiscal, mise en place des systèmes informatiques, renforcement de la coordination des administrations fiscales et douanières....

administrations fiscale et douanière mobilisent partiellement le potentiel de cet impôt. L'orientation des efforts sur quelques leviers bien sélectionnés pourrait permettre d'augmenter sensiblement les recettes de TVA. Après l'analyse de l'importance de la taxation indirecte, l'étude de la structure fiscale centrafricaine se porte également sur la taxation des échanges extérieurs et la taxation spécifique de certaines activités qui jouent un rôle important dans la mobilisation des ressources fiscales en Centrafrique.

PARAGRAPHE 2 : LE SYSTÈME DE TAXATION SPÉCIFIQUE ET DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS, OUTIL DE MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES

106.- Le commerce international est organisé sur le concept de la mondialisation ou globalisation qui implique très largement la liberté des échanges²⁸⁰. En effet, le développement du commerce international est l'un des leviers de l'économie nationale. Cependant, il faut remarquer que la nécessité de se procurer des ressources et la volonté d'intervenir dans l'économie conduisent les États à contrôler et imposer le commerce extérieur. Ces missions justifient les rôles fiscal et économique de la douane. La taxation des échanges extérieurs est le moyen dont dispose la douane centrafricaine pour assumer ses tâches essentielles. Elle obéit à la législation et à la réglementation de la CEMAC et complétées par les textes d'application nationaux. Ainsi, les droits de porte constituent une ressource que le passage en principe obligé aux frontières rend plus aisément accessible. À l'opposé des prélèvements assis sur les échanges extérieurs (I), il existe des impôts et taxes spécifiques à certains secteurs d'activités qui sont une source de recettes substantielles pour l'État. (II).

I - LE CADRE JURIDIQUE DE TAXATION DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX : SOURCE DE DENSIFICATION DES RECETTES FISCALES

107.- L'analyse de la fiscalité de porte en Centrafrique doit s'appuyer sur une lecture attentive de l'environnement économique et une compréhension de la législation douanière sur le plan communautaire. En effet, la législation des droits de douanes s'inscrit dans le cadre d'une coopération régionale supra étatique qui détermine des règles communes d'imposition, la

²⁸⁰ Alphonse AYEISSA, *Eléments de droit douanier, des procédures et des techniques douanières dans les Etats membres de la CEMAC, Connaissances et Savoirs*, 2010, p. 67.

CEMAC. Dès les indépendances, les pays d'Afrique centrale ont manifesté la volonté de coopérer. La coopération économique régionale entre ces pays s'est traduite par la création de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Elle est constituée des Républiques du Cameroun, du Congo, du Gabon, de la Guinée-équatoriale, du Tchad et du Centrafrique. La CEMAC dispose d'une législation douanière qui édicte des règles définissant un cadre juridique pour les activités douanières dont l'exercice nécessite des procédures et des techniques appropriées. À ce propos, le code des douanes en son article 7 dispose : « Le pouvoir de légiférer en matière de droit et taxes d'importation, est exercé par le Conseil des ministres de l'UEAC »²⁸¹. La CEMAC légifère en matière douanière par la prise des Actes et Décisions qui sont exécutoires de plein droit dans les États membres²⁸². La législation douanière s'applique aux importations (1) et aux exportations (2) de biens.

1. La taxation des importations

108.- L'objectif est que les importations en provenance des pays tiers soient traitées de façon univoque dans l'application du tarif extérieur commun et de la législation. C'est le résultat d'une longue évolution dans la trajectoire politique, économique et sociale des États membres²⁸³. La législation douanière communautaire détermine le cadre juridique des activités douanières en Centrafrique. En effet, le Code des douanes énumère les marchandises selon une présentation méthodique appelée : le Système harmonisé²⁸⁴. La classification des marchandises dans la nomenclature du Système harmonisé obéit à certaines règles. Nonobstant une large part de la législation douanière communautaire, certains aspects particuliers à chaque État membre sont réglementés par des textes nationaux. Cette faculté accordée à chaque État membre de légiférer est encadrée par les dispositions de l'article 147 du code des douanes qui fixe les conditions en ces termes : « Sauf conventions contraires, les marchandises à l'exportation sont soumises aux droits et taxes fixés par chacun des États membres.

²⁸¹ Le code des douanes a été adopté par Actes 8/65-UDEAC-37 du 14/12/65 du Conseil des Chefs d'Etats de l'Union portant Code des Douanes de l'UDEAC. Ce Code des Douanes a été révisé à plusieurs reprises. UEAC : Union économique de l'Afrique centrale.

²⁸² Article 7 alinéa 2 du Code des douanes.

²⁸³ Alphonse AYEISSA, *Eléments de droit douanier, des procédures et des techniques douanières dans les Etats membres de la CEMAC, Connaissances et Savoirs*, 2010, p. 27.

²⁸⁴ Alphonse AYEISSA, *op cit*, p. 32.

109.- En cas de mobilisation, en cas d'agression manifeste mettant les États membres dans la nécessité de pourvoir à leur défense, en période de tension extérieure, lorsque les circonstances l'exigent, les gouvernements peuvent réglementer ou suspendre l'importation de certaines marchandises »²⁸⁵. Comme tous les autres pays membres de la CEMAC, le Centrafrique applique le Code des douanes communautaire²⁸⁶, depuis son adoption en 2001, à l'importation, à l'exportation, et à la réexportation des marchandises. En effet, les marchandises qui entrent sur le territoire douanier sont passibles des droits d'importation inscrits au tarif des douanes. Les marchandises qui sortent du territoire douanier sont passibles des droits de sortie²⁸⁷. Il est également prévu les modalités de paiement de ces droits et taxes²⁸⁸, ainsi que les modalités de leur remboursement en cas d'indue perception²⁸⁹. Conformément à la loi tarifaire et dans les conditions prévues par la législation douanière, la fiscalité sur les échanges extérieurs distingue le droit de douane, le droit d'accise, la TVA à l'importation²⁹⁰ et les taxes complémentaires. L'administration douanière centrafricaine applique ces différents droits et taxes sur les échanges internationaux afin de mobiliser les recettes budgétaires supplémentaires.

110.- Ainsi, la collecte des recettes tarifaires à l'importation comme à l'exportation participe d'un dédouanement efficace pour une vocation budgétaire. Un dédouanement efficace consiste, à travers un respect rigoureux des différentes phases des procédures de dédouanement, à appliquer l'ensemble des dispositions de fiscalité douanière²⁹¹. Cette application doit être conforme à la législation en vigueur tout en minimisant les coûts divers et les effets négatifs pour l'activité économique. Un dédouanement efficace constitue aussi une condition fondamentale à l'effectivité du système d'incitation qui dépend d'une application correcte non seulement des tarifs mais aussi de l'ensemble des prélèvements fiscaux²⁹². Depuis 2000, les pays de la CEMAC appliquent un Tarif extérieur commun (TEC) aux importations en provenance des pays tiers. Il est perçu de façon univoque sur l'ensemble du pourtour de la

²⁸⁵ L'article 147 du code des douanes.

²⁸⁶ Règlement n° 5/01-UDEAC-097-CM-06.

²⁸⁷ L'article 3 du Code des douanes.

²⁸⁸ Les articles 134 à 137 du Code des douanes.

²⁸⁹ Les articles 138 à 139 du code des douanes.

²⁹⁰ La base d'imposition de la TVA au cordon douanier est la valeur en douane augmentée du droit de douane et du droit d'accise pour les marchandises importées des pays tiers. Elle est constituée de la valeur sortie usine augmentée du droit d'accise si possible et des frais d'acheminement pour les marchandises d'origine CEMAC.

²⁹¹ Gérard CHAMBAS, L'Afrique subsaharienne : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 164.

²⁹² Gérard CHAMBAS, *op cit*, p. 165.

communauté et de manière ad valorem sur les marchandises importées avec des taux fixés selon quatre catégories de marchandises.

Tableau n° 10 : Classification des marchandises par catégorie et taux

Classification	Marchandises	Taux
Catégorie 1	Les biens de première nécessité, exemple : les médicaments	5%
Catégorie 2	Les matières premières et les biens d'équipement comme les machines	10%
Catégorie 3	Les biens intermédiaires et divers tels que le ciment et le fer à béton	20%
Catégorie 4	Les biens de consommation courante tels que les voitures et les alcools	30%

Source : Tableau réalisé par l'Auteur.

111.- L'administration douanière centrafricaine collecte également les contributions au fonctionnement des institutions régionales. Il s'agit : de la taxe communautaire d'intégration (TCI/PCI) de la CEMAC au taux de 1% applicable aux importations originaires des pays tiers à la CEMAC²⁹³, de la Contribution communautaire d'intégration (CCI) au taux de 0,4%, applicable aux importations originaires des pays tiers à la CEEAC, du prélèvement pour la Commission des forêts de l'Afrique centrale (prélèvement COMIFAC)²⁹⁴ au taux de 0,1% et du prélèvement au bénéfice de l'OHADA au taux de 0,05%, applicable aux marchandises de toute origine²⁹⁵. Elle prélève, en outre, une redevance d'équipement informatique des finances (REIF) au taux de 0,50% et la redevance de gestion du scanner de 0,5% aux importations de toute origine. En 2006, les autorités centrafricaines ont également dressé une liste de droits et taxes spécifiques applicables aux véhicules d'occasion²⁹⁶. La douane centrafricaine applique enfin une fiscalité sur les importations des produits pétroliers²⁹⁷.

²⁹³ Acte additionnel n° 03/00-CEMAC 046-CM-05.

²⁹⁴ Loi de finances pour 2008.

²⁹⁵ Arrêté n° 5808/MEFB-CAB du 20 septembre 2005.

²⁹⁶ Note circulaire n° 010/MFB/DGDDI/DLD du 3 février 2006.

²⁹⁷ Le Centrafrique est le seul pays de la zone CEMAC qui n'exploite pas le pétrole.

2. La taxation des exportations

112.- De la même manière que l'importation, la collecte à l'exportation est soumise à la réglementation de la CEMAC. Laquelle prévoit une procédure de droit commun²⁹⁸ après des formalités de prise en charge sur la base d'une déclaration sommaire²⁹⁹ et d'un dépôt temporaire avant attribution d'un régime douanier d'exportation dit définitif. Les formalités d'enregistrement requises en matière d'importation de marchandises à des fins commerciales sont applicables également aux exportations. Toute exportation doit obligatoirement donner lieu à une déclaration d'exportation, ainsi qu'à une déclaration en douane et passible de taxes à l'exportation. Comme l'ensemble des pays africains, le Centrafrique continue de taxer ses exportations. Les exportations bénéficient du régime à taux zéro de TVA, ainsi que du régime suspensif sur des importations de produits utilisés dans leur fabrication³⁰⁰. C'est le régime du perfectionnement actif³⁰¹. Le régime à taux zéro de TVA signifie que l'opération est dans le champ d'application et soumise à la TVA. Le montant de la TVA sera payé dans le pays de consommation. Ce régime de taux zéro ne constitue pas une exonération du montant de la TVA, mais il permet la déductibilité des opérations qui sont assujetties à la taxe. Certains produits font l'objet d'une taxation spécifique à l'exportation. Il s'agit notamment de l'or, du diamant, du bois, du bétail et des animaux sauvages.

113.- Toutefois, les droits d'exportation sont effectués dans le cadre de la mobilisation des recettes fiscales. Mais, le prélèvement fiscal à l'exportation, utilisé sans discernement, avec le seul souci de réaliser des recettes, ont une incidence sur la production et le commerce. Par conséquent, il est susceptible de compromettre les chances de succès du développement économique. Depuis 2001, les antennes extérieures de douanes centrafricaines, aux ports de

²⁹⁸ La procédure de droit commun consiste en l'établissement d'une déclaration douanière en détail auprès des recettes de dédouanement, immédiatement après l'arrivée de la marchandise, sauf passage par un magasin de dépôt temporaire agréé. Ces déclarations sont établies par le propriétaire des marchandises ou un commissionnaire en douane agréé par l'administration.

²⁹⁹ Déclaration sommaire : manifeste par voies aérienne et maritime, feuille de route par voie routière.

³⁰⁰ OMC, Examen des politiques commerciales, Rapport des pays de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), 24 juin 2013.

³⁰¹ Le régime du perfectionnement actif est destiné à favoriser l'activité économique des entreprises qui transforment ou réparent des marchandises. Ce régime permet d'importer des marchandises tierces, de les transformer, de les ouvrir ou de les réparer avant de les réexporter ou de les mettre à la consommation. Il s'agit donc d'un régime destiné à favoriser la production et l'exportation par des entreprises communautaires. <http://www.douane.gouv.fr/articles/a10864-regime-particulier-le-perfectionnement-actif>

Douala au Cameroun et de Pointe-Noire au Congo³⁰², sont chargées du suivi des opérations de transit à destination et en provenance de la République Centrafricaine. A partir de 2005, en vertu de l'Accord d'assistance administrative entre les douanes camerounaises et centrafricaines³⁰³, les autorités centrafricaines ont installé un Guichet unique de transit Centrafrique au port de Douala afin d'assurer les premières formalités douanières sur les marchandises³⁰⁴. De même, un programme de sécurisation des recettes à l'exportation a été mis en place pour la filière bois. Il a été élaboré sous la forme d'un contrat passé avec une société privée de pré-inspection dénommée BIVAC³⁰⁵, qui garantit les quantités, les essences et la taxation. La société privée est non seulement chargée de la prise en charge des bois, du calcul des droits à payer mais également du recouvrement de ceux-ci. Elle reverse au Trésor public centrafricain les sommes encaissées après déductions des commissions. C'est la privatisation d'une partie des missions douanières en République Centrafricaine³⁰⁶.

114.- L'administration douanière centrafricaine demeure l'une des principales sources de recettes budgétaires de l'État. La performance des ressources publiques dépend fortement de la qualité du dédouanement. Car, toute sous-estimation ou évasion de flux commerciaux se traduit par des pertes sèches de recettes. De même, tout allongement des délais de dédouanement retarde les rentrées de recettes fiscales. À cet effet, la douane centrafricaine applique l'Accord sur l'évaluation en douane de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)³⁰⁷ reprises dans le

³⁰²La République centrafricaine ne disposant pas d'un accès direct à la mer, environ 80% des marchandises à l'importation transitent par le port de Douala ou de Pointe-Noire.

³⁰³ Accord signé le 28 avril 2005 à Douala au Cameroun.

³⁰⁴ D'autres contrôles sont également effectués aux check-points installés le long du corridor routier, avant le dédouanement définitif des conteneurs à la gare routière de Bangui. Depuis lors, avec la mise en place du Guichet unique de Douala, une pré-liquidation est faite sur toutes les marchandises à destination de la RCA pour éviter leur déversement sur le territoire frauduleux camerounais.

³⁰⁵ En anglais Bureau Inspection Valuation Assessment Control du groupe Bureau Veritas.

³⁰⁶ Lionel PASCAL, La privatisation des missions douanières en République centrafricaine : une opportunité d'amélioration des finances publiques ? Thèse, Université Montesquieu Bordeaux 4, 2014, p.

³⁰⁷ Le cadre où s'exercent les missions des Administrations des Douanes est établi au niveau international par la Convention de KYOTO, entrée en vigueur en 1974 et qui a pour objectifs la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers. Après plus de 20 ans d'utilisation, les pays membres de l'Organisation mondiale des Douanes (OMD) ont souhaité moderniser cette Convention, afin d'établir les bases d'une administration douanière digne du XXI^{ème} siècle. Partout les organisations douanières doivent respecter des normes adoptées par cette convention internationale afin de permettre au Commerce international de se développer dans des conditions identiques dans le monde. La Convention de Kyoto révisée (CKR) est la principale Convention douanière en matière de facilitation des échanges. Elle a été élaborée par l'Organisation mondiale des douanes et est entrée en vigueur le 3 février 2006. L'objectif de la Convention de Kyoto révisée est de faciliter le commerce au moyen de l'harmonisation et de la simplification des procédures et des pratiques douanières. À cet égard, la Convention prône des normes et des recommandations pratiques pour des procédures et des techniques douanières modernes. A ce jour, 191 pays ont adopté cette nouvelle Convention dont la RCA qui l'a ratifié le 18 mars 2008.

Code des douanes et la réglementation de la CEMAC³⁰⁸. Dès lors, la fiscalité intérieure ne pouvant mobiliser les ressources fiscales du fait de l'étroitesse de l'assiette, c'est tout l'équilibre budgétaire qui dépend des recettes des droits de douanes. Pour ce faire, les recettes au titre des droits sur les échanges extérieurs constituent une ressource budgétaire non négligeable. Malgré cet apport significatif au budget de l'État, les recettes tarifaires demeurent en deçà de la capacité de mobilisation des ressources endogènes pour le financement du développement économique. Mais à côté de ces droits de porte, les exportations minières et forestières, toile de fond du commerce extérieur de la RCA, sont soumises aux fiscalités spécifiques.

II - LE SYSTÈME DE TAXATION SPÉCIFIQUE : INSTRUMENTS DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES

115.- À la fiscalité de droit commun applicable à certains secteurs d'activités en Centrafrique, s'ajoutent de nombreux prélèvements spécifiques, comportant des assiettes et des tarifs variables³⁰⁹ relatifs aux ressources naturelles. Les dispositions juridiques de ces prélèvements ne se retrouvent pas seulement dans le Code général des impôts centrafricain, mais aussi dans des textes divers et variés, notamment le code minier³¹⁰, le code forestier³¹¹, la charte des investissements ou encore une convention d'établissement ou un accord d'agrément. Ce système de taxation spécifique est fondé sur le régime fiscal applicable aux secteurs des ressources naturelles et à l'environnement. Ces secteurs sont soumis à deux régimes de taxation que sont la fiscalité minière (1) et la fiscalité forestière (2).

1. Le régime fiscal des activités minières

116.- La taxation du secteur des industries extractives est spécifique dans la plupart des pays en développement et déclinée dans le code minier. En effet, le système d'imposition des activités extractives revêt une importance stratégique pour le développement du secteur minier national. L'argument développé pour justifier l'existence d'une fiscalité propre aux activités minières est celui de la nécessité de l'adaptation de la fiscalité de droit commun aux caractéristiques spécifiques des ressources et de l'industrie minières. Le système de taxation de chaque pays

³⁰⁸ Titre 1^{er}, Chapitre IV, Section IV.

³⁰⁹ Albert Léonard DIKOUME, La fiscalité pétrolière des Etats membres de la CEMAC : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, Tchad, Centrafrique, L'Harmattan, 2008, p. 7.

³¹⁰ Le Code minier actuellement en vigueur est issu de la Loi n°09.005 du 29 avril 2009.

³¹¹ Le Code forestier date de la Loi n°08.22 du 17 octobre 2008.

résulte d'arbitrages sur la répartition des risques entre l'État et l'investisseur privé. La fiscalité minière centrafricaine est l'objet de plusieurs générations de textes, fixés non seulement dans les codes miniers successifs, mais également dans de nombreux textes divers et variés. Il en résulte que la fiscalité prévue par le code minier est la règle générale à laquelle toutes les dérogations sont permises. Or, les dispositions du code minier constituent en elles-mêmes une dérogation par rapport à la fiscalité de droit commun. L'objectif est de relever quels sont les différents impôts qui s'appliquent dans les différentes phases du développement de l'activité minière. En fait, le code minier distingue deux régimes miniers en RCA : un régime pour les artisans miniers et un autre pour les sociétés minières.

117.- Au regard de la fiscalité du droit commun, il y a les prélèvements spécifiques aux entreprises minières. En effet, dans l'industrie minière, il faut distinguer les étapes de la prospection, de la recherche et de l'exploitation. La dernière n'est possible qu'après obtention d'une concession ou d'un permis d'exploitation. Les deux premières se réalisent sur la base d'une autorisation et d'un permis respectifs. La délivrance de ces différents titres est subordonnée à la perception, au préalable, des droits fixes. Il en est de même pour leur renouvellement ou leur mutation. Les taux des droits fixes applicables à l'attribution, au renouvellement, à la mutation des titres miniers sont fixés par le code minier³¹². Les deux premières phases placent ces entreprises sous un régime d'exonération des impôts et taxes prévu par le Code général des impôts (C.G.I.). En phase d'exploitation, les entreprises bénéficiaires d'une autorisation, sont soumises au régime de droit commun du C.G.I. tout en continuant de bénéficier de certaines exonérations. Par ailleurs, le Code minier garantit aux titulaires de titres miniers pendant la période de validité de leurs titres et autorisations, la stabilité du régime fiscal et douanier³¹³.

118.- Ils ont la possibilité en cas de diminution des charges fiscales et douanières ou leur remplacement par un régime fiscal et douanier plus favorable, d'opter pour ce régime plus favorable à condition d'adopter celui-ci dans son intégralité. Toutefois, cette garantie de stabilité du régime fiscal et douanier ne s'applique pas aux droits, taxes et redevances miniers ainsi qu'à ceux qui pourraient être édictés par les organisations communautaires d'intégration. Parmi les prélèvements effectués sur les opérations minières en Centrafrique figurent les droits

³¹² Article 16 du Code minier centrafricain.

³¹³ Article 134 du Code minier centrafricain.

d'enregistrement ou droits de mutation perçus lors de l'accomplissement d'opérations sur les titres miniers. A côté de ces droits, il y a le bonus de signature. Il est perçu au moment de la signature du contrat minier. Il consiste en un versement unique à montant variable. Ce bonus résulte en effet d'un accord négocié entre les parties sur le montant en fonction de l'importance de la zone. A défaut du paiement du bonus de signature dans un délai imparti, les droits miniers deviennent caducs. Selon le code minier, les sociétés minières doivent allouer des prises de participation gratuite de l'État au capital de la société, ainsi que 15 % de leur production brute. A contrario, elles ont également droit à certaines exonérations.

119.- Il ressort de la loi minière³¹⁴ centrafricaine que les sociétés minières doivent payer, également, la taxe superficielle qui est liquidée sur la superficie totale du titre d'exploitation et est exigible annuellement. Pour la première année, elle est obligatoire au moment de l'octroi du titre minier ou de l'autorisation administrative délivrée en vertu de la loi minière. S'agissant des années suivantes, elle est exigible à compter du 1^{er} janvier de l'année concernée. Le montant est fixé par le code minier et la perception est assurée par le régisseur du ministère en charge des mines. Enfin, elles doivent s'acquitter de la redevance minière proportionnelle ou royauté. Cependant, les opérateurs du secteur artisanal sont assujettis à diverses taxes sur la production et le revenu, mais ne versent pas de redevances. Les artisans, les coopératives et les collecteurs sont assujettis à la taxe additionnelle, à l'Impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPP) et à divers taux de patentes. Contrairement aux producteurs artisanaux, les sociétés minières versent des redevances sur leur production, dont les taux sont pour le diamant 7 %, pour l'or 3 % et les métaux de base 4 %. La taxation des activités extractives engendre des recettes fiscales. Ces recettes fiscales d'extractions minières échappent dans certains cas au Trésor public et peuvent être génératrices de conflits armés. La RCA a été déclarée conforme à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) en mars 2011³¹⁵.

³¹⁴ Loi n°9-005 du 29 avril 2009 portant code minier de la République centrafricaine.

³¹⁵ L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) est une initiative mondiale visant à améliorer la gestion des recettes tirées des ressources naturelles par une meilleure transparence. Son objectif est d'accroître la transparence, essentielle pour mieux gérer la richesse provenant des ressources naturelles dans les pays qui regorgent de ces ressources. L'ITIE exige des pays qui la mettent en œuvre de rapprocher et de publier les paiements des entreprises et les recettes du gouvernement. Information en ligne du Comité de pilotage de l'ITIE-RCA. Adresse consultée : http://www.itierca.org/Equipe_r4.html.

120.- En conclusion, le secteur minier contribue pour peu dans les recettes du pays, mais chaque société négocie ses propres conditions d'exploitation stipulées dans une convention d'établissement avec le gouvernement centrafricain. Les mines constituent un secteur particulier en Centrafrique où il y a très peu d'investissements³¹⁶. Les investissements réalisés dans le secteur sont généralement agréés par décret présidentiel, avec des exonérations de la quasi-totalité des impôts et taxes. Avec le régime fiscal qui est octroyé aux sociétés minières, l'État centrafricain garantit les conditions de rentabilité de l'investissement, tout en assurant les ressources financières. L'objectif est de mettre les recettes tirées des ressources minières au service du développement. Mais force est de constater que l'engouement suscité par l'investissement dans ce secteur a été mis en berne par la situation sécuritaire du pays. Les sociétés ont fermé et l'espoir suscité par le rendement fiscal lié à l'exploitation des ressources minières pour augmenter les recettes de l'État, s'est estompé. En tout état de cause, outre la fiscalité minière, la fiscalité forestière peut être également partie à la réflexion d'ensemble sur les moyens de la protection de l'environnement.

³¹⁶ En 2006, on comptait 17 sociétés et bureaux d'achat : BADICA, PRIMO, SODIAM, DDC (Diamond Distributor Company), ADC, ORDICA, BELDIAM, MEX, UNCMCA, SOCEMINE, BEL AFRIQUE, Taillerie Internationale de Bangui, VAAL DIAM, DIMBI DIAMANT, IAS, VAALDIAM, SOPICAD.

Tableau n° 11 : Régime fiscal des activités minières

Régime fiscal des activités minières		
Phase de recherche	Phase des travaux préparatoires	Phase d'exploitation
<p>L'exonération porte sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les droits d'enregistrement et de mutation relatifs aux sociétés minières, à l'exception de ceux relatifs aux baux et location à usage d'habitation ; - la TVA sur : <ul style="list-style-type: none"> • Les importations ; • L'acquisition en régime intérieur des biens nécessaires à la réalisation des activités géologiques et/ou minières, à l'exclusion des biens exclus du droit de déduction ; • Les services fournis par les entreprises de géo-services et assimilés ; - la contribution des patentes ; - l'impôt sur les sociétés ; - l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers ; - la contribution au développement social (CDS). 	<p>L'exonération porte sur la TVA en ce qui concerne :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les équipements importés ; - les biens fabriqués localement à l'exception des biens exclus du droit à déduction ; - les services fournis par les entreprises de géo-services et assimilés. 	<p>En phase d'exploitation, les titulaires d'un permis d'exploitation sont soumis :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à la TVA ; - à l'impôt sur les sociétés ; - à l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers ; - aux droits d'enregistrement sur les actes portant création de société, de prorogation et d'augmentation du capital. <p>Dans cette phase, les titulaires d'un permis d'exploitation bénéficient d'une exonération de trois ans portant sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'impôt minimum forfaitaire ; - La contribution des patentes ; - La contribution au développement social (CDS). <p>Pour les exploitations dont la durée est inférieure à dix (10) ans, la période d'exonération est limitée à un (1) an.</p>

Source : Tableau réalisé par l'auteur.

2. La fiscalité liée aux activités forestières et à l'environnement

121.- Pour ce qui est de la fiscalité forestière, elle poursuit plusieurs objectifs qui peuvent parfois apparaître contradictoires. Ces objectifs consistent à la capture de la rente forestière pour la fourniture de recettes aux budgets de l'État et des collectivités, à l'incitation à la gestion forestière durable, à l'encouragement à l'industrialisation et à la transformation locale. Cependant, les mesures fiscales aux fins d'inciter les entreprises forestières à mettre en œuvre la politique de gestion durable et d'industrialisation de la filière bois relèvent de la Charte des

investissements de la RCA. Les dispositions du Code relatives à la fiscalité forestière soumettent les entreprises aux taxes et redevances suivantes : le loyer, la taxe d'abattage, la taxe de reboisement, la redevance de déboisement. Ce Code contient des articles concernant la fiscalité forestière qui n'exclut pas la perception des droits de douane, des impôts et des taxes de droit commun. Pour le recouvrement de ces différentes taxes, le département en charge des forêts émet et transmet des ordres de recettes à certaines structures concernées par ces recettes avec des taux affectés à chacune. Cette répartition de recettes est faite à l'égard de la Direction générale des impôts et des domaines (DGID) pour un taux de 40%, de la structure de gestion des programmes de développement des écosystèmes avec un taux de 30% et des communes concernées pour un taux de 30%³¹⁷.

122.- Les divers droits, taxes et redevances forestières sont explicitement cités par le Code forestier³¹⁸, à travers ses dispositions fiscales et financières. Toutefois, le code forestier stipule que les modalités d'assiette, de liquidation, de recouvrement et de contrôle sont fixées par voie réglementaire. Le code forestier centrafricain a fait l'objet de nombreux textes d'application. La fiscalité forestière en Centrafrique s'appuie sur un ensemble de taxes et redevances, que l'on peut regrouper, de l'amont à l'aval de la filière, de la manière suivante :

- Le loyer, perçu annuellement à l'hectare sur la superficie utile définie dans le décret d'attribution. La redevance de superficie peut être considérée comme la contrepartie monétaire du droit d'accès à la ressource ;
- La taxe d'abattage, calculée sur la base du volume du fut abattu sur pied, suivant un taux fixé par la loi de finances appliqué à la valeur FOT³¹⁹ ;
- La taxe de reboisement, calculée sur la base du volume de bois d'essences exportées, suivant un taux également fixé par la loi de finances ;
- La redevance de déboisement, dont le montant est fixé par la loi pour toute demande de déboisement dans le cadre d'une activité autre que l'exploitation forestière ;
- La redevance de pré reconnaissance.

³¹⁷ Arrêté du 10 juillet 2009.

³¹⁸ Loi n°90-003 du 9 juin 1990 instituant un régime forestier en République Centrafricaine.

³¹⁹ La RCA a adopté une base FOT (Free on Truck) ou EXW (Ex Works, sortie usine) pour le calcul des taxes d'exportation, en retranchant à la valeur FOB un coût moyen de transport par m3.

123.- Le loyer, la taxe d'abattage, la redevance de déboisement sont liquidés et émis par le Centre des données fiscales relevant de l'administration en charge des Forêts. Ils sont recouvrés par les services de l'administration fiscale. En revanche, la taxe de reboisement et les droits de sorties sur les grumes sont liquidés et émis par l'administration des douanes après contrôle technique de la Société de pré-inspection BIVAC. Ils sont enfin recouvrés par le Trésor public. Toutefois, la taxe de reboisement qui affecte les volumes en grumes exportés et dont la valeur mercuriale est supérieure à 20.000 F CFA, soit 30.53 euros par mètre cube, est assimilable en pratique à une surtaxe à l'exportation. Il est prévu également une taxe de transfert applicable lors du transfert d'un "Permis d'exploitation et d'aménagement" (PEA). Par ailleurs, le code forestier a prévu l'attribution des concessions forestières par voie d'appel d'offres³²⁰. Il est évident que le secteur forestier est le principal pourvoyeur des produits d'exportation de l'économie centrafricaine.

124.- Ainsi, la réforme du régime fiscal relatif à l'exploitation forestière en Centrafrique a contribué efficacement à la mobilisation des ressources fiscales complémentaires au financement du développement. De manière traditionnelle, les ressources naturelles représentent une part significative dans la richesse nationale produite en Centrafrique. En cela, elles revêtent une importance singulière pour ce pays. Celui-ci détient une variété de ressources, allant du bois à l'uranium, en passant par les minerais comme l'or et le diamant. Il est indiscutable que le secteur des ressources naturelles dans l'économie du pays soit primordial alors que la contribution de ce secteur aux recettes fiscales demeure anormalement faible, au regard du potentiel recensé. Par ailleurs, le régime d'imposition applicable aux ressources naturelles a également une incidence sur la protection de l'environnement. D'autre part, l'évolution climatique de la planète a fait prendre conscience à tous les pays qu'il apparaît impérieux d'intégrer dans leurs politiques publiques, un volet environnemental afin de préserver l'environnement.

³²⁰ Cette pratique avait été initiée lors des États généraux des Eaux et Forêts organisés en septembre 2003. Cette refonte des pratiques forestières semble recueillir l'adhésion des principaux intervenants et favoriser le développement ordonné du secteur, quoique le mécanisme d'attribution par enchères sur le loyer n'ait pas encore été pratiqué.

125.- De ce fait, le sommet de Kyoto suivi de la COP21 et de la COP22³²¹ sur la préservation du climat a mis en exergue la nécessité d'un développement économique qui intègre les perturbations causées à la planète. Il a relevé aussi le fait que les politiques environnementales doivent utiliser les outils juridiques et économiques³²² dans leur mise en place. La fiscalité fait également partie des instruments de mise en œuvre d'une politique de protection de l'environnement. En effet, la fiscalité de l'environnement est constituée de l'ensemble des mesures fiscales instituées avec l'objectif de contribuer à sa protection³²³. L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) définit la fiscalité environnementale comme l'ensemble des taxes, impôts et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant, ou par un produit ou service qui détériore l'environnement ou prélève des ressources naturelles³²⁴. Au regard des maux qui minent le secteur de l'environnement, l'utilisation du système fiscal pourrait constituer un levier utile pour mieux protéger l'environnement³²⁵.

126.- C'est ainsi que la RCA, à travers la loi de finances pour 2012, a prévu un certain nombre de taxes dont l'objectif est la protection de l'environnement. Ces différentes taxes sont : la taxe sur les emballages en plastique, la taxe sur les déchets industriels, la taxe sur les exploitations des ondes magnétiques par les sociétés de télécommunication, la taxe sur les eaux usées, la taxe environnementale sur les déchets biomédicaux³²⁶ et la taxe anti-pollution³²⁷. La mise en place

³²¹ La protection de l'environnement et le souci d'assurer les conditions d'un développement équilibré à long terme ont pris depuis les années 1970 une place croissante dans le débat public et dans la politique gouvernementale des États. L'introduction dans nombre d'États, de la charte de l'environnement dans les textes de valeur constitutionnelle et l'entrée en vigueur du Traité de Kyoto, qui organise la lutte contre l'effet de serre au niveau international, en sont les illustrations les plus récentes.

Le protocole de Kyoto en 1998, a été suivi du sommet sur le climat (COP21, décembre 2015) à Paris qui avait débouché sur un accord contraignant l'Accord de Paris. Cet Accord poursuit des ambitions élevées pour chacun de ses thèmes (atténuation, adaptation, développement de capacités et financement) et qui prévoit un ajustement régulier à la hausse des ambitions.

La 22^{ème} Conférence des Parties à la Convention des Nations unies sur les Changements climatiques (COP22), qui s'est déroulée du 7 au 18 novembre 2016 à Marrakech, devait donc avant tout conduire à une mise en œuvre et à une action immédiate.

³²² Sylvie CAUDAL, La fiscalité de l'environnement, LGDJ, 2014, p. 21.

³²³ Sylvie CAUDAL, op cit, p. 29.

³²⁴ Rapport OCDE, « VI. Pour une croissance écologique viable : l'expérience des pays de l'OCDE », Perspectives économiques de l'OCDE, 2001/1, n° 69, p. 220.

³²⁵ Nicaise MEDE, Errol M. TONI et Fiacre J.J. AVAHOUNDJE, Réflexions sur la fiscalité environnementale en Afrique francophone, Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2015/4, pp. 556-562.

³²⁶ Articles 29 à 42 de la loi de finances 2012.

³²⁷ Article 44 de l'ordonnance n° 04.11 du 30 avril 2004 arrêtant le budget de la République centrafricaine pour l'année 2004. Cette taxe a été créée mais dans la pratique elle n'a pas été appliquée parce que le législateur en créant la taxe n'avait pas prévu le mécanisme d'imposition. Ses modalités d'imposition ont été prévues par la loi de finances pour 2011.

d'une fiscalité environnementale suppose qu'il faut prévoir l'effet des taxes instituées sur les comportements des acteurs et de l'impact de ces pratiques sur les différents milieux naturels. Si l'impôt est un fait de l'homme comme le dit le doyen VEDEL, il doit pouvoir servir les desseins de l'humanité. La fiscalité environnementale trouve là sa première source de légitimité³²⁸. De ce fait, la fiscalité environnementale s'inscrit dans l'économie du bien-être³²⁹. L'efficacité de l'outil fiscal en cette matière, repose sur la qualité de l'information disponible sur les dommages environnementaux, les comportements et les techniques de production.

127.- Elle s'appuie sur le principe « pollueur-payeur »³³⁰. Son utilisation constitue, plutôt, un outil de protection de l'environnement qu'un moyen de procurer des ressources pérennes à l'État. Alors que ce dernier objectif constitue la vocation première de la fiscalité au sens classique du terme³³¹. Comme l'estime Monsieur Nicolas CARUANA, c'est une possibilité d'écarter l'objectif de rentabilité de l'impôt³³². Dès lors que l'on admet la possibilité de retenir un objectif autre que le seul objectif budgétaire, il devient possible de s'affranchir de la contrainte de rentabilité de l'impôt, en créant des dispositifs fiscaux qui ne rapportent, le cas échéant, rien au budget de l'État³³³. Sa contribution est très marginale au financement du développement économique de la République Centrafricaine. Il est pourtant indéniable qu'elle présente un caractère nécessaire. Son rendement est de 51 millions FCFA en 2011 et a atteint 210 millions en 2012. Mais depuis 2013, les recettes ont baissé à 79 millions FCFA, 83 millions en 2014 et 66 millions en 2015³³⁴. Toutefois, la loi a intégré la possibilité d'une fiscalité incitative pour une meilleure prise en compte de l'environnement. Mais, le manque de vision politique à long terme des problèmes que pose, en Centrafrique, l'environnement est un obstacle fondamental à la fiscalité environnementale. Pour ce faire, la fiscalité environnementale doit être pensée comme une composante d'une réforme globale du système fiscal centrafricain dans l'objectif de contribuer à l'amélioration de la mobilisation des ressources fiscales.

³²⁸ Nicaise MEDE, Errol M. TONI et Fiacre J.J. AVAHOUNDJE, Réflexions sur la fiscalité environnementale en Afrique francophone, *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, n° 2015/4, pp. 556-562.

³²⁹ Jean De BEIR, La fiscalité environnementale s'inscrit dans l'économie du bien-être, *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, n° 2015/4, pp. 495-502.

³³⁰ André ROUX (Dir-) : *Finances publiques*, Notice 12 « Fiscalité et politique économique et sociale », Christophe STRASSEL, pp. 159-172.

³³¹ André ROUX, *op cit.*

³³² Nicolas CARUANA, *La fiscalité environnementale : Entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale*, Thèse, Aix-Marseille Université, 2015, p. 176.

³³³ Nicolas CARUANA, *op cit.*

³³⁴ Statistiques du Fonds National de l'Environnement (FNE).

Tableau n° 12 : Régime fiscal des activités forestières

Régime fiscal des activités forestières		
Taxes et redevances forestières	Mode de perception	Exigibilité
Instrument de la fiscalité forestière interne <ul style="list-style-type: none"> - Redevance de prospection - Redevance sur la superficie - Taxe d'abattage - Redevance de déboisement - Taxe de reboisement - Autres droits et taxes 	Redevance annuelle perçue à l'hectare Calculer sur la base du volume du fût abattu sur pied Redevance perçue à l'hectare	1 ^{er} janvier de chaque année Tous les mois
Instrument de la fiscalité forestière d'exportation <ul style="list-style-type: none"> - Droit de douane à l'exportation des grumes - Droit de douane à l'exportation des produits du bois - Droit de douane à l'importation des produits du bois (d'origine hors CEMAC) - IMF sur valeur FOB 	Calculer sur la base du volume de Bois d'essences exportés	Tous les mois

Source : Tableau réalisé par l'auteur.

SECTION 2 : LA POLITIQUE D'INCITATION PAR DES AVANTAGES FISCAUX : UN INSTRUMENT D'ÉLARGISSEMENT ET DE SÉCURISATION

128.- La contribution des implantations étrangères à la croissance économique a poussé les pouvoirs publics à placer l'attractivité des investissements étrangers parmi les priorités économiques du pays. Il apparaît clair dans leur logique que la politique d'incitation par les avantages fiscaux est une condition nécessaire de l'attractivité des investissements. Qu'est-ce que l'on peut entendre par attractivité ? Monsieur Benoit CŒURÉ et Madame Isabelle RABAUD définissent l'attractivité comme la capacité d'un pays à attirer et retenir les entreprises³³⁵. D'autres auteurs ont également contribué à éclairer la notion d'attractivité. C'est notamment le cas de Monsieur Fabrice HATEM qui donne une définition plus large de l'attractivité. Selon lui, l'attractivité est la capacité pour un territoire d'offrir aux investisseurs des conditions d'accueil suffisamment intéressantes pour les inciter à y localiser leurs projets

³³⁵ Benoit CŒURÉ et Isabelle RABAUD, cités par Laurence VAPAILLE, article « L'attractivité fiscale », Actes du colloque.

François MOURIAUX, Le concept d'attractivité en Union monétaire, Bulletin de la Banque de France – n° 123 – mars 2004, pp. 29-44.

de préférence à un autre territoire³³⁶. Car, dans un contexte de mondialisation, l'attractivité d'un pays se mesure par rapport à celles d'autres États³³⁷ et dans un environnement qui stimule la compétitivité³³⁸. De ce fait, la notion d'attractivité coïncide avec la notion de compétitivité qui fait référence à différents déterminants, dont les mesures fiscales incitatives³³⁹. En effet, une mesure fiscale n'apparaît comme étant incitative que si la charge d'impôt supportée qu'elle instaure est sensiblement plus faible que la charge d'imposition normalement établie dans les États voisins. Quand le « faix » des impôts réduit la rentabilité des opérations dans un pays, les opérations peuvent très bien se transférer dans un autre pays³⁴⁰. Cette politique d'attractivité par des mesures fiscales dérogatoires se caractérise par deux catégories de dispositions. D'une part, celles adoptées en vue de favoriser l'attractivité (Paragraphe I) et, d'autre part, celles visant à garantir une sécurité dans le cadre de la relation entre l'administration et les contribuables (Paragraphe II).

PARAGRAPHE 1 : LES MESURES FISCALES DÉROGATOIRES : DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS FAVORISANT L'ATTRACTIVITÉ DES INVESTISSEMENTS

129.- Les mesures fiscales incitatives en faveur de l'investissement sont couramment utilisées par les pouvoirs publics pour promouvoir la croissance économique en stimulant l'investissement. Le facteur fiscalité n'explique généralement pas à lui seul la décision d'investir. Ce principe dépend d'une pluralité de facteurs³⁴¹. Pour certains, le choix d'investir dépend en premier lieu des caractéristiques de l'investissement³⁴². Cependant, les investisseurs restent soucieux d'effectuer des économies d'impôts. Comme l'indique Monsieur Frédéric

³³⁶ Fabrice HATEM, Attractivité : De quoi parlons-nous ? Revue Pouvoirs locaux, n°61, 2ème trimestre 2004. Document en ligne : http://fabrice.hatem.free.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=0

³³⁷ Thierry LAMBERT, La fin des paradis fiscaux, Montchrestien, Collection Grands colloques, 2011, p. 101.

³³⁸ Charles-Albert MICHALET C.A. 1999, « La séduction des nations ou comment attirer les investissements », *Economica*, pp : 83- 100.

³³⁹ Benoit CŒURÉ et Isabelle RABAUD, cités par Laurence VAPAILLE, op cit, p. 102.

³⁴⁰ Ralph DAVIDSON, Les problèmes fiscaux et monétaires dans les pays en voie de développement, Article « La fiscalité », 3^e Conférence de Réhovoith, Dunod, 1967, p. 232.

³⁴¹ Les caractéristiques du marché du travail, le degré d'accessibilité et l'environnement économique sont les critères qui, pour les investisseurs, comptent probablement plus que la variable fiscale ; René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Edilivre, 2012, p. 184.

³⁴² Selon la nature de l'investissement envisagé différents facteurs interviennent : coût, qualité de la main d'œuvre, offres d'infrastructures, environnement social et politique, perspectives de croissance du marché et de rentabilité des investissements ; Investir en France, un espace attractif. Rapport du groupe « localisation des investissements transnationaux », La documentation française, avril 1992, p. 165.

BOUKOBZA, on comprendra aisément que les considérations de politique fiscale n'interviennent qu'une fois validées ces données fondamentales³⁴³. En effet, les mesures incitatives peuvent prendre diverses formes : aides et subventions, avantages fiscaux ou allègements d'impôts, ou à d'autres avantages d'origine réglementaire³⁴⁴. Dans l'optique de rendre le Centrafrique plus attractif aux investisseurs et stimuler l'activité économique, les mesures fiscales incitatives sont d'ordre général d'une part (I), et plus spécifiques à certains secteurs d'activités, d'autre part (II).

I - LES MESURES FISCALES INCITATIVES D'ORDRE GÉNÉRAL

130.- Les incitations fiscales constituent un moyen classique d'intervention de l'État pour attirer les investisseurs et orienter l'activité économique. C'est pourquoi, la législation centrafricaine en matière d'investissement a prévu, pour stimuler le comportement économique, d'innombrables incitations fiscales que les administrations fiscale et douanière mettent en œuvre. Les dispositions en faveur de l'investissement sont contenues dans la Charte des investissements³⁴⁵. Elle constitue le cadre général destiné à améliorer l'environnement juridique, économique et institutionnel des investissements tant nationaux qu'étrangers sur le territoire centrafricain. Son objectif est d'attirer les investissements étrangers, de favoriser les transferts de technologie (2) et son champ d'application porte sur des domaines variés (1).

1. Le champ d'application de la charte des investissements

131.- Adoptée en 2001, la Charte des investissements est une transposition des dispositions communautaires en la matière. Son champ d'application porte sur les entreprises exerçant dans divers domaines d'activités, notamment le domaine agricole et d'élevage, la construction de logements et bâtiments à usage commercial, l'imprimerie, la recherche scientifique et la fabrication des produits chimiques, équipements industriels, des activités manufacturières et autres domaines. Les dispositions de la charte excluent de son champ d'application les activités de négoce en tant qu'activité de revente en l'état des produits achetés à l'extérieur de l'entreprise et les activités d'exploitation forestières, minières et touristiques, régies par les

³⁴³ Frédéric BOUKOBZA, Optimisation fiscale et localisation, R.I.D.C. 2-1995, p. 386.

³⁴⁴ OCDE, « Mesures incitatives en faveur de l'investissement », Note du Président, Groupe de négociation de l'Accord multilatéral sur l'investissement, 19 janvier 1996 (Document en ligne) : www.oecd.org/daf/investment

³⁴⁵ Loi n° 01-010 du 16 juillet 2001 portant Charte des investissements en République centrafricaine et modifiée par la loi de finances 2007.

textes particuliers³⁴⁶. Cependant, pour bénéficier du régime de la charte, l'investisseur doit remplir un certain nombre de conditions³⁴⁷. La Charte des investissements prévoit, outre une réduction des droits de douane, des exonérations d'impôt sur le revenu pour les sociétés nationales et étrangères³⁴⁸ dont les activités couvrent un large éventail d'industries ciblées³⁴⁹. Les avantages fiscaux accordés aux entreprises ainsi que les impôts qui frappent les biens et services qu'elles offrent à la consommation ont été conçue de façon à favoriser l'investissement. Lorsque les entreprises remplissent les conditions de formes et de fond prévues par la loi, elles bénéficient d'une exonération d'impôts sur les sociétés.

132.- Pour être éligibles, les entreprises doivent constituer un montant minimum d'investissement. En effet, les sociétés nouvelles dont le niveau d'investissement est égal à 100 millions FCFA et inférieur à 1 milliard de FCFA peuvent être exonérées, pendant les trois premières années d'exercice d'exploitation, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés³⁵⁰. L'exemption de l'impôt sur les sociétés peut être accordée pour une période plus longue selon que le niveau d'investissement réalisé dépasse le milliard FCFA. La société bénéficie alors d'une exonération de l'IS pendant une période de cinq ans³⁵¹. Elle peut être prorogée pour une durée de 2 ans. Dans le cadre d'un réinvestissement qui vise à améliorer les capacités des entreprises par le renouvellement de l'outil de production, la période d'exemption de l'impôt sur les sociétés est réduite aux deux premières années de production. Les sociétés ont aussi droit à un amortissement accéléré, une réduction de 50 % des droits d'enregistrement perçus sur les transactions en capital et des allègements d'impôt pour la recherche et le développement, de formation et de protection de l'environnement³⁵². Enfin, les sociétés qui réinvestissent leurs bénéfices peuvent se voir accorder une prolongation du privilège de l'exonération allant jusqu'à deux ans sur la totalité de l'investissement³⁵³.

³⁴⁶ Les articles 4 et 5 de la charte des investissements.

³⁴⁷ L'article 6 de la charte des investissements. Les sont relatives à la présentation d'un programme prévisionnel, du nombre de salariés permanents, de la tenue d'une comptabilité et remplir les conditions juridiques de création d'entreprise.

³⁴⁸ L'article 15 de la charte des investissements.

³⁴⁹ Article 3, op cit.

³⁵⁰ Article 16, op cit.

³⁵¹ Article 17, op cit.

³⁵² Article 15, op cit.

³⁵³ Article 19, op cit.

133.- Ces allègements d'impôts ont pour effet d'améliorer la trésorerie des entreprises et de les encourager à maintenir leurs investissements dans l'innovation, ainsi que d'accroître l'attractivité dans un contexte de concurrence internationale en matière d'emplois et d'investissements. Ces avantages sont limités à la période de trois ans d'exonérations. Une grande variété d'allègements fiscaux a été instituée en ce qui concerne le report pour pertes, la dépréciation accélérée et divers types d'exemption d'impôts. Toutes ces mesures sont destinées à utiliser le système fiscal pour stimuler la croissance économique et le développement. À ces dispositions liées à la structure même de l'impôt s'ajoutent des avantages consentis en faveur de certains types d'investissement ou des mesures conjoncturelles de relance ou de soutien de l'investissement productif³⁵⁴. L'État a pris des mesures tendant à favoriser la création des entreprises, leur épanouissement et leur compétitivité. Les mesures fiscales incitatives à la création d'entreprises portent sur la réduction de la contribution de patente³⁵⁵ et de l'exonération temporaire de l'impôt sur le revenu.

134.- Certaines mesures ont à la fois un caractère économique et social. Elles concernent l'exonération de la contribution foncière des propriétés bâties. Par ailleurs, les avantages dépendent aussi du lieu d'implantation. Les incitations fiscales constituent un moyen traditionnel d'intervention de l'État pour orienter l'activité des entreprises sur toute l'étendue du territoire. Elles consistent en des allègements fiscaux, c'est à dire des exonérations temporaires totales ou partielles, de taxes ou de droits. L'objectif est d'inciter les investisseurs à s'implanter dans des régions qui sont éloignées, consacrant de ce fait la politique de développement de toutes les régions de Centrafrique. Ainsi, les entreprises, pour pouvoir bénéficier de la mesure d'allègement fiscal, doivent répondre à certains critères en matière d'activité et de lieu d'établissement. Les avantages augmentent au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la capitale. Ce dispositif fiscal exceptionnel est prévu pour encourager le développement économique des collectivités territoriales. Les entreprises qui créent des emplois en dehors de Bangui peuvent bénéficier de plusieurs avantages fiscaux

³⁵⁴ Michel PEERAU, La politique économique de la France - les instruments, Armand Colin, 1985, p. 138.

³⁵⁵ Conformément aux dispositions de l'article 185 du CGI : « Toute personne physique ou morale de nationalité centrafricaine ou étrangère, qui exerce en République Centrafricaine un commerce, une industrie, une profession non explicitement compris dans la liste des exemptions prévues par l'article 188 ci-après, et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 30.000.000 FCFA (soit 45 801,52 euros) est assujettie à la contribution des patentes, etc. ».

supplémentaires³⁵⁶ : réduction des droits de mutation, exonération temporaire (5 ou 8 ans). Ces avantages peuvent être consentis dans les cas d'extension ou de création d'activité, ou même en cas de reprise d'entreprise en difficulté.

Tableau n° 13 : Avantages particuliers supplémentaires liés à la localisation des entreprises sur le territoire

Localisations	Nombre d'années
A 100 Km de Bangui	1
De 100 à 300 Km	2
Au-delà de 300 Km	3
Investissement dans le cadre d'une extension	2

Source : Tableau réalisé par l'Auteur.

2. Les objectifs assignés à la charte des investissements

135.- La Charte des investissements a pour objectifs de favoriser et promouvoir les investissements productifs en Centrafrique. Elle vise également à encourager la création et le développement des activités orientées vers la valorisation prioritaire des matières premières locales, la production de biens compétitifs pour le marché intérieur et l'exportation, la création d'emplois durables, la création d'entreprises dans le cadre de la politique de la décentralisation et l'extension d'entreprise³⁵⁷. En effet, le renforcement de l'appareil de production aux fins de créer les conditions idéales d'une croissance économique amène l'Etat à cibler les grands secteurs de la vie économique auxquels des avantages fiscaux sont accordés³⁵⁸. Il s'agit des secteurs à fort potentiel et aux investissements lourds. Les stimulants fiscaux traduisent le souci permanent des pouvoirs publics de promouvoir la création d'entreprises nouvelles ou l'extension de celles déjà existant. Ces dispositions de faveur constituent la base même de ces normes juridiques en la matière. On assiste, depuis l'indépendance, à une prolifération des mesures dérogatoires sous forme de codes des investissements qui répondent à des objectifs très divers.

136.- Comme le remarque le Professeur Bernard CASTAGNEDE, « alors que les effets redistributifs de l'impôt ont été plutôt négligés dans les pays en développement (où les impôts progressifs sur le revenu n'occupent qu'une modeste place), on observe que la fonction

³⁵⁶ Article 18 de la charte des investissements.

³⁵⁷ Art. 3 de la Charte des investissements.

³⁵⁸ Richard EVINA OBAM, La politique fiscale au Cameroun depuis les années 1980, L'Harmattan, 2016, p. 197.

économique de la fiscalité s'y trouve particulièrement valorisée. La tentative d'intégration du dispositif fiscal à l'action économique constitue sans doute, d'ailleurs le signe distinctif le plus caractéristique de la fiscalité des pays en développement »³⁵⁹. Ces mesures dérogatoires encouragent l'incitation à l'épargne, à l'investissement et à l'implantation d'entreprises dans certaines régions du pays. La durée des avantages fiscaux dépend du montant de l'investissement ainsi que de sa situation géographique. Leur finalité est purement économique. Le recours à ces mesures dérogatoires, fondement de la stratégie de développement, est quasi permanent. Sur le plan international, cette politique des exonérations est également influencée par les partenaires au développement. Ceux-ci interviennent en effet de manière importante dans le financement des projets de développement. Les ressources financières qu'ils mettent à la disposition du pays, sous forme de subvention ou de prêt, proviennent généralement des fonds publics. Ils souhaitent obtenir de ces fonds une efficacité maximale.

137.- À ce titre, ils sont réticents à ce qu'une partie de ces ressources soit affectée au financement des budgets de fonctionnement de l'État par le jeu de la fiscalité. La signature d'un accord de financement international implique l'exonération des matériels, biens d'équipements, prestations de services financés par ledit accord. Ce qui est un manque à gagner énorme pour les recettes de l'État. Et pourtant, la fiscalité est un moyen pour l'État d'agir sur les structures industrielles. La politique fiscale de soutien à l'activité économique s'articule autour de deux axes essentiels que sont : la promotion de l'investissement privé et l'allègement des procédures en vue de faciliter l'implantation et le développement des entreprises. L'impact des incitations fiscales sur l'investissement n'est cependant pas certain et le rôle des facteurs fiscaux dans la décision d'implantation est très faible. Son faible rendement érode substantiellement l'assiette fiscale nécessaire au financement du développement. Par ailleurs, l'État a pris des mesures d'allègement fiscal pour attirer les investisseurs dans certains secteurs spécifiques.

II - LES MESURES FISCALES INCITATIVES EN FAVEUR DES SECTEURS D'ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES

138.- D'autres régimes préférentiels sont consacrés au bénéfice d'entreprises dûment agréées, réalisant des investissements productifs en Centrafrique. Le but est de promouvoir de manière

³⁵⁹ Bernard CASTAGNEDE, La fiscalité des pays en développement, Communication au Colloque « Fiscalité et développement », Paris, septembre 1980.

particulière les activités des secteurs extractif et forestier porteurs de très lourds investissements et de fort potentiel en valeur ajoutée. S'agissant de l'exploitation minière, la fiscalité minière n'exclut pas la perception des droits, impôts, taxes et frais de droit commun. Toutes personnes physiques ou morales, publiques ou privées exerçant en République centrafricaine les activités de recherche, d'exploitation des produits des mines et de carrières sont assujetties à la fiscalité minière. Les demandes d'attribution, de renouvellement ou de transfert des autorisations et titres miniers sont soumises au paiement de droits fixes dont les montants sont prévus par la loi de finances. Les entreprises qui exercent dans le secteur minier bénéficient de certains avantages fiscaux. Sous réserve de l'application des dispositions de droit commun en la matière, le régime fiscal est accordé à toute entreprise ou société de recherche ou d'exploitation minière qui exerce ses activités en conformité aux dispositions du Code minier³⁶⁰ dans le cadre de la recherche ou de l'exploitation.

139.- D'une part, les titulaires de permis de recherche bénéficient de l'exonération de certains impôts³⁶¹, des droits d'enregistrement et de mutation relatifs aux opérations minières, à l'exception de ceux afférents aux baux et locations à usage d'habitation. Il est également accordé à tout titulaire de permis de recherche le bénéfice du régime de l'admission temporaire pour leurs matériels utilisés pour la recherche ainsi que pour l'équipement professionnel, machines, appareils, véhicule de chantier. Il est fait obligation à l'entreprise de joindre préalablement la liste de ces équipements à la demande du permis. En cas de cession ou de vente en l'état de ces matériels ou de ces équipements, les droits et taxes de douane seront perçus selon les textes d'application du Code des douanes. Les avantages susvisés sont pareillement accordés aux sous-traitants des titulaires de permis de recherche selon les modalités qui sont définies par les textes en vigueur. Par ailleurs, les matériels et équipements ayant bénéficié d'un régime spécial d'exonérations ne doivent être, exclusivement, utilisés que pour la réalisation du programme agréé. D'autre part, les titulaires d'un permis d'exploitation bénéficient, pendant la phase de construction de la mine telle que spécifiée dans la convention minière, de l'exonération des droits et taxes de douane sur les matériels et matériaux de traitement de laboratoire et de construction. L'exonération profite aussi aux biens d'équipement

³⁶⁰ Ordonnance N°04/001 du 01 février 2004 portant Code Minier de la République Centrafricaine.

³⁶¹ L'exonération des impôts suivants : la contribution des patentes, l'impôt sur les sociétés (IS), les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), les revenus des capitaux mobiliers (RCM), la contribution au développement social (CDS).

nécessaires à la production, à l'exception des véhicules de tourisme, des matériels et fournitures de bureau.

140.- Également, les titulaires d'un permis d'exploitations bénéficient de l'exonération des droits et taxes de douane sur l'importation des pièces détachées des machines et outillage ainsi que sur l'équipement devant servir à une extension de l'exploitation. Ils conservent le privilège de l'exonération, jusqu'à la date de la première production commerciale dûment constatée par acte réglementaire, des exonérations totales des droits et taxes de douane sur l'importation des matériels de laboratoire et de traitement. Ce privilège s'applique aussi à l'importation des matériaux et matériels nécessaires à la construction des bâtiments dont la liste est établie par les textes en vigueur. Les entreprises et sociétés minières titulaires d'un permis d'exploitation bénéficient de l'étalement sur un (01) an, du paiement des droits d'enregistrement sur les actes de création de société, de prorogation et d'augmentation du capital. Le montant des droits peut être fractionné. Pour ce qui est du secteur forestier, le code forestier stipule que toute personne physique ou morale, de droit public ou privé, exerçant en République Centrafricaine des activités d'exploitation et de commercialisation de bois est assujettie au paiement des impôts et taxes. Néanmoins, le code forestier prévoit des allègements fiscaux et des exonérations de certains droits et taxes pour les entreprises qui veulent investir dans ce secteur d'activités.

141.- Par ses allègements fiscaux, le gouvernement souhaite encourager les efforts d'industrialisation et d'aménagement durable des massifs forestiers. Cependant, il a été relevé que sous réserve de l'application des dispositions du droit commun en la matière, le code minier prévoit expressément des avantages fiscaux et douaniers, sous certaines conditions, aux sociétés de recherche ou d'exploitation minière pour la première importation de leurs matériels et équipements professionnels. Tel ne semble pas être le cas pour le Code forestier. Pour encourager les investisseurs du secteur forestier, le gouvernement peut leur accorder, sur demande, des exonérations fiscales et douanières pour l'importation de leurs matériels et équipements professionnels. Ces avantages offrent aux investisseurs étrangers de véritables privilèges fiscaux, dont l'impact sur le développement n'est pas évident dans le cas centrafricain. Mais, au regard de la faiblesse des investissements directs étrangers et du faible niveau de mobilisation des ressources fiscales, les leviers d'incitations fiscales ont un effet secondaire dans la détermination des investissements en Centrafrique. Toutefois, il est indéniable qu'en Centrafrique, l'objectif essentiel d'une politique de développement est

nécessairement d'intéresser les capitaux étrangers à venir investir dans le pays. Lesquels ont besoin d'une réglementation garantissant les conditions favorables d'investissement. Les codes et charte consacrés sont des instruments législatifs qui parfois contiennent des clauses particulières de stabilité juridique et fiscale afin de sécuriser sur le long terme les investissements opérés³⁶².

PARAGRAPHE 2 : LA POLITIQUE DE L'ATTRACTIVITÉ DES INVESTISSEMENTS : UN INSTRUMENT DE SÉCURITÉ FISCALE³⁶³

142.- Dans le contexte de la politique d'attractivité des investissements, l'option de maximisation du rendement fiscal se concrétise sur le plan stratégique par la recherche des voies et moyens devant faciliter la consolidation du consentement à l'impôt³⁶⁴. C'est la principale préoccupation quant à la recherche de l'amélioration de l'attractivité, non pas du point de vue du poids de l'imposition, mais dans le cadre de la relation entre l'administration et les contribuables en vue d'atteindre un niveau de sécurité³⁶⁵ satisfaisante, contribuant ainsi à l'acceptation de l'impôt. Pour autant, comment définir la notion de sécurité juridique ? Dans un rapport, Monsieur Olivier FOUQUET³⁶⁶ rappelle la définition donnée par la Cour de justice des Communautés européennes dans les termes suivants : « le principe de sécurité juridique impose la clarté et la précision des règles de droit et des actes individuels qui constituent à un certain moment le cadre juridique dans lequel les autorités exercent leurs compétences et les particuliers leurs activités »³⁶⁷. Cette préoccupation de sécurité juridique fiscale semble être plus particulièrement dans la perspective de développement de l'attractivité³⁶⁸. Les dispositions afférentes à la sécurité fiscale sont importantes dans la mesure où elles permettent au pays hôte de stimuler les investissements étrangers face aux impératifs de la croissance et du développement économiques. C'est pourquoi, les pouvoirs publics centrafricains, dans leur stratégie de mobilisation de ressources fiscales, se sont engagés à promouvoir le rôle du secteur

³⁶² Richard EVINA OBAM, La politique fiscale au Cameroun depuis les années 1980, L'Harmattan, 2016, p.199.

³⁶³ Titre emprunté à Jacques BUISSON, La sécurité fiscale, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2011.

³⁶⁴ Richard EVINA OBAM, op cit.

³⁶⁵ Thierry LAMBERT, La fin des paradis fiscaux, Montchrestien, Collection Grands colloques, 2011, p. 111.

³⁶⁶ Olivier FOUQUET, Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche, Rapport, juin 2008, cité par Jacques BUISSON, La sécurité fiscale, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2011, p. 15.

³⁶⁷ Conclusions de l'avocat général FINTAN-DUFF, 15 février 1996, citées par Jacques BUISSON, La sécurité fiscale, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2011, p. 15.

³⁶⁸ Thierry LAMBERT, op cit, p. 115.

privé dans la relance de l'économie. Pour cela, des mesures fiscales particulières destinées à susciter et encourager les investissements ont été prises en offrant des garanties liées à l'investissement (I) et une meilleure protection du contribuable (II).

I - LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DE L'INVESTISSEMENT

143.- La République Centrafricaine, en recherchant les solutions d'optimisation³⁶⁹ du rendement fiscal, pratique une politique qui se veut attractive. Cependant, une stratégie d'attraction des investissements mal conçue risque d'instaurer des systèmes d'incitation qui faussent les décisions des entreprises, ou qui découragent même parfois les investisseurs privés. Les allègements fiscaux, par exemple, ne peuvent avoir qu'un impact limité, voire néfaste, sur l'environnement économique s'ils s'accompagnent de nouvelles taxes. Il ressort d'un rapport des experts de la commission économique des Nations-unies pour l'Afrique³⁷⁰ qu'un environnement à haut risque et peu favorable est principalement à l'origine de faibles investissements dans de nombreux pays africains. Or, sans un environnement favorable au secteur privé, la mobilisation efficace des ressources fiscales est illusoire. De même, l'instabilité de la règle empêche toute prévision de l'agent économique et nuit à la cohérence de sa stratégie³⁷¹. Conscients du poids de la fiscalité dans le choix de localisation des investisseurs, les pouvoirs publics ont élaboré des stratégies pour attirer ces investisseurs en leur offrant certaines garanties dans la charte des investissements. En effet, l'annonce et, surtout la stabilité de ces règles permettent aux contribuables d'évoluer dans un environnement juridique à l'abri des aléas et de revirements affectant les règles énoncées³⁷². Elles offrent, à cet effet, aux investisseurs un cadre légal assurant la prévisibilité, la sécurité et la stabilité des investissements, ainsi que les possibilités de recours en cas de différends.

144.- L'article 14 de la charte prévoit que « L'État garantit à toute personne physique ou morale non résidente en RCA le droit de transférer librement les revenus de toute nature provenant des capitaux investis et, en cas de cessation de l'investissement, sous réserve qu'elle soit en règle

³⁶⁹ Idem, p. 114.

³⁷⁰ Réunion du comité Intergouvernemental d'Expert de la communication économique des nations-unies pour l'Afrique, MAHE, SEYCHELES du 27 ou 29 Avril 2009

³⁷¹ Olivier FOUQUET, Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche, Rapport, juin 2008, cité par Thierry LAMBERT, La fin des paradis fiscaux, Montchrestien, Collection Grands colloques, 2011, p. 117.

³⁷² Jacques BUISSON, La sécurité fiscale, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2011, p. 16.

avec l'administration fiscale. En outre, l'État garantit dans le respect des lois et règlements régissant les opérations bancaires et de charge, la liberté de transférer hors du territoire national les fonds correspondants à des paiements normaux et courants pour les fournitures et les prestations exécutées notamment sous forme de redevance ou d'autres rémunérations ». Par ailleurs, d'autres mesures sont prévues par des dispositions particulières. Elles concernent l'agrément et le règlement de litiges. Les articles 20 et 21 de la loi portant charte des investissements prévoient la délivrance d'un agrément avant toute exploitation. Un délai de deux ans est accordé pour la réalisation de l'entreprise, délai au-delà duquel les promoteurs perdent « de facto » le bénéfice de l'agrément. Ces dispositifs font l'objet d'un encadrement administratif pour tenir compte de la préservation du climat des affaires. Dans le secteur extractif, les sociétés de recherche et d'exploitations minières bénéficient même d'une garantie de stabilité des règles fiscales pour 25 ans. Malgré cette politique d'attractivité la RCA ne répond pas encore aux critères d'attractivité prônés par la philosophie de Doing business instituée par la Banque mondiale. La recherche d'une sécurité juridique s'inscrit dans la perspective plus large d'améliorer la qualité de la relation entre l'administration fiscale et le contribuable³⁷³.

II - LA SÉCURITÉ DU CONTRIBUABLE VIS-A-VIS DE L'ADMINISTRATION³⁷⁴

145.- La maximisation du rendement fiscal s'accompagne du point de vue du contribuable par la mise en place des conditions administratives d'une aisance, voire de meilleures commodités dans l'accomplissement des obligations déclaratives et de paiement³⁷⁵. Comme l'affirme le Professeur Thierry LAMBERT, « la sécurité du contribuable vis-à-vis de l'administration n'est pas une préoccupation nouvelle, on peut même dire que c'est l'un des thèmes récurrents des relations, que l'on souhaiterait confiantes, entre l'administration et les contribuables. Ce qui est relativement nouveau c'est que la sécurité du contribuable soit présentée, non comme une revendication mais comme une exigence dans un État de droit »³⁷⁶. Pour atteindre les objectifs visés par la politique fiscale, l'État est obligé d'entreprendre une démarche renforcée pour améliorer ses relations avec les contribuables. Et le Professeur Thierry LAMBERT renchérit en

³⁷³ Thierry LAMBERT, La fin des paradis fiscaux, Montchrestien, Collection Grands colloques, 2011, p. 114.

³⁷⁴ Titre emprunté à Jacques BUISSON, La sécurité fiscale, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2011, p. 157.

³⁷⁵ Richard EVINA OBAM, La politique fiscale au Cameroun depuis les années 1980, L'Harmattan, 2016, p.173.

³⁷⁶ Jacques BUISSON, La sécurité fiscale, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2011, p. 157.

ces termes : « chacun aime être rassuré dans l'avenir et souhaite que la sécurité juridique, et notamment fiscale, soit en permanence renforcée »³⁷⁷.

146.- Comme l'écrit le Professeur Michel BOUVIER, c'est le fondement du nouveau civisme fiscal qui, à la différence du civisme fiscal classique fondé uniquement sur la confiance du contribuable dans le processus de politique de décision fiscale, suppose en sus, des rapports de confiance entre les contribuables et l'administration³⁷⁸. Cette démarche s'illustre par les dispositions légales de protection du contribuable et de la protection contre les changements de doctrine administrative. Cette dynamique nouvelle d'amélioration des rapports entre l'administration et le contribuable à amener le législateur centrafricain a édicté, d'une part, des mesures concernant la protection du contribuable en cours de vérification et les voies de recours reconnues aux contribuables³⁷⁹. L'obligation est faite à l'administration fiscale de notifier ses redressements dans des délais précis à l'occasion des contrôles, sous peine de nullité de la procédure. Cette mesure vise à rationaliser les procédures de contrôle fiscal et à renforcer les droits et garanties des contribuables face à l'administration.

147.- Ces dispositions protègent les contribuables contre des redressements intempestifs susceptibles de mettre à rude épreuve leur trésorerie en imposant des conditions à l'administration avant toute rectification. Le principe du contradictoire est respecté. Il s'agit de protéger les contribuables contre les pouvoirs excessifs de l'administration. C'est-à-dire les protéger contre les changements et les évolutions que connaît tout système fiscal, qu'ils soient d'origine législative ou jurisprudentielle³⁸⁰. En fait, la sécurité juridique doit contribuer à l'établissement de relations apaisées et équilibrées entre le contribuable et l'administration³⁸¹ dans le seul objectif de la maximisation du rendement fiscal. D'autre part, le contribuable bénéficie d'une protection contre les changements de doctrine administrative. L'administration fiscale joue un rôle déterminant dans la préparation des lois fiscales soumises au vote du parlement. Ensuite, elle se charge de la mise au point des textes réglementaires d'application. Enfin, elle commente les lois fiscales dans des circulaires destinées d'abord, à ses agents à qui

³⁷⁷ Idem.

³⁷⁸ Michel BOUVIER, cité par Richard EVINA OBAM, op cit.

³⁷⁹ L'article 98 et l'article 136 alinéa 2 du CGI centrafricain.

³⁸⁰ Jacques BUISSON, op cit, p. 179.

³⁸¹ Idem, p. 177.

elle donne des prescriptions pour la bonne exécution de leur tâche, et aussi aux contribuables sur la façon dont il convient d'interpréter la loi.

148.- Cependant, on laisserait le contribuable courir un risque lorsque l'administration fiscale trouve à changer d'interprétation et, à s'offrir le privilège que la loi lui a reconnu en exerçant le droit de reprise³⁸² pour rectifier les impôts portant sur des périodes antérieures à ce revirement. C'est pourquoi, dans l'intérêt du contribuable, il est admis en Centrafrique que lorsqu'il y a eu changement de doctrine administrative, qu'on ne puisse pas opérer des redressements sur les situations fiscales antérieures lorsque leur cause repose sur un différend portant sur l'interprétation du texte à l'époque formellement admise par l'administration et sur le fondement de laquelle cette dernière avait pris la décision initiale. Toutefois, pour que cette interprétation nouvelle soit juridiquement opposable à l'administration certaines conditions doivent être réunies. L'interprétation invoquée par le contribuable devrait avoir été admise par l'administration avant la décision d'établissement de l'imposition et non des assurances données par d'autres services extérieurs ou de simples recommandations données aux agents. Cette interprétation devrait être formellement admise par l'administration fiscale, de telle sorte qu'une simple indication fournie par un service fiscal ne suffit pas. Le terme formellement devant s'entendre par une décision claire, ayant un caractère solennel et, par conséquent revêtue de la signature de l'autorité en charge de l'administration fiscale. Telle est la garantie des contribuables contre les changements de doctrine administrative.

149.- Il faut aussi aborder un élément participant à la l'attractivité qui ne se situe pas dans une perspective purement juridique, mais au regard des formalités utiles à l'accomplissement du devoir fiscal. Il s'agit de la simplification des démarches nécessaires aux entreprises en vue de remplir leurs obligations fiscales³⁸³. Car, l'adhésion volontaire du contribuable à remplir ses obligations fiscales est une garantie de recettes fiscales. Pour ainsi dire, le consentement à l'impôt est un facteur de mobilisation de ressources fiscales. De même, dans l'optique d'améliorer l'environnement des affaires facteur d'élargissement de l'assiette fiscale, les pouvoirs publics ont mis en place une structure pour faciliter les opérations de création ou de

³⁸² Le droit de reprise est celui reconnu à l'administration fiscale de rectifier les erreurs, omissions insuffisantes constatées dans l'assiette de l'impôt portant sur 4 ans.

³⁸³ Thierry LAMBERT, La fin des paradis fiscaux, Montchrestien, Collection Grands colloques, 2011, p. 111.

restructuration des entreprises³⁸⁴. Toutefois, les efforts salutaires accomplis en matière de gestion administrative fiscale ne peuvent suffire seuls à développer l'attractivité fiscale³⁸⁵ de la République Centrafricaine. Par conséquent, les deux grands buts poursuivis – alléger le poids de l'impôt et simplifier l'accompagnement du devoir fiscal – sont deux facteurs utiles pour retenir et attirer les entreprises sur le territoire. Or, comme on a pu le constater, la multiplication des mesures de réduction de l'assiette et du montant de l'impôt sont autant d'éléments venant relativiser le rendement fiscal. En fait, si le choix de développer l'attractivité est nécessaire au service d'une économie nationale, la méthode est contreproductive. L'efficacité ne se mesure pas à la seule aune de l'ambition affichée mais grâce aussi à une réflexion sur les moyens utiles pour l'atteindre³⁸⁶.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

150.- Le problème fiscal est pourtant un des aspects essentiels du développement. Car, la structure de la fiscalité est également importante pour la croissance économique. La solution réside dans la construction d'un système fiscal efficace. En effet, les pays qui collectent des impôts aux moyens d'une large base d'imposition et d'une organisation efficace réalisent probablement une croissance plus rapide que les pays ayant une base fiscale étroite et une organisation fiscale inefficace. Le Centrafrique n'échappe pas à ce retard de croissance par manque de ressources propres pour financer le développement. Généralement, il est admis que les investissements sont les principaux facteurs de la croissance économique. Ce paradigme est vrai dans la mesure où les différents contextes nationaux, caractéristiques des différentes politiques en matière d'investissement, ont toujours été marqués par la croissance économique.

³⁸⁴ En vue d'améliorer l'environnement des affaires en Centrafrique, il a été créé le Guichet unique de formalités de création des entreprises (GUFÉ). Le GUFÉ a été créé par Décret n° 07.371 du 17 Décembre 2007 et mis en place par un autre Décret n° 08.357 du 08 Octobre 2008 en application de la loi n° 01.010 du 16 juillet 2001 instituant une Charte des investissements en République Centrafricaine. Le GUFÉ a pour objectifs de permettre aux opérateurs économiques d'accomplir en un seul endroit, dans un délai minimum les formalités requises dans les domaines juridique, administratif, social et fiscal. Cette structure regroupe tous les services impliqués dans le traitement d'un dossier de création d'entreprise. Les missions dévolues au GUFÉ sont de trois ordres. La première mission consiste à simplifier les procédures de formalités de création, modification, dissolution ou de cessation d'activités, pour permettre aux investisseurs et aux opérateurs économiques de créer les entreprises dans des délais prédéterminés et à des coûts raisonnables. La deuxième mission vise à accueillir, informer et conseiller les investisseurs désireux de s'installer en Centrafrique. A cet effet, le GUFÉ est chargé d'informer les investisseurs sur la procédure à suivre, d'améliorer les prestations de services y relatives et de sensibiliser les opérateurs économiques et investisseurs.

³⁸⁵ Thierry LAMBERT, op cit, p. 114.

³⁸⁶ Idem, p. 117.

En effet, l'État est un partenaire implicite dans presque tous les types d'investissement. C'est un partenaire que l'on n'a pas choisi, qui prélève une partie des profits, mais qui laisse à l'investisseur la quasi-totalité des pertes. Les investisseurs doivent prendre en compte le fait que, si l'investissement est une réussite, une part substantielle de son rendement sera prélevée par l'État sous forme d'impôts³⁸⁷.

151.- Cette analyse de Joseph E. STIGLITZ met en évidence la prérogative de puissance publique que l'État a de prélever l'impôt pour financer les dépenses régaliennes. Elle met également en relief l'impôt comme un des attributs de la souveraineté de l'État³⁸⁸. Cet attribut de souveraineté ne répond plus aux exigences économiques du monde moderne. Or, l'investisseur doit réaliser un profit, traduisant son utilité économique, c'est le supplément de biens qu'il apporte à l'économie³⁸⁹. Il ne se justifie pas en Centrafrique, malgré les innombrables privilèges fiscaux accordés par la charte des investissements. La politique de l'attractivité des investissements n'apporte pas la croissance économique espérée. Cette faiblesse de la fiscalité, comme instrument d'intervention de l'État, réside dans son inadaptation au contexte socio-économique et institutionnel du pays. Afin d'encourager les investissements privés, l'État centrafricain a consacré des avantages fiscaux pour des raisons économiques. Cependant, il est à remarquer que ces avantages fiscaux établis pour des raisons économiques ont profité à certains contribuables sans la contrepartie pour les recettes budgétaires. On conclut à l'inefficacité économique et budgétaire de ces mesures fiscales de faveur qui constituent des obstacles à la mobilisation des recettes fiscales. Cette législation est révisée continuellement afin de s'adapter aux circonstances nouvelles qu'exige l'environnement des affaires en Centrafrique, mais toujours avec un rendement limité.

³⁸⁷ Joseph E. STIGLITZ – Carl E. WALSH, Principes d'économie moderne, édition De Boeck, 2004, p. 391.

³⁸⁸ Emmanuelle JOUANNET, De la personnalité et la souveraineté de l'État dans la Constitution de 1958 (Théorie française de l'État et intégration européenne), Juin 2003, pp. 1-27.

³⁸⁹ Fernand BAUDHUIN, Les investissements de l'industrie belge, Bruxelles 1969, p.200.

CONCLUSION DU TITRE I

152.- Au terme de cette étude rétrospective, il faut retenir la forte influence du déterminant historique sur l'édification du système fiscal centrafricain. En effet, la fiscalité coloniale largement inspirée de celle de la métropole était bien inadaptée aux réalités centrafricaines. Elle manquait de cohérence. Les impôts étaient établis au gré de circonstances dans le seul but d'amener les colonies à se suffire à elles-mêmes. La fiscalité coloniale, malgré quelques retouches afin de mieux l'adapter aux réalités de l'époque, était plutôt un instrument de domination. Elle n'était pas un instrument de financement du développement, mais plutôt un facteur de démonstration constante de l'autorité de l'État. C'est là que réside en partie le rejet de l'impôt par la population autochtone. Ce qui a entraîné une révolte sanglante. Certes, des efforts d'adaptation ont eu lieu pendant la période coloniale et après l'indépendance. Mais, beaucoup restent à faire pour assurer une réforme des dispositifs fiscaux de la RCA dans l'objectif du rendement efficace de l'impôt. Car, les dysfonctionnements et l'incapacité du système fiscal actuel à répondre efficacement aux exigences du développement font obstacles à la mobilisation des ressources fiscales pour le financement endogène du développement du pays. Plus qu'une simple source d'informations, la connaissance historique est un élément incontournable permettant de comprendre les conditions politiques et économiques dans lesquelles a évolué le système fiscal. En effet, l'évolution économique ne peut se comprendre si l'on fait abstraction du système fiscal dans lequel toutes les activités économiques sont concernées. De même, aucune construction politique ne peut être comprise si l'on fait abstraction de son infrastructure économique. Dans une large mesure, le lien entre l'une et l'autre s'établit par l'impôt. Le développement du système fiscal dans toutes ses phases ne peut être étudié sans tenir compte de cette réciprocité³⁹⁰. Dès lors, la construction d'un système fiscal a pour corollaire la mise en commun des politiques économiques et financières.

³⁹⁰ Nahed Mohamed Ali EL FAKIR, La réforme fiscale dans les pays émergents : le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Egypte, Thèse, Université Aix-Marseille III, 2004, p. 20.

TITRE 2 : LA POLITIQUE FISCALE AU CENTRE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT : CONVERGENCES ET LIMITES

153.- Le développement en Afrique est encore aujourd'hui trop tributaire de ressources sur lesquelles les États n'ont que peu de contrôle³⁹¹. La part de ces ressources externes fragilise ces pays, dont le Centrafrique, et les met sous dépendance de ces flux financiers extérieurs occasionnant un endettement insoutenable. Or, sans la garantie du financement de développement par les ressources propres, des politiques de long terme et des investissements durables sont difficilement envisageables³⁹². Le financement des politiques de développement doit s'appuyer prioritairement sur la mobilisation de ressources propres, en particulier les ressources fiscales³⁹³. De ce fait, la mobilisation des ressources intérieures permet de financer avec efficacité une croissance et un développement inscrits dans une longue durée. Mais, en Centrafrique, la mobilisation des ressources internes pour le financement du développement est faible du fait des difficultés rencontrées dans la collecte des recettes fiscales par les administrations fiscale et douanière. Pour le Professeur Michel BOUVIER, les enjeux contemporains de la fiscalité sont intimement liés aux transformations de tous ordres qui sont à l'œuvre dans les sociétés³⁹⁴. La fiscalité est étroitement liée à la politique de développement.

154.- En effet, les activités économiques sont tirées par des investissements publics et privés. Ces investissements reposent sur l'épargne mobilisée par la taille de l'espace budgétaire créé par le secteur public et déterminée par la performance de la croissance économique. Ce faisant, la capacité d'un pays à mobiliser des ressources financières intérieures pour mettre en œuvre des programmes et projets de développement est déterminée par la taille des activités économiques qu'il génère. Elle est déterminée également par sa croissance économique mais aussi par la capacité à lever et à gérer les recettes fiscales. De ce fait, on assigne à la politique

³⁹¹ Epargne Sans Frontière (ESF), Financer le développement par les ressources internes, Revue TFD, n° 100, pp. 171-184. Document en ligne : <http://www.epargnesansfrontiere.org/moteur-revue>

³⁹² Epargne Sans Frontière (ESF), op. cit.

³⁹³ Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (CERDI), Le financement du développement ; Document en ligne : <http://cerdi.org/axe/show/id/1>

³⁹⁴ Michel BOUVIER, Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt, LGDJ, 2012, 11^e éd., p. 289.

fiscale une variété d'objectifs³⁹⁵ qui ne peuvent pas être tous compatibles dans la situation que traverse le Centrafrique. L'une des tâches les plus difficiles de la réforme structurelle d'une économie est de réviser le régime fiscal de façon à éliminer les obstacles tout en évitant, par ailleurs, d'affaiblir l'assiette fiscale. La réforme doit également concilier le rendement de l'impôt et les objectifs de politique économique. L'analyse fait ressortir, d'une part, les implications de politique économique avec le système fiscal (Chapitre 1) et d'autre part, les facteurs de vulnérabilité du système fiscal centrafricain (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LE SYSTÈME FISCAL ET LES IMPLICATIONS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

155.- La politique économique et sociale se définit comme l'ensemble des moyens que l'État met en œuvre pour atteindre ses objectifs qui doivent conduire à améliorer la situation économique et sociale du pays. L'analyse des politiques économiques couvre, en effet, le rôle de la fiscalité dans la diversité des domaines d'intervention et des choix possibles que les pouvoirs publics sont amenés à faire. En effet, l'une des missions essentielles des pouvoirs publics est de faire en sorte que les plans de développement économique et social contribuent à la réalisation des objectifs nationaux tout en assurant la cohérence des instruments avec la politique économique³⁹⁶. De ce fait, la fiscalité constitue l'un des instruments essentiels de la politique économique³⁹⁷. Car, l'impôt est rationnellement employé à des fins économiques. Mais il y a lieu de s'interroger sur la manière à laquelle la fiscalité peut être au service de la politique de développement. Indéniablement, la réponse se trouve dans le lien d'implication qui existe entre l'impôt et la politique économique. La fiscalité fait partie des meilleurs moyens à la disposition des pays en développement pour mobiliser leurs propres ressources au service du développement³⁹⁸. L'amélioration de l'outil fiscal suffit à enclencher une dynamique économique et sociale, qui assure le financement des investissements publics. Mais, le peu d'intérêt que les diverses politiques économiques ont accordé à l'impôt, a conduit à leur échec dans le cadre de la mobilisation des ressources fiscales pour le financement endogène du

³⁹⁵ Ralph DAVIDSON, Les problèmes fiscaux et monétaires dans les pays en voie de développement, 3^e Conférence de Réhovoith, Dunod, 1967, p. 227.

³⁹⁶ Michel PEBEREAU, La politique économique de la France – les instruments, Armand Colin, 1985, p. 36.

³⁹⁷ Bernard VINAY, Epargne, fiscalité, développement, Librairie Armand Colin, Paris, 1968.

³⁹⁸ OCDE, « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable, Éditions OCDE, 2015, p. 102.

développement (Section 2). Avant d'analyser les échecs, il y a lieu de démontrer que les politiques économiques sont un vecteur indispensable du développement (Section 1).

SECTION 1 : LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES, VECTEUR INDISPENSABLE DU DÉVELOPPEMENT

156.- Les politiques économiques sont déterminées par les orientations générales fixées par le gouvernement en raison de choix préalables ou de contraintes imposées par les réalités économiques ou sociales. Elles représentent la manifestation de projets de société mis en place et qui ne peuvent se réaliser qu'à travers l'accomplissement d'objectifs qui dépendent eux-mêmes des moyens disponibles, notamment au titre des recettes budgétaires³⁹⁹. De la définition donnée par Monsieur Alain BEITONE et Madame Christine DOLLO, la politique économique est constituée de l'ensemble des objectifs et des instruments mis en œuvre par les pouvoirs publics afin d'agir sur les variables économiques⁴⁰⁰. En effet, la politique économique a fondamentalement pour objectif la réalisation du bien-être social et la croissance économique. C'est le processus par lequel le gouvernement dans le cadre de ces actions de politique générale, décide de l'importance de certains objectifs et utilise, pour les atteindre, des instruments financiers. Ces instruments financiers, analysés dans le cadre de cette étude, sont les outils fiscaux. Mais, la réalisation de ces objectifs se heurte à des difficultés qui tiennent à l'efficacité limitée de ces instruments. Selon la doctrine économique, les difficultés de mise en œuvre des politiques économiques peuvent également être analysées comme les conséquences de conflits entre agents⁴⁰¹. L'ensemble de ces considérations peut conduire à mettre en doute la pertinence même des politiques économiques. D'où la nécessité d'examiner d'abord les différentes politiques économiques mises en œuvre (Para. 1), avant de voir les implications de l'impôt dans les politiques de développement (Para. 2).

³⁹⁹ Lazhar BOUONY et Gérard TOURNIÉ, les Finances Publiques : instruments des politiques publiques – les expériences françaises et tunisiennes, IREDE, p. 15.

⁴⁰⁰ Alain BEITONE & Christine DOLLO, Economie générale, Sirey, 5^{ème} éd., 1996, p. 172.

⁴⁰¹ Alain BEITONE & Christine DOLLO, op. cit., p. 172.

PARAGRAPHE 1 : LES DIFFÉRENTES POLITIQUES ÉCONOMIQUES MISES EN ŒUVRE

157.- Pour comprendre l'ampleur et la profondeur de la récession actuelle de l'économie centrafricaine, un détour historique sur les grandes phases de son évolution s'avère nécessaire. En effet, l'économie centrafricaine a suivi différentes trajectoires qui ont marqué son histoire économique et sociale. L'histoire économique de ce pays, depuis la colonisation jusqu'à nos jours, est marquée par un parcours erratique et instable. Le Centrafrique a géré en quatre temps la transition d'économies administrées et protégées postcoloniales vers des économies libéralisées⁴⁰². Pendant la période coloniale, des plans de développement ont été mis en œuvre de 1946 à 1958⁴⁰³. Depuis l'indépendance du pays en 1960, la philosophie économique s'aligne sur la vision politique dont elle se présente comme la déclinaison. Fort de cette philosophie, l'économie centrafricaine a connu diverses phases de récessions et de reprises économiques. De 1960 à 1985, des plans de développement économique administré ont été élaborés (I). À partir de 1986, le Centrafrique, à l'instar des autres pays en développement, met en œuvre les programmes d'ajustement structurel (II) pour aboutir aux programmes de stabilisation économique.

I - LES PLANS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ADMINISTRÉ

158.- Hérités du modèle de développement colonial, les modèles de construction nationale appliqués après l'indépendance sont fondamentalement basés sur un mode d'accumulation précaire. Le premier temps est celui des politiques volontaristes s'appuyant sur l'État (1960-1974). Les pouvoirs publics avaient pour tâche, à la fois de construire un État, de réaliser un maillage du territoire et de reconstruire une partie des centres de décision économique⁴⁰⁴. L'État a joué un rôle central en cherchant à construire le marché, en adoptant des politiques industrielles de substitution des importations financées par des prélèvements sur l'agriculture et en nationalisant de nombreuses entreprises. Cette stratégie a connu de nombreuses dérives

⁴⁰² Philippe HUGON, *Afriques : Entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, 2016, p. 95.

⁴⁰³ Ces plans ont vu le jour grâce à l'article 2 de la loi du 30 avril 1946 qui autorisait le Ministre de la France d'Outre-Mer, en vue de la préparation et de l'exécution des plans de développement économique et social, à créer des sociétés d'État fonctionnant avec la souplesse et les méthodes des entreprises commerciales et industrielles privées. Pour ce qui est de la loi du 23 juin 1956, elle donnait au gouvernement à travers l'article 4, le pouvoir d'organiser et de soutenir les productions nécessaires à l'équilibre économique des colonies.

⁴⁰⁴ Philippe HUGON, *op cit*, p. 95.

qui ont généré, en second temps (1975-1985), une spirale d'endettement permanent. Les entreprises publiques ont été déficitaires. Ce faisant, la dette extérieure et intérieure a permis de financer des « cathédrales dans le désert »⁴⁰⁵, au lieu d'assurer le financement endogène du développement. Afin d'assurer son développement économique, la République Centrafricaine est dépendante de l'extérieur pour son financement.

159.- Cette dépendance financière vis-à-vis de l'extérieur a accentué la vulnérabilité de l'économie centrafricaine. Pour essayer d'inverser la tendance, la République Centrafricaine a entamé un processus de diversification de ses structures économiques, à travers la politique industrielle d'import-substitution. Cette politique vise à réduire progressivement la dépendance par rapport aux produits de base. Par ailleurs, une administration nationale a été mise en place. Cependant, l'émergence de la nouvelle administration s'est traduite par le besoin croissant de financements, acquis par des prélèvements autoritaires sur les revenus du monde rural. L'incidence directe d'une telle politique a eu pour effet de décourager la production agricole et entraîner dans son sillage la baisse du revenu par habitant. Pour pallier ce déficit, les pouvoirs publics ont, tous dans le même mouvement, créé davantage d'entreprises publiques pour remédier à l'absence du secteur privé et industriel lors du départ du colonisateur que pour les rendre rentables. Aussi, ils ont tous naturellement effectué de grands travaux d'infrastructures en des périodes de prix élevés pour leurs exportations. Ces travaux ont constitué ultérieurement une grande part de leur endettement, en raison de leur rentabilité faible et des surcoûts causés par la corruption.

160.- L'économie centrafricaine en 1960 reposait essentiellement sur le secteur agricole, qui représentait 50 % du PIB et occupait 80 % de la population active. En fait, les modèles de construction nationale, adoptés dans ce pays après l'indépendance et fondés à 95 % sur les cultures de rente, n'avaient pas rompu le cordon ombilical sur le plan économique⁴⁰⁶. Les principales cultures d'exportation de l'époque étaient le café et surtout le coton, qui fournissaient 80 % des recettes d'exportation du pays. Ces cultures sont restées pendant longtemps les principales sources du revenu monétaire des paysans⁴⁰⁷. Sur le plan budgétaire, la politique du strict équilibre budgétaire menée dans le cadre de la communauté française a été maintenue.

⁴⁰⁵ Idem.

⁴⁰⁶ Jean-Baptiste N. WAGO, *L'Afrique face à son destin*, Éd. L'Harmattan, 1997, p. 45.

⁴⁰⁷ Mémoire économique de la RCA, 22 décembre 1984.

Les finances publiques sont restées en équilibre grâce aux recettes d'exportation et les déficits éventuels étaient couverts par l'aide extérieure⁴⁰⁸. Au début des années 70, l'économie centrafricaine a montré quelques signes d'essoufflement. Elle est entrée dans une phase de dégradation progressive et les difficultés financières ont commencé à se faire sentir. Afin de faire accroître les ressources de l'État, le gouvernement augmente les impôts et taxes sans qu'il ait amélioré les recettes publiques. Pire encore, la baisse des recettes d'exportation, des impôts et taxes à l'intérieur a creusé davantage le déficit budgétaire. Les résultats de cette politique fiscale furent désastreux pour l'économie⁴⁰⁹.

161.- Dans l'objectif de promouvoir le développement, un autre plan quinquennal de redressement économique et social fut élaboré. Il se proposait de promouvoir une croissance économique à travers les secteurs agricoles et forestiers. Le plan de 1976 à 1980⁴¹⁰ a mis l'accent sur la production et le développement des ressources agricoles, animales et naturelles ainsi que des industries associées. Les résultats économiques furent catastrophiques. À la suite des troubles sociopolitiques enregistrés en 1979 et qui ont entraîné la chute de l'empire, un nouveau plan de redressement économique et social fut élaboré⁴¹¹. C'est le cinquième plan économique de la RCA, depuis son accession à la souveraineté nationale. Ce plan a pour objectif la relance économique et la gestion rigoureuse des finances publiques⁴¹². Les principales orientations de ce plan sont : la poursuite de l'assainissement financier, la relance de la production intérieure, le développement et la mobilisation de l'épargne, la réduction de la disparité entre le milieu urbain et rural et la satisfaction essentielle des besoins de la population. Sur le plan financier, il est à noter que des mesures ont été prises pour réduire le déficit public⁴¹³.

⁴⁰⁸ Auguste TENE KOYZOA, op. cit, p. 163.

⁴⁰⁹ Mémoire économique de la RCA, 22 décembre 1984.

⁴¹⁰ Ces plans correspondaient à la période du règne de l'ex-empereur BOKASSA. Sous cette période, l'économie centrafricaine était très désorganisée, elle enregistra une forte régression. Ce qui témoigne de son état de déliquescence totale à la fin de la décennie 70 et sonna le glas de la fin du régime autoritariste et dictatorial. En effet, certaines entreprises ont été pillées, saccagées à la chute de l'empire. On assista ainsi à une première destruction populaire du léger tissu industriel émergent. La chute du régime Bokassa était intervenue en septembre 1979 avec l'opération BARRACUDA de l'Armée française.

⁴¹¹ Mémoire économique de la RCA, 22 décembre 1984.

⁴¹² Roger YELE, P. DOKO, A. MAZIDO, Les défis de la Centrafrique - Gouvernance et stabilisation du système économique : Recherche de canevas pour amorcer la croissance, CODESRIA, 2011, p. 66.

⁴¹³ Jean-Baptiste N. WAGO, L'économie centrafricaine – pour rompre avec la logique de rente, L'Harmattan, 2000, p. 102.

162.- En matière des recettes publiques, le gouvernement a adopté une contribution exceptionnelle au redressement national. Cette contribution est perçue sur les traitements et salaires des employés du secteur public et paraétatique, selon un barème compris entre 5 % et 28 %⁴¹⁴. Dans le même ordre d'idées, un certain nombre de mesures sont prises en vue d'améliorer la situation des finances publiques⁴¹⁵. Ces mesures sont la répression de la fraude douanière et l'augmentation de 18 % des taxes à l'importation. Les efforts pour améliorer l'administration fiscale, y compris le recouvrement des arriérés d'impôts sont intensifiés. Ces mesures prises ont permis de stimuler la production et de réduire le déficit budgétaire⁴¹⁶. En effet, ces mesures ont permis l'arrêt de la tendance baissière des recettes publiques. Les actions menées dans le cadre du renforcement de l'administration fiscale ont permis une amélioration sensible du recouvrement des impôts. Mais, les résultats mitigés de cette phase ont révélé l'ampleur des déséquilibres financiers auxquels le pays devait encore faire face⁴¹⁷. Au regard des résultats escomptés, l'exécution du plan de redressement économique administré n'a pas contribué à la croissance de l'économie centrafricaine, ni d'assurer une mobilisation efficace des ressources fiscales. C'est dans ce contexte de déficit budgétaire que les pouvoirs publics centrafricains ont adopté les politiques d'ajustement et de stabilisation.

II - LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT ET DE STABILISATION

163.- La notion d'ajustement structurel, appliquée aux pays en développement, est étroitement liée à la spirale infernale de l'endettement international⁴¹⁸, ainsi qu'à la crise de paiement qui l'a suivie au début des années 1980⁴¹⁹. Face à l'ampleur du phénomène d'insolvabilité, les bailleurs de fonds internationaux, notamment le FMI et la Banque mondiale, avaient décidé d'exiger des pays emprunteurs de s'engager à prendre des mesures économiques et financières radicales, pour parvenir à dégager des excédents financiers et rembourser leur dette extérieure⁴²⁰. Ces mesures étaient consignées dans des programmes annuels ou pluriannuels appelés « Plans d'ajustement structurel » ou « Programmes d'ajustement structurel ». La notion

⁴¹⁴ Roger YELE, Paul DOKO, Abel MAZIDO, op cit, p. 66.

⁴¹⁵ Ordonnance du 26 juillet 1982.

⁴¹⁶ Note sur l'économie centrafricaine, Ministère de l'Economie et du Plan, 1985, p. 15.

⁴¹⁷ Note sur l'économie centrafricaine, op cit, p. 20.

⁴¹⁸ Limité, au départ, à certains pays de l'Amérique latine, le phénomène de cessation de paiement s'était généralisé pour toucher plusieurs pays producteurs de pétrole, notamment après le contrechoc pétrolier de 1986.

⁴¹⁹ Christian DOMPTIN, Les politiques d'ajustement structurel, Alternatives Economiques n° 114 - février 1994.

⁴²⁰ Christian DOMPTIN, op cit.

d'ajustement structurel peut être appréhendée de plusieurs façons. Elle oscille de la recherche d'équilibre de la balance des paiements à la soumission des économies en difficulté aux lois du marché, en passant par la recherche de la gestion rationnelle des ressources monétaires et financières publiques⁴²¹.

164.- Par définition, le programme d'ajustement structurel (PAS) consiste en un ensemble complet et détaillé de mesures économiques conçues pour atteindre de larges objectifs macro-économiques, amélioration de la balance des paiements, meilleure utilisation du potentiel de production ou augmentation du taux de croissance économique à long terme⁴²². Ces mesures économiques sont prévues par un ensemble de dispositions résultant d'une négociation entre un pays endetté et le FMI. Ce dernier conditionne son aide à la mise en place de réformes pérennes pour améliorer le fonctionnement économique du pays⁴²³. Pour Monsieur Christian DOMPTIN, l'ajustement structurel désigne une mesure de politique économique dont le but est d'améliorer de manière durable le fonctionnement d'un secteur de l'économie ou d'économie entière d'un pays⁴²⁴. D'après Philippe HUGON, le terme ajustement exprime une adaptation à un environnement extérieur de la part de pays ayant subi des chocs ou/et des erreurs de politique économique⁴²⁵. Le terme d'ajustement structurel regroupe en fait deux niveaux d'intervention : la stabilisation à court terme en réponse à des déséquilibres macro-économiques et l'amélioration sur le long terme des structures de l'économie⁴²⁶.

165.- En effet, on ne peut parler du programme d'ajustement structurel que si un ensemble de mesures d'ordre monétaire, budgétaire, fiscal et commercial sont prises en considération. Son objectif est double. Il s'agit du rétablissement des équilibres macro-économiques, d'une part, du désengagement de l'État de la sphère économique par les mécanismes du marché, d'autre part. La stabilisation, la libéralisation et la privatisation sont les éléments qui synthétisent les différents critères et conditions de l'ajustement structurel⁴²⁷. Dans ces

⁴²¹ Najib AKESBI, Politique fiscale et développement économique et social : Le cas du Maroc (La réforme fiscale dans les politiques d'ajustement structurel), Thèse, Université Paris 9, 1991.

⁴²² Philippe HUGON, Les politiques d'ajustement dans les pays en voie de développement, Environnement Africain, n°25-28 spécial, Environnement et développement du Tiers-monde (Enda), Dakar, 1989, p.83.

⁴²³ Définition en ligne : <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Ajustement.htm>

⁴²⁴ Christian DOMPTIN, op cit.

⁴²⁵ Philippe HUGON, op cit.

⁴²⁶ Jean-Pierre BERDOT, L'ajustement structurel dans les pays en développement. Une analyse de la faisabilité, In : Revue économique, volume 49, n°4, 1998. pp. 1151-1164. Document en ligne : http://www.persee.fr/doc/reco_0035-2764_1998_num_49_4_410036

⁴²⁷ Idem.

conditions, les PAS avaient pour objet de favoriser la croissance du PIB⁴²⁸. En effet, la nouvelle politique économique comporte une double dimension⁴²⁹. Dans une première phase, les pays en difficultés adoptent une politique de stabilisation destinée à résorber leurs déficits financiers internes et externes au moyen de la compression de la demande interne. Une seconde phase consiste à rendre l'économie plus efficiente, plus flexible en vue d'une croissance à long terme. Les PAS étaient principalement des politiques destinées à agir sur l'offre et prévoyant une restructuration de l'économie de façon à améliorer sa compétitivité internationale ainsi que l'affectation des ressources⁴³⁰.

1. La mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel et de stabilisation

166.- En Centrafrique, la poursuite des actions de redressement économique et financier, a nécessité, à partir de 1986, la mise en œuvre de différents programmes d'ajustement structurel. Les objectifs essentiels se résument à la croissance et à l'assainissement des bases de l'économie. Pour mener à bien cette stratégie d'ajustement structurel, plusieurs mesures ont été prises à court et à moyen termes tant au niveau macro-économique qu'au niveau sectoriel⁴³¹. Afin d'assurer la cohérence de la gestion de l'économie, certaines mesures ont été prises en ce qui concerne l'augmentation des recettes budgétaires et la réduction des dépenses publiques. Pour être en adéquation avec notre problématique du financement endogène du développement, l'analyse du bilan des PAS ne se limitera qu'aux mesures relatives au rendement de l'impôt contenues dans les programmes. En fait, le Centrafrique a connu deux programmes d'ajustement structurel allant de 1986 à 1990. Au moment de mettre en œuvre le premier programme d'ajustement structurel⁴³², la

⁴²⁸ Jean-Pierre FOIRRY, L'Afrique : continent d'avenir ? éd. Ellipses, 2006, p. 79.

⁴²⁹ Jean-Baptiste N. WAGO, L'Afrique face à son destin, L'Harmattan, 1997, p. 55.

⁴³⁰ FAO, La fiscalité agricole dans les pays en développement, Rome, 1994, p. 7.

⁴³¹ Pour cela, l'action du gouvernement doit être guidée par une stratégie de croissance basée sur l'agriculture, la contraction du secteur parapublic et sa concentration sur les activités pour lesquelles il est plus indiqué, la mobilisation des ressources privées et publiques en vue d'accroître le taux d'épargne intérieur.

⁴³² Dans le but de procéder à une évaluation de sa stratégie de développement, le gouvernement a initié un plan quinquennal de 1986 - 1990 pour lui permettre de déterminer les problèmes qui minent le développement du pays. C'est ainsi qu'il a conclu, le 28 septembre 1986, avec la Banque Mondiale son premier Programme d'ajustement structurel qui poursuit la politique d'assainissement des bases de l'économie, commencée depuis 1980. Il cherche également à combler le retard accumulé dans l'accomplissement des réformes prévues dans les précédents plans de développement.

situation financière en Centrafrique est caractérisée par une faible performance des recettes budgétaires⁴³³.

167.- Les objectifs généraux, ciblés par la première génération de PAS, sont d'assurer la stabilisation de l'économie et de rétablir le potentiel de croissance du pays. Il s'agit, en fait, de réduire les dépenses publiques, considérées comme la principale source de déséquilibre et d'augmenter les recettes afin de ramener le déficit des finances publiques à un niveau soutenable⁴³⁴. Pour ce faire, le PAS 1 a prévu certaines mesures d'ajustement afin que les recettes budgétaires passent de 10 à 11 % du PIB par an⁴³⁵. Le PAS 2⁴³⁶ a recommandé deux séries de mesures : les mesures structurelles⁴³⁷ et les mesures d'assainissement du cadre financier de l'État qui fait l'objet de notre analyse. Quant aux mesures d'assainissement du cadre financier, les actions prioritaires préconisées étaient d'aboutir à une maîtrise et la couverture des dépenses publiques par les ressources propres. La réalisation de ces objectifs passe par la mobilisation des ressources publiques. Or, la politique économique et financière de la République Centrafricaine demeure confrontée à de sérieux handicaps liés à la faiblesse des recettes publiques. À cet effet, le PAS 2 visait l'augmentation des recettes fiscales de 10 % du PIB en 1987 à 11,8 % du PIB en 1990⁴³⁸.

⁴³³ Mémorandum économique de la RCA, 22 décembre 1984.

⁴³⁴ Il s'agit de la création d'une commission pour la répression de la fraude douanière et fiscale, de la fixation du montant des taxes et leurs assiettes de manière à encourager l'activité économique et à dissuader la fraude et l'évasion fiscale, de l'établissement d'un état des arriérés de recouvrement des recettes douanières et fiscales ainsi que l'abaissement des droits de douane à l'exportation afin d'encourager les exportations et d'assurer une protection satisfaisante de la production locale.

Sandrine MESPLE-SOMPS, Les outils fiscaux et budgétaires en Afrique sub-saharienne : contraintes ou opportunités pour la lutte contre la pauvreté et une meilleure équité ? DIAL, Paris, 2008, p. 10.

⁴³⁵ République Centrafricaine, Rapport de la Division des Statistiques et de l'Evaluation Economique (DSEE), Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération internationale, 1991.

⁴³⁶ En juin 1988, un nouveau programme, le PAS II, couvrant une période d'un an, a été conclu. Ce programme a pour objectif principal d'assainir les finances publiques pour dégager une épargne publique et financer les investissements.

⁴³⁷ Les mesures structurelles comportent trois volets. Le premier volet a pour action principale la libéralisation de l'économie et la relance du secteur privé. Il vise à créer un environnement propice aux affaires, à la promotion d'un secteur privé et à la simplification des procédures de création d'entreprise par la mise en place d'un guichet unique. Les actions préconisent également l'accélération du processus de privatisation des entreprises publiques viables pour permettre l'accroissement des ressources domestiques de l'Etat. Le deuxième volet concerne les réformes institutionnelles et légales. En effet, la principale action vise le renforcement du cadre institutionnel du secteur privé. Elle se caractérise par la prise des mesures réglementaires et législatives dans le sens de l'amélioration de l'environnement des affaires en ratifiant le Traité instituant le droit des affaires en Afrique (OHADA). Enfin, le troisième volet est dédié à la réforme de la fonction publique. Il a pour principale action la poursuite du processus de réforme administrative.

⁴³⁸ République Centrafricaine, op cit.

168.- Pour ce faire, les réformes engagées dans les administrations fiscale et douanière inspirent des réformes dans d'autres domaines du secteur public. C'est pourquoi, les recettes fiscales jouent un rôle crucial pour atteindre ces objectifs. Dans cette perspective, la fiscalité est indéniablement liée à la bonne gouvernance. Car, le système fiscal est un vecteur d'amélioration des relations entre l'État et la société, et de renforcement de la responsabilité à l'égard des citoyens⁴³⁹. En d'autres termes, déterminer comment prélever l'impôt est aussi important que de savoir combien il rapporte. Cependant, avec l'application des mesures fiscales préconisées par les différents PAS, la situation des finances publiques demeure difficile, étant donné la faible mobilisation des recettes fiscales. Le gouvernement centrafricain est incité à accroître les recettes publiques sans pour autant dégager des ressources fiscales suffisantes. Toutes ces mesures prises doivent logiquement faire apparaître les résultats sur la situation socio-économique du pays. Or, il n'en demeure pas moins que la mobilisation des ressources publiques n'a pas atteint le résultat attendu pour l'amorçage du développement du pays. Au demeurant, les PAS, initiés avec l'appréciation des institutions de Bretton Woods, n'ont pas produit des résultats escomptés. On peut toutefois admettre qu'en Centrafrique, les différents objectifs ou cibles visés par les PAS n'ont été que très partiellement atteints.

169.- Sur le plan fiscal, il apparaît une différence entre les objectifs de recettes des deux PAS. Le PAS 1 a mis l'accent sur la mobilisation des recettes fiscales liées à la fiscalité de porte. Cet objectif n'a pas été atteint du fait de l'instabilité des cours des matières premières. Les recettes d'exportation ont été en deçà des prévisions. Elles ont baissé de plus de 33% entre 1985 et 1987 en raison des chutes des cours du café, du coton, du bois et du tabac⁴⁴⁰. La conséquence de cette réduction a été la baisse des recettes publiques de près de 10% entre 1987 et 1988⁴⁴¹. Quant au PAS 2, le processus de réformes a été axé sur la mobilisation des ressources fiscales liées à la fiscalité intérieure. Force est de constater que les actions menées dans ce sens n'ont pas contribué efficacement à mobiliser les ressources fiscales pour financer le développement. Les résultats enregistrés ont été globalement peu satisfaisants pour multiples raisons. D'abord, la mise en œuvre des PAS a été réalisée dans un contexte de crise économique où les

⁴³⁹ Lionel PASCAL, La privatisation des missions douanières en République Centrafricaine (RCA) : une opportunité d'amélioration des finances publiques ? Université de Bordeaux, 2014, p. 51.

⁴⁴⁰ République centrafricaine, Rapport de la Division des Statistiques et de l'Evaluation Economique (DSEE), Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération internationale, 1991.

⁴⁴¹ République centrafricaine, Rapport de la Division des Statistiques et de l'Evaluation Economique (DSEE), Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération internationale, 1991.

facteurs exogènes ont étouffé les effets attendus. Ensuite, les programmes étaient particulièrement ambitieux avec une multiplicité des mesures ponctuelles à exécuter. Enfin, il est difficile sur une très courte période de penser réaliser simultanément la stabilisation et la croissance économique.

170.- Sur le plan budgétaire, l'objectif qui visait à réduire le déficit budgétaire en insistant plus sur l'augmentation des recettes fiscales que sur une diminution des dépenses publiques n'a pas été atteint. Ceci est dû non seulement à un faible recouvrement des recettes fiscales, mais aussi au déclin du secteur industriel et commercial moderne qui représente la part la plus importante des recettes fiscales et douanières centrafricaines. Cette baisse des recettes publiques a été occasionnée par la recrudescence de la fraude et l'effervescence du secteur informel. Ce déficit budgétaire a également été accru par la chute des prix du café et du coton, privant ainsi l'État des droits de sortie⁴⁴². L'effort de stabilisation macro-économique n'ayant pas pu augmenter les recettes fiscales, s'est manifesté par la réduction des dépenses publiques⁴⁴³. Ce qui fait dire au Professeur Jean Claude MARTINEZ que tout se passe comme si le FMI était une chaîne de prêt-à-porter fiscal. Dans les trois semaines que durent les missions de ses experts, elle fournit aux États qui la consultent une réforme complète comme d'autres livrent une usine clé en main⁴⁴⁴.

171.- Au regard des résultats mitigés de tous ces plans de développement, la communauté financière internationale a incité les gouvernements à changer de paradigme axé sur la politique de lutte contre la pauvreté. En effet, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE) mise en place à la fin des années 90⁴⁴⁵ est venue consacrer une nouvelle phase et offre visiblement de nouvelles opportunités. L'objectif de cette initiative d'allègement de la dette multilatérale était de réduire davantage la dette des PPTE et de leur fournir des ressources supplémentaires pour les aider à promouvoir leur développement économique⁴⁴⁶. À l'instar des autres pays de la planète, le Centrafrique a élaboré le premier document stratégique de réduction

⁴⁴² Mémoire présenté par le Gouvernement de la République centrafricaine à la 3^{ème} Conférence des Nations Unies sur les Pays les moins avancés (PMA), Bruxelles, 14-20 Mai 2001, p. 5.

⁴⁴³ Clément BELIBANGA, L'étude des impacts des mesures macro-économiques des PAS sur le secteur rural en RCA, 1992, p. 10.

⁴⁴⁴ Jean Claude Martinez, Le statut du contribuable, LGDJ, 1980, p.306.

⁴⁴⁵ En 1996, la Banque mondiale et le FMI ont lancé l'initiative en faveur des Pays pauvres très endettés pour créer une structure dans laquelle tous les créanciers peuvent leur accorder un allègement de la dette.

⁴⁴⁶ Lors du sommet du millénaire pour le développement en septembre 2000.

de la pauvreté (DSRP1) sur la période 2008 – 2010⁴⁴⁷. Ce qui devrait permettre un lien plus étroit entre l'allègement de la dette et le recul de la pauvreté⁴⁴⁸. Pour atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE⁴⁴⁹, la République Centrafricaine a pris un certain nombre de mesures visant à préserver la stabilité macroéconomique⁴⁵⁰.

172.- Néanmoins, la situation sécuritaire dégradée du pays n'a pas permis une réelle capitalisation des retombées financières de l'allègement de la dette consentie à la RCA et la croissance stagne. Au terme de sa mise en œuvre, le gouvernement centrafricain a élaboré et adopté en novembre 2011 un deuxième document de réduction de la pauvreté (DSRP 2, 2011-2015). Cependant, la crise politique postélectorale de 2011 et les difficultés de mobilisation des ressources nécessaires, n'ont pas permis de mettre en œuvre le DSRP 2 avant la fin de l'année 2012. La République Centrafricaine sort du conflit le plus violent de son histoire, après les bouleversements et les troubles auxquels a donné lieu le renversement du Gouvernement en mars 2013. La crise a ravagé l'économie du pays et conduit à l'effondrement des principaux secteurs productifs. Mais les défis auxquels la République Centrafricaine se trouve confrontée sont considérables et urgents. Après plus de deux années d'affrontements armés continus et plusieurs décennies de mauvaise gouvernance, le retour de la paix a permis aux nouvelles autorités politiques du pays de concevoir un énième programme de relèvement et de développement de la RCA.

⁴⁴⁷ En 2007, avec l'appui des partenaires au développement, la RCA s'est doté de son premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), cadre unique de référence des actions gouvernementales. Le DSRP a été présenté aux partenaires au développement et approuvé lors de la table ronde de Bruxelles du 26 Octobre 2007. L'année 2008 a marqué le début de sa mise en œuvre.

⁴⁴⁸ Mariétou NDIAYE, Financement du développement dans les PPTE dans le contexte de globalisation – l'accès aux capitaux privés : le cas du Sénégal, Mémoire, ENA, 2005, p. 7.

⁴⁴⁹ Le 30 juin 2009, la RCA a atteint le point de décision de l'initiative PPTE.

⁴⁵⁰ L'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE offre des réelles opportunités au pays pour la relance de son économie. Au-delà de la crédibilité retrouvée, d'importantes ressources financières sont effectivement mobilisables pour appuyer les actions du gouvernement de lutte contre la pauvreté. En fait, les ressources libérées doivent être utilisées à l'appui de stratégies de réduction de la pauvreté établies par les autorités nationales. Par conséquent, les autorités doivent s'efforcer de maintenir l'endettement à un seuil acceptable. En outre, l'allègement accordé par la Communauté financière internationale permet à la RCA, non seulement de retrouver une situation de viabilité de sa dette mais surtout, de consacrer les ressources propres du pays, ainsi que les nouveaux financements à la réduction de la pauvreté. La réduction des inégalités qui résulterait essentiellement de la réallocation des dépenses publiques en faveur des pauvres, de manière à améliorer l'égalité des chances pour tous les citoyens centrafricains, pourrait accélérer la croissance tout en ayant un fort impact sur la réduction de la pauvreté.

2. Le plan de relèvement et de développement post-crise

173.- La République Centrafricaine se trouve aujourd’hui à un tournant décisif de son histoire. Le pays émerge d’un conflit d’une grande violence qui a causé la perte de milliers de vies humaines et provoqué le déplacement d’un tiers de sa population. Après trois années de transition, les autorités ont réussi, avec l’appui de la communauté internationale, à initier un processus de relèvement et de développement. De ces travaux est né le Plan national de relèvement et de consolidation de la paix pour la République Centrafricaine (RCPCA). Ce énième programme de développement de la RCA vise à rétablir la paix et la sécurité, et poser les bases du relèvement et du développement économique⁴⁵¹. Adoptée en octobre 2016, cette stratégie est le résultat d’une concertation entre le gouvernement et ses partenaires, notamment l’UE, l’ONU et la Banque mondiale. Elle est basée sur une évaluation des besoins pour le relèvement et la consolidation de la paix. Elle s’inscrit également dans une démarche de mise en cohérence des actions d’aide d’urgence, de réhabilitation et de développement.

174.- L’objectif du RCPCA est de créer les bases d’un développement économique et social durable, notamment à travers la restauration de l’autorité de l’État sur toute l’étendue du territoire et un investissement public massif pour la consolidation de la paix⁴⁵². Cette stratégie du gouvernement est axée autour de trois (03) piliers⁴⁵³. En complément, cette stratégie est sous-tendue par les principes transversaux, à savoir : la réduction des déséquilibres régionaux, la réduction des inégalités de genre, ainsi que la transparence, la responsabilité et le renforcement des capacités des institutions⁴⁵⁴. Tous ces piliers reflètent l’ampleur immense des

⁴⁵¹ République Centrafricaine : Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix 2017-2021, Rapport, 2016, p. 3.

⁴⁵² Programme indicatif national pour la période 2014-2020 pour la République Centrafricaine, Rapport, Union Européenne, 2013, p. 12.

⁴⁵³ **Pilier 1 : Soutenir la paix, la sécurité et la réconciliation**

Le premier est essentiellement de nature politique, et intervient au niveau de la réinsertion et de la réintégration des ex-combattants, la réduction de la violence, la réforme des forces de défense et de sécurité, la réforme de la justice et la fin de l’impunité, ainsi que la réconciliation, cohésion et retour des déplacés et réfugiés.

Pilier 2 : Renouveler le contrat social entre l’État et la population

Le deuxième, principalement social, intervient au niveau du redéploiement de l’administration sur tout le territoire, notamment pour la fourniture des services de base (santé, éducation, eau...), une gouvernance locale inclusive, la sécurité alimentaire et la résilience, ainsi que le contrôle des finances publiques, l’accroissement des ressources fiscales et la lutte contre la corruption.

Pilier 3 : Assurer le relèvement économique et la relance des secteurs productifs

Le troisième, essentiellement économique, intervient au niveau des secteurs productifs (agriculture et élevage, industries extractives et forestières), la réhabilitation et la construction d’infrastructures, des conditions-cadre pour le développement du secteur privé et de l’emploi, ainsi que la stabilité macroéconomique.

⁴⁵⁴ Programme indicatif national pour la période 2014-2020, op cit, 2013, p. 12.

défis structurels que doit relever la RCA. Ils sont propices aux synergies, car ils sont interdépendants et complémentaires. En effet, le rétablissement de la sécurité à travers une restauration de l'État de droit est nécessaire pour pouvoir engager un processus de développement et de rétablissement du contrat social. De même, renouveler le contrat social favorise le relèvement économique et pérennise la sécurité à travers des actions des réformes de la gouvernance, d'appuis aux services sociaux de base et de développement. La promotion du relèvement économique pourrait donner les moyens à l'État de favoriser le contrat social et générer les recettes publiques⁴⁵⁵.

175.- Le cadre d'analyse du programme de développement s'intéresse au second pilier du PRCPCA. Il a pour but de restaurer et d'améliorer les infrastructures et d'établir les capacités requises pour fournir des services sociaux et administratifs de qualité sur l'ensemble du territoire. Pour ce faire, le pilier propose une action centrée sur les quatre objectifs stratégiques⁴⁵⁶. L'analyse de ce programme de développement, dans le cadre de ce travail de recherche, porte sur le quatrième objectif stratégique. Ce quatrième objectif stratégique vise à renforcer la stabilité macroéconomique et la bonne gouvernance. Les domaines d'intervention sont relatifs à la gestion et au contrôle des finances publiques, à la lutte contre la corruption et à la mobilisation des recettes fiscales⁴⁵⁷. Pour ce faire, les pouvoirs publics envisagent stimuler le développement économique pour consolider la paix dans le pays par des programmes d'investissement public. A cet effet, un programme de réforme a été établi avec le Fonds monétaire international (FMI) afin d'insuffler une dynamique positive autour de la gestion des finances publiques. Car, une bonne gestion des finances publiques permettra d'une part à l'État de reconstruire une base fiscale et de collecter des revenus, et d'autre part, d'investir dans les secteurs productifs prioritaires, de sorte à optimiser l'impact économique.

⁴⁵⁵ Idem.

⁴⁵⁶ Les quatre objectifs stratégiques du pilier 2 sont :

1. Redéployer l'administration sur tout le territoire et mettre en place une gouvernance locale inclusive ;
2. Fournir les services de base à la population sur l'ensemble du territoire, en particulier dans les domaines de l'éducation, la santé et l'eau, en commençant à transférer progressivement les capacités et les moyens aux structures nationales ;
3. Assurer la sécurité alimentaire et la résilience ;
4. Renforcer la stabilité macroéconomique et la bonne gouvernance (gestion et contrôle des finances publiques, recettes fiscales, lutte contre la corruption).

⁴⁵⁷ République Centrafricaine : Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix 2017-2021, Rapport, 2016, p. 30.

176.- Pour réaliser les activités prévues dans le cadre de la composante stratégique 4, les pouvoirs publics envisagent d'entreprendre la réforme de la politique fiscale afin de mobiliser efficacement les recettes publiques. Ainsi, les mécanismes de recouvrement des recettes seront renforcés, notamment par la formation et le renforcement des capacités des services des douanes et des impôts ainsi que l'amélioration de leur interconnexion. Les autorités politiques vont procéder au renforcement de capacités des administrations fiscale et douanière⁴⁵⁸. Toutefois, ce programme ressemble à un catalogue de mesures de bonnes intentions qui, dans la situation actuelle de risque sécuritaire très élevé et sans avoir un regard pessimiste, ne saurait être mis en œuvre effectivement afin de créer les conditions propices au développement économique du pays. Toutes ces mesures fiscales préconisées entrent dans le cadre d'un programme de développement. Il importe de dégager les implications de l'impôt dans les politiques économiques.

PARAGRAPHE 2 : LE RÔLE DE L'IMPÔT DANS LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

177.- La conception d'une politique économique suppose la définition d'objectifs et la manipulation d'instruments en vue de leur réalisation⁴⁵⁹. Elle exprime les choix et les modalités d'action mis en œuvre par l'État, la politique économique dépend de la fiscalité. Ainsi, la collecte des impôts permet à l'État d'assumer une triple fonction. La première est la production et l'allocation de biens publics, que le marché ne peut produire, car non rentable pour le secteur privé. Au-delà du but immédiat purement financier de la fiscalité, il est possible de distinguer un second but qui appartient au domaine de la politique sociale. La fiscalité peut devenir un facteur régulateur de la distribution du revenu national. La troisième fonction est l'utilisation de la politique fiscale et budgétaire à des fins de relance économique. C'est dans cette optique que le rôle de la fiscalité ne cesse de croître, assignant à l'outil fiscal la promotion du développement économique et social. Ce qui fait de la fiscalité un outil qui ne peut demeurer indifférent aux réalités vécues dans un État⁴⁶⁰. Elle occupe une place primordiale dans toute stratégie de

⁴⁵⁸ République Centrafricaine : op cit, p. 36.

⁴⁵⁹ Fiche de lecture : Fondements, objectifs et instruments de la politique économique, Assistance scolaire personnalisée (ASP). Document en ligne : https://www.assistancescolaire.com/eleve/TSTMG/economie/reviser-le-cours/fondements-objectifs-et-instruments-de-la-politique-economique-tstg_eco_08?s=change+fixe

⁴⁶⁰ Pheuiphanh NGAOSYVATH, Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement, le rôle qualitatif – L'impôt promoteur du développement économique et socio politique, LGDJ, 1974, p. 11.

développement économique et social d'un pays. C'est l'impôt, moyen de financement de ce développement, qui y joue un rôle déterminant et fixe les orientations de choix de politique fiscale. Le lien de la fiscalité centrafricaine avec le développement passe la justification économique de l'impôt (I) et la définition de la place de la fiscalité dans la stratégie de développement (II).

I - L'IMPOT, INSTRUMENT DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

178.- Longtemps, l'impôt fut considéré uniquement comme un instrument de redistribution des revenus et comme un moyen, pour les pouvoirs publics, d'obtenir les ressources nécessaires au financement de leur politique⁴⁶¹. De nos jours, la politique fiscale a dépassé sa simple mission de collecte des recettes en vue de financer les activités gouvernementales. Elle désigne l'utilisation faite de l'impôt à des fins économiques et sociales. Les pouvoirs publics lui confèrent des objectifs d'ordre économique et social. Il s'agit d'une véritable incursion de l'impôt dans la vie économique. On est passé progressivement vers une fiscalité de développement. La fonction économique de l'impôt prend une dimension de plus en plus importante dans la détermination de la politique fiscale. Cette fonction comporte également de nombreux aspects qui ont une incidence directe sur la santé de l'économie d'un pays. L'État peut, de ce fait, utiliser les mesures fiscales pour orienter les choix économiques. Cette possibilité montre à suffisance le rôle central que jouent les impôts dans la politique économique d'un pays. L'impôt est l'une des principales ressources qui permet à l'État de subvenir aux nombreuses charges d'intérêt général⁴⁶² à travers le service public⁴⁶³.

⁴⁶¹ Bernard JURION, Quelques réflexions sur l'évolution du rôle économique de l'impôt, p. 1. Document en ligne : <http://orbi.ulg.ac.be>

⁴⁶² L'expression intérêt général désigne les intérêts, valeurs ou objectifs qui sont partagés par l'ensemble des membres d'une société. Elle correspond aussi à une situation qui procure un bien-être à tous les individus d'une société. En politique, l'intérêt général ou intérêt public est une notion qui décrit la finalité de l'action de l'État au niveau d'un pays sans qu'il soit nécessaire d'en définir le contenu exact.

⁴⁶³ Un service public est une activité exercée directement par l'autorité publique (État, collectivité territoriale ou locale) ou sous son contrôle, dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général. Par extension, le service public désigne aussi l'organisme qui a en charge la réalisation de ce service. Il peut être une administration, une collectivité locale, un établissement public ou une entreprise du droit privé qui s'est vu confier une mission de service public.

179.- En effet, le fondement théorique de l'utilisation de l'impôt comme instrument de politique économique se trouve dans l'analyse keynésienne⁴⁶⁴. Les théoriciens de l'offre considèrent l'utilisation de l'impôt comme une condition essentielle de la croissance économique. L'accélération de la croissance économique entraîne, en effet, un accroissement proportionnel des recettes fiscales⁴⁶⁵. À cet effet, l'impôt est crucial pour l'analyse des politiques publiques, aussi bien dans ses fondements et mécanismes de collecte. L'impôt n'est pas seulement utilisé comme instrument de politique économique. C'est aussi un vecteur de politique sociale qui intègre un objectif de redistribution des revenus. Depuis l'accession de la République Centrafricaine à l'indépendance, les efforts entrepris par les autorités politiques pour promouvoir le développement économique et social ont été contrariés par la conjoncture économique nationale et internationale. Le Centrafrique indépendant était en position bien difficile pour entreprendre une politique de développement économique et social. La prise en charge des dépenses de fonctionnement de l'État paraissait particulièrement lourde. Cet interventionnisme s'est manifesté par l'établissement de plans de développement économique et social. L'ambition est l'utilisation de la fiscalité comme facteur de stimulation de ces plans de développement. De cette ambition naît la relation entre les politiques fiscales et l'environnement économique⁴⁶⁶.

180.- La fiscalité est un instrument important au service de la régulation et de la croissance économique. Elle influence, en effet, directement l'activité économique. Les choix économiques et sociaux essentiels des pouvoirs publics déterminent les options et les conditions du recours à l'instrument fiscal quelle que soit la perspective de la politique fiscale mise en œuvre. Car, l'impôt n'est plus seulement le mode normal de financement des dépenses publiques, il est également un instrument de réallocation optimale des ressources, de redistribution des revenus, de stabilisation de l'activité économique. La fiscalité a ainsi des effets sur l'ensemble de l'économie et sur l'affectation des ressources. L'évolution de la théorie économique interventionniste a conduit à mettre en évidence la fonction économique potentielle du prélèvement fiscal. Comme le remarque le Professeur Bernard CASTAGNEDE, la fonction

⁴⁶⁴ L'histoire de la pensée économique permet de mettre en évidence trois principaux courants : le courant libéral, le courant marxiste et le courant keynésien. Autour de ces trois courants, gravitent plusieurs théories économiques et écoles de pensée fournissant des explications alternatives aux problèmes économiques contemporains.

⁴⁶⁵ Michel PEBEREAU, La politique économique de la France – les instruments, Éd. Armand Colin, 1985, p. 144.

⁴⁶⁶ Michel BOUVIER, Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, LGDJ, 2012, p. 204.

économique de la fiscalité se trouve particulièrement valorisée⁴⁶⁷. La tendance particulière, remarquée dans les pays en développement, à la valorisation de la fonction économique de l'impôt, procède de plusieurs raisons. Entre autres raisons, l'impératif de développement y présente un caractère de priorité absolue. C'est pourquoi, des mesures fiscales à encourager les investissements productifs ont été prises.

181.- La valorisation de la fonction économique de l'impôt s'analyse ainsi en une politique de stimulation fiscale des agents économiques. Le système fiscal, dans cette perspective, conserve une signification principalement financière. Mais, l'introduction de mesures d'allègements ou d'exemptions vient le corriger et le mettre accessoirement au service d'objectifs économiques. À cet effet, trois types d'avantages sont généralement accordés aux agents économiques. Le premier type concerne l'exonération fiscale, intéressant d'une part les impositions liées à la réalisation de l'investissement, d'autre part, les impositions atteignant les résultats des investissements réalisés. Il s'agit notamment de l'atténuation ou la suppression temporaire de l'imposition des bénéficiaires, le cas échéant des impositions intéressant le potentiel des entreprises, la stabilisation des charges fiscales. Le second type d'avantages touche à la liberté de rapatriement des bénéficiaires et du capital, qui est favorisée sur le plan fiscal, par l'atténuation ou la suppression de la taxation des distributions à des non-résidents. Le dernier type d'avantages est relatif à l'exonération douanière. Elle concerne les biens d'équipement nécessaires à la réalisation de l'investissement productif.

182.- Le Professeur Bernard CASTAGNEDE décrit les deux procédures par lesquelles ces techniques sont mises en œuvre comme la procédure d'individualisation des avantages fiscaux, impliquant un agrément administratif des projets d'investissement, ou parfois, une convention d'établissement⁴⁶⁸. C'est une procédure courante dans les États ayant institué des codes d'investissement, où sont recensés les avantages de toute nature susceptibles d'être consentis à des investisseurs⁴⁶⁹. Sur cette base participe l'interdépendance entre l'impôt et les objectifs du développement. C'est simplement trouver le bon système fiscal qui participerait à la création d'un environnement incitatif en permettant de mobiliser suffisamment de ressources fiscales

⁴⁶⁷ Bernard CASTAGNEDE, « La fiscalité des pays en développement », Communication au colloque Fiscalité et développement, Paris, septembre 1980.

⁴⁶⁸ Bernard CASTAGNEDE, op cit.

⁴⁶⁹ Idem.

pour assurer un financement endogène du développement. Par son rôle de collecte, le système d'imposition par le biais d'une politique fiscale peut créer une dynamique de développement⁴⁷⁰. Instrument de politique économique et sociale, l'impôt doit être en adéquation avec les objectifs de développement afin de garantir son financement. Longtemps dominée par l'objectif de redistribution et de régulation conjoncturelle, la fiscalité se voit aujourd'hui assigner un objectif prioritaire d'efficacité économique.

II - IMPOT ET STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT : UN OBJECTIF D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

183.- La fiscalité occupe une place privilégiée dans la stratégie du développement économique et social d'un pays. En tant que ressource principale pour le financement du développement, l'impôt joue un rôle déterminant dans l'orientation et la réalisation des choix économiques. L'action de la fiscalité s'inscrit comme instrument de politique structurelle et conjoncturelle à tous les niveaux de la vie économique et sociale. Il n'est pas de politique de relance, de stabilisation ou de croissance qui ne recourt, à des degrés variés, à l'utilisation de l'instrument fiscal⁴⁷¹. Pourtant, les objectifs de croissance économique visés par les différentes politiques de développement en Centrafrique apparaissent difficilement conciliables avec la politique fiscale. On peut raisonnablement distinguer trois grandes périodes charnières : la période post indépendance, la période sous ajustement structurel (1) et la période post-IPTE (2).

1. La période post-indépendance suivie de l'ajustement structurel

184.- La période post indépendance couvre la période des années 1960 à 1985. Elle est caractérisée par la consécration du modèle économique hérité de la colonisation. Celui-ci est fondé sur la petite économie ouverte vers l'extérieur et basée sur le commerce des produits de rente. Au cours de cette période, le modèle économique centrafricain ne s'est pas détourné de l'exportation des matières premières en échange d'importations des produits manufacturés⁴⁷². La diversification des activités économiques ne s'est pas effectuée. Dans ce contexte, des sources alternatives de financement du développement sont privilégiées en lieu et place de

⁴⁷⁰ René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Edilivre, 2012, p. 41.

⁴⁷¹ Elktiri MUSTAPHA, Fiscalité et développement au Maroc, Ed. Maghrébines, 1982, p. 119.

⁴⁷² Alice SINDZINGRE, Mondialisation et réforme de l'Etat, Afrique contemporaine, Numéro spécial, 3^e trimestre, 2001.

l'impôt. De graves déséquilibres budgétaires en résultent, traduisant soit l'inadaptation des politiques fiscales, soit leur absence. L'impôt n'est pas vraiment considéré comme la source première des recettes de l'État. Du fait que la cohérence du système fiscal en vigueur est remise en cause par des objectifs contradictoires assignés aux politiques économiques. Durant cette période, l'impôt est au centre des contradictions. Le civisme fiscal n'est pas un enjeu prioritaire pour les autorités politiques. Car, la quête de légitimité auprès des populations peut être affaiblie par des opérations de recouvrement forcé. Monsieur Rolland ATANGA FONGUE constate que l'État nouveau est disposé à sacrifier le caractère autoritaire et légal de l'impôt sur l'autel de son acceptation, de la captation de l'imaginaire et des pulsions affectives des populations⁴⁷³.

185.- De ce fait, les sources de financement alternatives comme les redevances sur l'exploitation des ressources naturelles, l'emprunt ou l'aide extérieure sont privilégiés au détriment de l'extraction fiscale. Sur le plan législatif, les règles fiscales prévoient une taxation excessive et inappropriée des échanges commerciaux. Alors que les exonérations de diverses natures rétrécissent de manière substantielle l'assiette fiscale. Ce qui entraîne des pertes de recettes considérables et des distorsions préjudiciables au développement économique⁴⁷⁴. Quant à l'aspect administratif, les règles fiscales mises en place ne peuvent être appliquées sur l'étendue du territoire à cause d'un déficit en personnel qualifié et de la faiblesse des ressources matérielles disponibles. C'est ainsi que des fonctionnaires sont recrutés massivement sur des critères d'équilibres politiques et régionaux. Ce recrutement de masse va favoriser une corruption endémique, particulièrement dans les administrations des douanes et des impôts⁴⁷⁵. Dès la deuxième décennie des indépendances, l'économie centrafricaine rentre en récession. Les ressources budgétaires s'amenuisent du fait de la détérioration des termes des échanges internationaux. En conséquence, le déséquilibre budgétaire est exacerbé par une augmentation continue des dépenses publiques entraînant un endettement croissant et une accumulation des arriérés intérieurs et extérieurs⁴⁷⁶.

⁴⁷³ Rolland ATANGA FONGUE, *Contrôle fiscal et protection du contribuable dans un contexte d'ajustement structurel : Le cas du Cameroun*, Éd. L'Harmattan, 2007, p. 34.

⁴⁷⁴ Jean THILL, *Rapport de synthèse sur la fiscalité et l'ajustement structurel en Afrique francophone*, 1991, p. 41.

⁴⁷⁵ Alice SINDZINGRE, *op cit.*

⁴⁷⁶ Jean GASTELLU & alii, *Fiscalité, développement et mondialisation*, Maisonneuve et Larose, 1999, p. 185.

186.- Ce que Monsieur THILL décrit comme des situations inefficaces pour les finances publiques, sont fondamentalement défavorables à la croissance économique⁴⁷⁷. De source secondaire de financement des dépenses publiques, l'impôt va devenir un véritable « bistouri » entre les mains des pouvoirs publics. Dans ce contexte, la fiscalité va constituer l'un des leviers pour résorber les difficultés budgétaires. Cependant, des études variées ont montré que le système fiscal est caractérisé par une multiplicité de types d'impôts assortis de taux d'imposition prohibitifs. A cet effet, l'impôt n'est pas l'outil par excellence de pilotage des politiques économiques et sociales pour financer le développement. Par conséquent, le modèle du développement économique préconisé n'a pas favorisé le décollage économique souhaité. L'économie centrafricaine s'est effondrée accumulant des dettes énormes. Ainsi, les organismes créanciers ont remis en cause le modèle de développement qui a prévalu. Ils ont incité les débiteurs à soumettre leur économie nationale à des plans d'ajustement structurel⁴⁷⁸. La période sous ajustement structurel va de 1985 à 2005⁴⁷⁹. Contrairement aux options originelles des États africains post indépendances, les programmes d'ajustement structurel promeuvent la création d'un secteur public générateur de croissance. Ces plans visent à réduire l'endettement en assurant l'équilibre budgétaire et financier de l'État.

187.- En effet, les programmes d'ajustement structurel conséquemment mis en place ont connu deux étapes majeures : la première, dite « étape de stabilisation », était placée sous le signe de la réduction des dépenses publiques. La deuxième, commencée dans les années 1990, porte prioritairement sur l'amélioration du taux de pression fiscale, volet essentiel de l'équilibre budgétaire⁴⁸⁰. C'est dire que l'État sous-programme doit s'engager à supprimer tous les obstacles à la croissance future que sont les distorsions dans les incitations, les droits de douanes trop lourds et les restrictions à l'importation, ainsi que les taxes et subventions excessives⁴⁸¹. Ces programmes vont avoir un impact majeur sur la politique économique et sociale des pays

⁴⁷⁷ Jean THILL, op. cit, p. 41. Tous les observateurs s'accordent à reconnaître que les conclusions du Rapport Thill ont inspiré la majorité des réformes engagées sur le continent africain dans les années 1990.

⁴⁷⁸ Rolph Van Der HOEVEN et Fred Van Der KRAAIJ, L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne : Thèmes de recherche et thèmes politiques, Karthala, 1995, pp. 67-130.

⁴⁷⁹ Si les premiers accords entre certains pays africains et les institutions de Brettons Woods datent en réalité des années 1980, il reste incontestable que c'est durant la décennie 90 que la majorité des pays vont se résoudre à se tourner vers le FMI et la Banque mondiale. Ils sont chargés de concevoir une thérapie capable de permettre aux pays africains, lourdement endettés, de retrouver la voie de la croissance et du développement.

⁴⁸⁰ Sylvie BELANGER, L'Ajustement structurel ou restructurer pour la croissance de l'Etat, Université du Québec, collection Cahier du GRETSE, janvier 1992.

⁴⁸¹ Sylvie BELANGER, op cit.

contractants. Selon Monsieur Rolland ATANGA FONGUE, ces programmes ont foudroyé les fondements idéologiques, bouleversé les mécanismes de fonctionnement de l'économie nationale et les bases juridiques qui ont naguère soutenu le fonctionnement de l'État⁴⁸². Cette réorganisation du rôle de l'État suggère une nouvelle politique fiscale et une importance accrue de l'impôt. La politique fiscale est de ce fait, au service d'une politique budgétaire axée sur la recherche de l'équilibre financier des comptes de l'État.

188.- Concrètement, les principales composantes du volet fiscal du programme d'ajustement structurel, avaient trois objectifs essentiels : le rendement, l'efficacité et l'équité. Concernant le critère de rentabilité, les politiques d'ajustement structurel avaient pour but primordial d'assainir les finances des pays en développement pour les amener à honorer leurs dettes. Cette question de rentabilité des systèmes fiscaux a pour corollaire la question de l'équité, dont Monsieur Vito TANZI, précisait que la pression fiscale des pays en développement est tellement élevée, qu'ils sont incapables de supporter une élévation additionnelle de celle-ci pour augmenter leurs recettes fiscales⁴⁸³. Selon lui, une nouvelle élévation des taux peut rapporter un montant inférieur de recettes fiscales si le niveau d'imposition et les taux marginaux sont élevés. Il y a lieu de les réformer afin d'en atténuer les effets fâcheux, par des mécanismes tel que l'abaissement des taux et l'élargissement de l'assiette fiscale⁴⁸⁴. Ces mécanismes avaient l'obligation d'améliorer le niveau de la pression fiscale dans un laps de temps relativement court. Ce type de changement suggère des réformes en profondeur non seulement du système fiscal, mais également de son administration. Car, les impôts et taxes finançant les dépenses gouvernementales doivent engendrer le moins de distorsions possibles.

189.- À cet égard, la fiscalité des programmes devait remplir à la fois la fonction financière, économique et sociale. Il ressort de cette analyse que le système fiscal au sortir des programmes d'ajustement structurel est réputé inadapté à la croissance économique recherchée. L'interventionnisme fiscal ne s'est jamais bien porté du fait de la grande addiction des administrations fiscales du continent aux dépenses fiscales et à la fonction sociale de l'impôt. En conséquence, le système fiscal reste basé sur des taux élevés d'imposition conjugués à de

⁴⁸² Rolland ATANGA FONGUE, op cit, p. 10.

⁴⁸³ Vito TANZI, Augmentation des impôts et niveau des prix, Revue « finances et développement », septembre 1982, pp. 27-30.

⁴⁸⁴ Vito TANZI, op cit.

nombreuses exemptions, déductions et exonérations. Sa structure est inéquitable, instable et complexe. Malgré d'importantes réformes entreprises, le système fiscal est lourd, complexe et inefficace. L'on constate, par ailleurs, une baisse inéluctable des recettes douanières causée par les différents accords d'échanges commerciaux. Par conséquent, la bataille de la mobilisation des ressources fiscales prônée par les programmes n'a pas permis une amélioration spontanée de la situation. L'assainissement des finances publiques s'est traduit par une faible mobilisation des ressources intérieures. Mais, la crise de l'endettement qui s'en est suivie, va sonner le glas de la théorie de l'État acteur privilégié du développement prônée par les PAS. D'où l'intérêt de la mise en œuvre d'un autre plan de développement.

2. La période post-IPPTE

190.- En Centrafrique, la période post initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE)⁴⁸⁵ est caractéristique des années 2005 à 2012. L'objectif de l'initiative est de ramener à un niveau soutenable la charge de la dette, sous réserve de la mise en place par les bénéficiaires de profondes réformes structurelles, notamment dans le secteur public⁴⁸⁶. En effet, les institutions visent à faire de la lutte contre la pauvreté un élément fondamental et explicite d'une stratégie économique axée sur la croissance, énoncée dans un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)⁴⁸⁷. L'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE, généralement accompagnée d'une annulation substantielle de la dette, devrait ouvrir de nouvelles perspectives de développement et de croissance pour les économies à faibles revenus. Désormais, l'impôt ne doit plus être simplement un instrument d'équilibre budgétaire. Il doit devenir nécessairement un outil de croissance économique et sociale. Car, la mobilisation des ressources intérieures permet, non seulement de réduire ou d'éliminer le déficit budgétaire, mais

⁴⁸⁵ Malgré d'importantes réformes engagées pendant les deux dernières décennies et le concours de la communauté financière internationale, les pays d'Afrique subsaharienne ont continué à éprouver de grandes difficultés pour honorer leurs engagements financiers internationaux. Pour faire face à cette situation, le FMI et la Banque Mondiale lancent en septembre 1996 une initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE). En 1999, l'Initiative PPTE va connaître une évolution dans ses principes directeurs pour devenir une initiative « renforcée », dont l'objectif est d'aider les pays pauvres à s'engager dans la voie de l'accélération durable de leur croissance, afin d'amener le FMI et la Banque mondiale à faire de la réduction de la pauvreté l'un des objectifs fondamentaux de leurs actions.

⁴⁸⁶ David ANDREWS, Anthony R. BOOTE, Syed S. RIZAVI, Sukhwinder SINGH, L'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés, Brochure Fonds monétaire international, Washington, 1999.

⁴⁸⁷ René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Édilivre, 2012, p. 93.

aussi d'amplifier la marge d'action de l'État dans la définition des objectifs de développement et des moyens de les réaliser⁴⁸⁸.

191.- Ainsi, la réussite de l'initiative d'allègement de la dette comme moteur de croissance repose sur la capacité du pays à mobiliser suffisamment de recettes fiscales pour que les sommes préalablement affectées au service de la dette soient investies dans les domaines sociaux. Concrètement, ces annulations de dettes s'analysent en une technique par laquelle le pays continue à rembourser, à chaque échéance, ses prêts aux États créanciers. Aussitôt le remboursement constaté, les sommes correspondantes sont reversées sur un compte spécifique de la Banque centrale du pays. Les fonds ainsi disponibles sont considérés comme des dons. Leur utilisation sert à financer les politiques de réduction de la pauvreté, conformément au document de stratégie pour la réduction de la pauvreté⁴⁸⁹. Il arrive cependant que l'annulation soit définitive dès l'atteinte du point d'achèvement. Mais, dans les deux cas, ces allègements de dette ne deviennent des financements concrets que si les administrations fiscale et douanière sont capables de maintenir ou d'améliorer le niveau de mobilisation des recettes fiscales. En d'autres termes, l'impact budgétaire de l'atteinte du point d'achèvement se résume en un changement de destination des ressources fiscales, jadis transférées aux créanciers, celles-ci contribuent au financement du budget national. Sur le plan strictement fiscal, l'atteinte du point d'achèvement n'induit pas une baisse de l'effort de mobilisation des recettes fiscales. Ainsi, la réforme du système fiscal et de son administration est une nouvelle fois au centre du programme.

192.- Sous l'impulsion de la communauté financière internationale⁴⁹⁰, le gouvernement centrafricain a multiplié les actions en faveur de la réforme globale des finances publiques. En effet, l'objectif de ces réformes est de modifier la structure du système fiscal au profit d'impôts plus faciles à recouvrer et considérés comme ayant des effets de distorsion moindres sur l'économie. Il s'est agi, en général, d'assurer une plus grande neutralité en privilégiant les impôts indirects, comme la TVA. Cet objectif vise également à rationaliser et à réduire les taux d'imposition qui frappent les échanges commerciaux internationaux. De même, dans le

⁴⁸⁸ Rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, « Le développement économique en Afrique », Genève, 2007, p. 12.

⁴⁸⁹ République Centrafricaine, Rapport national sur le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement, 2007.

⁴⁹⁰ Gilbert AHO, Pour une stratégie de croissance pro-pauvre, PNUD, 2006.

domaine de la taxation à l'importation, la méthode de la valeur transactionnelle en douane est appliquée comme valeur de référence⁴⁹¹. Sur le plan administratif, les initiatives visent à renforcer la capacité institutionnelle des administrations fiscale et douanière par l'accroissement des effectifs et leur intéressement, la simplification des procédures, l'offre de formation et l'amélioration du matériel technique⁴⁹². Séduisant sur le papier, ces réformes fiscales vont pourtant être d'un apport limité.

193.- Dans un contexte où les faiblesses structurelles des administrations fiscale et douanière centrafricaines, dont les causes sont par essence politiques, n'ont pas été résorbées. Les réformes envisagées n'ont pas produit les effets escomptés. Toutes ces contingences ont durablement hypothéqué les capacités du pays à mobiliser efficacement les ressources fiscales. En 1952, l'économiste néerlandais Jan TINBERGEN⁴⁹³ a formulé un théorème devenu célèbre : « Un problème de politique économique n'est soluble que s'il existe autant d'instruments que d'objectifs ». En conséquence, chaque instrument n'est efficace que s'il se voit assigner un seul objectif. À l'évidence, la fiscalité ne respecte pas cette règle car elle se voit assigner une multiplicité d'objectifs dont la compatibilité paraît parfois problématique. Cependant, l'objectif assigné au système fiscal centrafricain est un objectif budgétaire, visant à accroître les ressources de l'État sans préoccupation apparente pour les conséquences économiques et sociales. Il est à souligner que cette approche exclusivement budgétaire est malheureusement ce qui a été jusqu'à présent encouragé par les partenaires techniques financiers (PTF). Cette situation a des impacts négatifs sur le développement économique et social de la RCA. On pourrait affirmer que l'approche fiscale mise en œuvre jusque-là et renforcée depuis l'adoption d'une politique d'ajustement structurel est contreproductive. Car, elle conduit à biaiser le développement économique et social et donc à réduire la base fiscale qui permettrait au pays d'accroître sensiblement ses recettes.

⁴⁹¹ La coopération au développement : UE-RCA, Rapport sur l'Appui macro-économique : redressement des finances publiques, 2005.

⁴⁹² La coopération au développement : UE-RCA, Rapport sur l'Appui macro-économique : redressement des finances publiques, 2005.

⁴⁹³ Jan TINBERGEN, cité par Jean-Marc DANIEL, La politique économique, Éd. PUF, 2014 : Jan TINBERGEN publie en 1952 un livre intitulé À propos de la théorie en politique économique. Ce livre contient la règle universellement connue sous le nom de « Principe de TINBERGEN ». Ce principe postule en effet qu'en politique économique, il faut disposer d'autant d'instruments que l'on a de problèmes et qu'il faut affecter chaque instrument à la résolution de chacun de ces problèmes.

194.- Nonobstant les objectifs visés par le document de stratégie, le système fiscal centrafricain n'a pu trouver une cohérence, ni même une certaine efficacité à pouvoir améliorer durablement le niveau des recettes fiscales. Or, le développement économique implique la mobilisation des ressources financières internes. Car, il entraîne inéluctablement l'augmentation continue des ressources fiscales. Comme l'affirme éloquemment le Professeur Michel BOUVIER, « l'État ne peut plus aujourd'hui ignorer que de la santé de l'économie dépend sa capacité à faire face aux charges qui lui incombent et qu'il ne peut rester dès lors indifférent à la rentabilité et à l'efficacité de la fiscalité »⁴⁹⁴. Il en résulte que le système fiscal a un impact sur le développement, comme ce dernier rétroagit positivement sur le civisme fiscal. C'est cette interaction entre l'impôt et le développement qu'une réforme fiscale doit optimiser⁴⁹⁵. Cependant, la désorganisation des services de l'État et l'inadéquation de la politique fiscale avec les politiques du développement produisent des piètres résultats. Elles attestent, de ce fait, le peu d'intérêt accordé à la fonction économique de l'impôt dans les différents plans de relance économique, consacrant l'échec des modèles de développement.

SECTION 2 : LES CONSÉQUENCES INCONCILIABLES DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

195.- Une politique économique suppose des objectifs clairs et des instruments destinés à en assurer la réalisation. Pour ce faire, une compatibilité doit exister entre les objectifs et les instruments devant permettre de les atteindre. Depuis son indépendance, le Centrafrique a connu divers plans de développement économique et social. Si les objectifs étaient bien définis par ces différents plans, le fait que leur réalisation dépendait essentiellement de source de financement externe les a réduits à de simples catalogues de projets alors qu'ils devraient servir de véritables instruments de stratégie de développement. Cette remarque, loin de signifier une dénégation de l'importance des plans de développement, déplore l'absence de corrélation étroite entre le pouvoir de décisions et les capacités de leur réalisation. Du fait que la garantie de cette synergie échappe à l'autorité économique responsable de la politique économique globale. Mais elle déplore aussi la situation de déficit qu'ils ont contribué à créer, à cause de leurs contenus politiques et sociaux vagues et imprécis. Le financement des projets et

⁴⁹⁴ Michel BOUVIER, Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, LGDJ, 2012, p. 205.

⁴⁹⁵ René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Edilivre, 2012, p. 40.

programmes de développement demeure tributaire de sources externes accentuant la dépendance de l'économie nationale sur tous les plans. Étant donné que le support des actions de développement échappe aux autorités, leur liberté de choix est donc aussi entamée. On est tenté d'affirmer, sans trop de pessimisme, que la RCA n'a pas les moyens de sa stratégie de développement. Ce phénomène résume toute l'incohérence (Para. 1) et l'inadéquation des modèles de développement mis en œuvre en République Centrafricaine (Para. 2)

PARAGRAPHE 1 : L'INCOHÉRENCE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

196.- L'observation de la trajectoire historique de la République Centrafricaine révèle une gestion irresponsable tant au niveau politique qu'économique, causes des problèmes actuels de développement du pays. Ainsi, la logique rentière qui tient lieu de politique économique dans ce pays depuis l'indépendance, ne pouvait pas créer les conditions d'un réel décollage économique. En effet, fondée sur la captation des rentes agricole et minière ainsi que l'aide extérieure, la logique de rente empêche non seulement la diversification économique, mais aussi le développement de la production nationale. Comme la dynamique économique interne s'appuie sur des facteurs externes non maîtrisés par l'État, un retournement conjoncturel ne pouvait qu'avoir des conséquences néfastes sur l'économie nationale⁴⁹⁶. Plusieurs indicateurs socio-économiques illustrent ce constat, à savoir : une extension de la pauvreté touchant tous les secteurs de la population, une annihilation des efforts industriels et une crise des finances publiques conduisant à une cessation de paiements intérieurs et extérieurs⁴⁹⁷. Cette situation d'extrême pauvreté, d'absence de politique industrielle et d'inefficacité dans la mobilisation des ressources financières internes, résulte de l'incohérence qui caractérise les plans de développement avec les potentialités économiques du pays. Malgré les efforts déployés, le bilan reste mitigé (I) au regard des multiples programmes élaborés qui contrastent avec un héritage présentant une économie sinistrée (II).

⁴⁹⁶ Jean-Baptiste Noël WAGO, L'économie centrafricaine : pour rompre avec la logique de rente, Ed. L'Harmattan, 2000, p. 10.

⁴⁹⁷ André NZAPAYEKE, la problématique de la performance du secteur public centrafricain, conférence-débat organisée à Bangui, le 10 mars 1995 par GERDES-Centrafricaine.

I - L'APPLICATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES : LE BILAN CONTRASTÉ DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT

197.- Les politiques économiques menées successivement en Centrafrique ont donné la fâcheuse impression d'un perpétuel recommencement malgré les cinquante années d'indépendance. En effet, des programmes de développement économique ont été élaborés avec le concours des partenaires au développement. Mais, en l'absence de financement adéquat ou tout simplement de suivi, rares sont les plans qui sont menés à termes avec des résultats peu probants atteignant les objectifs initiaux. Les réformes économiques, menées depuis les années 1980, ont joué un rôle important dans la configuration actuelle des capacités à mobiliser des ressources fiscales. En effet, à partir de 1986, la République Centrafricaine était entrée dans un processus de réformes économiques successives sur le plan structurel avec l'appui des partenaires au développement qui prescrivaient des réformes de libéralisation et de démantèlements des offices publics⁴⁹⁸. C'est ainsi que différents plans de développement ont été initiés et appliqués afin de trouver des solutions idoines aux difficultés économiques et financières que traverse le pays.

198.- Ces difficultés économiques et financières ont entraîné l'adoption de la politique d'ajustement structurel et d'autres programmes de développement à partir desquels des évolutions ont pu être remarquées aussi bien en matière de politique économique qu'en matière de finances publiques. Globalement, les résultats enregistrés ont été peu satisfaisants pour multiples raisons. Les effets attendus de la mise en œuvre des programmes ont été obérés, soit par le contexte socio-économique national⁴⁹⁹, soit par les facteurs exogènes, notamment la fluctuation des cours mondiaux des principaux produits d'exportation. Après une période délicate de transition politique, les changements intervenus n'ont pas occasionné le progrès espéré. Ils n'ont pas apporté de solutions aux problèmes structurels auxquels l'économie centrafricaine est confrontée depuis plusieurs décennies. Bien au contraire, force est de constater l'incapacité de l'État à impulser les changements économiques et sociaux⁵⁰⁰. Sur le

⁴⁹⁸ Alice SINDZINGRE, État et intégration internationale des États d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité, *Revue Afrique contemporaine*, Numéro spécial, 3^e trimestre 2001, p. 71

⁴⁹⁹ En l'absence des résultats positifs des réformes économiques et sociales destinées à améliorer les conditions de vie de la population, les mouvements sociaux ont repris. De même que des mouvements armés sont nés. Tous ces mouvements de contestation ne sont que la partie émergée de l'iceberg reflétant un malaise politique et social plus profond.

⁵⁰⁰ Banque Mondiale, *Mémoire sur la politique économique et financière de la Centrafrique*, 1998.

plan budgétaire, l'objectif visé est de réduire le déficit budgétaire en insistant plus sur l'augmentation des recettes fiscales que sur une diminution des dépenses publiques. Cet objectif n'est pas atteint.

199.- Ceci est dû non seulement à un faible recouvrement des recettes fiscales, mais aussi au déclin du secteur industriel et commercial moderne qui représente la part la plus importante des recettes fiscales et douanières. Cette baisse des recettes publiques est occasionnée par la recrudescence de la fraude, de la corruption et l'effervescence du secteur informel. Ce déficit budgétaire est également accru par la chute des cours mondiaux d'échanges. L'État centrafricain se trouve dans l'incapacité de faire face à ses dépenses courantes et sociales ainsi qu'à ses dépenses en capital⁵⁰¹. En effet, cette tension permanente des finances publiques s'explique par le caractère aléatoire des recettes publiques, qui sont tirées d'une économie de rente. Par conséquent, l'impécuniosité de l'État centrafricain exige un recours incessant aux concours financiers internationaux, en l'occurrence l'aide française⁵⁰², pour faire face aux besoins de financements publics tant de fonctionnement que d'investissement. Partant de ce constat, la mise en place des bases d'un développement durable et partagé, afin d'éradiquer la pauvreté, nécessite la rupture avec cette spécialisation régressive de l'économie centrafricaine.

II – LES EFFETS CONTROVERSÉS DES MESURES PRÉCONISÉES PAR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

200.- À l'instar de l'économie de nombreux pays africains subsahariens, trois phénomènes importants constituent les traits fondamentaux de l'économie centrafricaine. Elle se caractérise d'abord par une informalisation croissante qui met en difficulté les activités d'un secteur moderne embryonnaire. Ensuite, elle est marquée par un secteur étatique qui comporte toutes les contradictions d'une économie sous développée⁵⁰³. Enfin, un système économique fondé sur un secteur extraverti⁵⁰⁴, producteur de matières premières dont le pays tire l'essentiel de ses

⁵⁰¹ L'État centrafricain se trouve dans l'incapacité de verser régulièrement les salaires de fonctionnaires, de construire les infrastructures de base et de restructurer l'économie.

⁵⁰² La RCA a fait l'objet d'un maternage particulier de la part de la France du fait des concours financiers accordés depuis les années soixante pour des raisons géostratégiques. Lire : Jean-Baptiste N. WAGO, L'économie centrafricaine – Pour rompre avec la logique de rente, L'Harmattan, 2000, p. 9.

⁵⁰³ Gérard GRELLET, Monique MAINGUET et Pierre SOUMILLE, la République Centrafricaine, Que sais-je, 1982, p. 106.

⁵⁰⁴ Jean-Baptiste Noël WAGO, L'économie centrafricaine : pour rompre avec la logique de rente, Ed. L'Harmattan, 2000, p. 10.

ressources en devises. Il mobilise de ce fait tout l'appareil de production pour les besoins du marché international au détriment des besoins économiques internes. Il n'est point ignoré que les cours de ses matières premières sont sujets à de fortes variations. Ce qui non seulement affecte les recettes de l'État, mais rend ces dernières assez aléatoires au fil des conjonctures internationales. Ainsi, le choix de la stratégie de développement fondé sur les rentes agricole et minière et sur la captation de l'aide internationale favorise l'extraversion de l'économie centrafricaine préjudiciable à son développement économique. L'économie de rente est le terme utilisé pour stigmatiser toute économie pouvant se reproduire sans accumulation du capital⁵⁰⁵. L'acception la plus courante de la rente est le revenu obtenu sans création supplémentaire de biens et services.

201.- Par conséquent, dans ce contexte de mise en valeur sans possibilité d'accumulation du capital, la rente provient des prélèvements opérés par l'État sur les produits de base, rentes agricole et minière, et l'aide internationale⁵⁰⁶. La logique rentière, qui est le socle du système économique centrafricain depuis l'indépendance, privilégie une orientation préférentielle des investissements productifs vers les cultures d'exportations telles que le coton, le café, le bois et les activités minières que sont l'or et le diamant. Ce choix économique désavantage le secteur manufacturier. Cependant, cette logique de rente a obtenu un soutien actif, jadis, des principaux partenaires au développement⁵⁰⁷, notamment l'Union Européenne à travers les mécanismes de fonds STABEX⁵⁰⁸ et SYSMIN⁵⁰⁹. Un tel système économique favorise non seulement une forte contribution du secteur primaire, mais une marginalisation du secteur tertiaire et secondaire. En effet, il en résulte un modèle de croissance de type rentier dans lequel quelques productions agro-pastorales et minières déterminent le niveau des recettes fiscales. La RCA continue à conserver un système économique archaïque qui hypothèque tout espoir de développement économique. La logique de rente qui domine la valorisation de la richesse nationale, joue en

⁵⁰⁵ Idem, p. 23.

⁵⁰⁶ Philippe HUGON, L'économie de l'Afrique, Éd. La Découverte, 2006, p. 9.

⁵⁰⁷ Jean-Baptiste N. WAGO, L'Afrique face à son destin, Éd. L'Harmattan, 1997, p. 18.

⁵⁰⁸ Le STABEX ou Fond de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles, a pour but, dans le cadre des accords entre l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) de compenser pour certains pays la baisse brutale de leurs recettes d'exportation due à la chute des cours de certains produits tropicaux sur le marché international.

⁵⁰⁹ Le SYSMIN, le Système de Développement du potentiel minier, a été créé pour faire face aux difficultés d'un État dont le secteur minier est important et dont les exportations baissent du fait de changements intervenus sur le marché international.

défaveur de l'industrie manufacturière, de l'artisanat et de la culture vivrière. Elle ne profite qu'aux cultures d'exportation et des activités extractives.

202.- Par conséquent, la comparaison du poids des différents secteurs productifs dans la création de la richesse nationale révèle le poids toujours déterminant du secteur primaire au détriment des secteurs secondaire et tertiaire. Cette stratégie de développement par la rente établit une orientation prioritaire des investissements productifs vers les cultures d'exportation au détriment du secteur manufacturier⁵¹⁰. Elle constitue un puissant facteur d'extraversion de l'économie centrafricaine. L'économie centrafricaine reste largement tributaire des facteurs externes tant en ce qui concerne les débouchés et les technologies que les capitaux, renforçant ainsi sa vulnérabilité. L'absence d'un marché intérieur développé oblige le pays à recourir aux marchés internationaux à la fois pour vendre ses produits de rente et pour s'approvisionner en biens courants et en biens d'équipement. Les échanges extérieurs constituent un enjeu vital pour l'économie centrafricaine. Dans ce contexte, force est de constater que le niveau d'activité économique nationale est déterminé par les besoins des marchés extérieurs et que l'orientation sectorielle d'investissements des firmes étrangères se fait en fonction de leurs intérêts, privilégiant le secteur d'exportation. En effet, la RCA dépend du commerce extérieur à la fois pour l'exportation de ses produits de rente et pour ses importations.

203.- Il faut relever, par ailleurs, que les échanges extérieurs centrafricains sont uniquement concentrés sur quelques produits agricoles, miniers et le bois dont le pays ne maîtrise pas les cours mondiaux. Dans ces conditions, le solde de la balance commerciale est fonction du niveau des cours des produits de base et de sa répercussion sur le niveau du prix au producteur, qui pourrait encourager l'augmentation du volume de la production ainsi que du cours du dollar et des efforts de contraction des importations⁵¹¹. Donc, il va de soi que la performance économique centrafricaine est soumise aux aléas de l'environnement économique et monétaire international. En outre, l'irrégularité des recettes tirées par l'État de ces exportations vitales pour son économie, en raison de sa forte soumission aux aléas climatiques et du marché international, amplifie la contrainte externe, notamment la dette, et renforce la dépendance financière en mettant l'économie sous perfusion financière internationale permanente⁵¹². Au demeurant, la

⁵¹⁰ Banque Mondiale, Mémoire sur la politique économique et financière de la Centrafrique, 1998.

⁵¹¹ Note de synthèse macroéconomique, RCA, 2009.

⁵¹² République Centrafrique, Programmation 1997-2001, PNUD, Note consultative.

tension permanente des finances publiques centrafricaines s'explique, pour l'essentiel, par l'étroitesse de la base fiscale qui génère des recettes budgétaires médiocres. Contrairement aux autres pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), où les recettes budgétaires représentent en moyenne 20 % du PIB, celles de la RCA avoisinent seulement les 10 % du PIB⁵¹³.

204.- L'insuffisance chronique des recettes budgétaires crée une situation de dépendance permanente vis-à-vis de l'aide internationale, en ce qui concerne la couverture des besoins en trésorerie de l'État⁵¹⁴. De même, l'absence de diversification et l'exploitation d'un nombre limité des matières premières végétales et minérales constituent la faiblesse majeure de l'économie centrafricaine⁵¹⁵. Il en découle une forte contrainte extérieure qui trouve sa traduction dans la volatilité des cours des produits de base et du dollar affectant les finances publiques et le rythme de l'activité économique. Ainsi, ce contexte particulier de mise en valeur crée des conditions de dépendance permanentes et rend l'économie centrafricaine tributaire de « béquilles » financières internationales⁵¹⁶. Et pourtant, bien que confrontée aux contraintes internes et externes, l'économie centrafricaine présente de fortes potentialités de développement qui sont insuffisamment ou pas exploitées. Il va sans dire que les politiques économiques élaborées et mises en œuvre n'interfèrent pas les objectifs avec les instruments pour un développement économique et social.

PARAGRAPHE 2 : L'INADÉQUATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

205.- Dans les pays en développement, la politique économique a généralement comme objectif prioritaire le renforcement de l'investissement productif, considéré comme principal déterminant de la croissance. La mise en œuvre de la politique économique se heurte à la faiblesse de l'épargne domestique et aux contraintes extérieures réduisant la capacité à mobiliser l'épargne étrangère. Cela conduit à une remise en cause radicale de l'efficacité de la politique budgétaire. C'est notamment le cas pour les politiques recommandées par le FMI, dans des situations de crise financière ou d'insolvabilité. Ces politiques d'ajustement structurel

⁵¹³ Rapport sur la situation économique des pays de l'Afrique centrale, BEAC, 2010.

⁵¹⁴ Banque Mondiale, Mémoire sur la politique économique et financière de la Centrafrique, 1998.

⁵¹⁵ Jean-Baptiste Noël WAGO, L'économie centrafricaine : pour rompre avec la logique de rente, Éd L'Harmattan, 2000, p. 23.

⁵¹⁶ Idem.

ont été remises en cause à la fois pour leurs effets déstabilisants sur les économies concernées et leurs conséquences sociales (I). Dans ces conditions, il y a lieu de s'interroger sur les objectifs financiers des plans de développement. Dans le cas centrafricain, le système fiscal est incompatible dans ses grandes lignes avec les objectifs de développement (II).

I - LES EFFETS DESTABILISANTS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

206.- Depuis son accession à la souveraineté nationale, l'histoire économique et sociale de la RCA marque rarement une amélioration significative de la vie quotidienne de sa population. La situation particulièrement difficile dans laquelle se trouve ce pays s'explique avant tout par l'échec des politiques de développement mises en œuvre dans cet État. À cet effet, trois types d'échecs principaux caractérisent ces politiques de développement : l'échec de l'industrialisation, la dégradation des conditions de vie et l'accroissement des inégalités. D'abord l'industrialisation, elle constituait l'essentiel de la philosophie du développement. Celle-ci préconisait la politique substitution à l'importation. Son succès serait garanti grâce au transfert de technologies et à l'investissement direct étranger. Car, le Centrafrique est censé être dépourvu de capitaux nationaux. L'échec de l'industrialisation n'est pas à démontrer. En dépit de nombreux avantages fiscaux, accordés aux entreprises étrangères qui s'y installent, l'industrie demeure presque partout marginale. Aujourd'hui en Centrafrique, le tissu industriel est quasi-inexistant. Quant à la dégradation des conditions de vie des populations, celle-ci représente incontestablement la principale et la plus grave manifestation de l'échec des politiques du développement préconisées⁵¹⁷.

207.- Dans beaucoup de pays africains, tel que le Centrafrique, les PAS n'ont pas eu l'effet attendu sur la croissance économique⁵¹⁸. Les réformes structurelles induites par les PAS ont certainement permis des avancées importantes dans la gestion économique du pays, mais le bilan sur le plan social est plutôt négatif. Car, les actions d'ajustement sont et demeurent avant tout des modifications de structures économiques, de systèmes politiques et de comportements sociaux. L'impact socio-économique des efforts entrepris fut mitigé. La forte contraction des exportations due surtout à des facteurs exogènes, a déprimé l'activité économique et a beaucoup

⁵¹⁷ Elle est en réalité le reflet de la détérioration des structures économiques et sociales en raison de leurs incidences. Aujourd'hui, la RCA est incapable de nourrir sa population par son agriculture. La dégradation de la production agricole vivrière est le résultat d'une politique visant à encourager les cultures de rente.

⁵¹⁸Jean-Pierre FOIRRY, *L'Afrique : continent d'avenir ?* Éd. Ellipses, 2006, p. 79 (238 p.)

contribué à la dégradation financière du pays⁵¹⁹. En effet, on note que les recettes d'exportation ont baissé de près de 33 % entre 1985 et 1987⁵²⁰, amplifiant ainsi la baisse des recettes de l'État. La conséquence de cette réduction drastique a été la contraction des recettes publiques de près de 10 % en 1987 et 1988, une augmentation du service de la dette qui est passée de 13,2 % à 18,3 % du montant des exportations et de 26 à 33 % des recettes intérieures⁵²¹. Les résultats n'ont pas été pour autant à la hauteur de ce qui était attendu. Malgré, les critiques qui se sont amplifiées à l'encontre de l'action du FMI, à la fois dans les pays en développement et dans les pays industrialisés, l'institution monétaire a maintenu les recommandations⁵²².

208.- Loin de relancer la dynamique de la croissance économique, ces programmes d'ajustement structurel ont eu un effet récessif qui a accentué le décrochage des économies africaines de l'économie mondiale⁵²³. Néanmoins, l'effort de stabilisation macro-économique prôné par les PAS, s'est manifesté partiellement par des mesures de réduction des dépenses publiques sans augmenter les recettes fiscales. Lesquelles mesures ont eu d'impacts négatifs sur le plan social. Il faut dire que, « les politiques d'ajustement structurel n'ont pas permis [...] de construire de nouvelles normes économique et sociale pour succéder aux normes en crise. Au contraire, elles ont accéléré la décomposition des normes en crise, approfondi la régression économique et sociale et ouvert la voie à une désintégration des sociétés [...] »⁵²⁴. C'est pourquoi, les frustrations sociales ont chargé l'ajustement structurel de tous les maux. Et par ailleurs, les déboires de ces nouvelles orientations économiques s'expliquent par l'incapacité des institutions internationales à penser la complexité du développement économique et à comprendre les besoins du sud⁵²⁵. On peut apprécier que les PAS aient échoué, non seulement à cause de l'inégalité de développement des pays concernés et des restrictions budgétaires qu'ils imposent. Mais aussi à cause de la diversité des règles juridiques applicables dans chaque pays. C'est ainsi que, les différents cadres juridiques n'ont jamais été aménagés pour les faire

⁵¹⁹ Document statistique du Ministère du Plan et de l'Economie.

⁵²⁰ *Idem*.

⁵²¹ Document statistique du Ministère du Plan et de l'Economie.

⁵²² Jean-Pascal BASSINO, Jean-Yves LEROUX et Pascal MICHELENA, Éd. Les politiques économiques, Foucher, 1999, p. 177-178.

⁵²³ Jean-Baptiste N. WAGO, L'Afrique face à son destin, Éd. L'Harmattan, 1997, p. 55.

⁵²⁴ Samir AMIN, L'importance du sommet social des Nations-Unies, in Afrique et monde Arabe. Echech de l'insertion internationale, Forum du tiers-monde, Éd. L'Harmattan, 1995, p. 30.

⁵²⁵ Sandrine TROUVELOT, Ajustement structurel : la faillite d'un modèle, Alternatives Economiques, n° 131, novembre 1995, p. 19.

coïncider avec les impératifs d'une économie de marché, qui est pourtant le but visé par les PAS⁵²⁶.

209.- Or, les réformes fiscales lors des plans d'ajustement structurel ont été régies par des principes libéraux de neutralité fiscale⁵²⁷. La fiscalité ne devait pas perturber les choix individuels d'allocation des ressources. L'objectif était d'élargir les bases fiscales et instaurer des impôts uniformes. Les droits de porte ont été réduits et uniformisés. Ce qui est appelé la transition fiscalo-douanière⁵²⁸. Les réformes fiscales ont eu finalement pour ambition modeste de limiter les déficits publics, d'éviter des taxes favorisant une allocation non efficiente des ressources. L'objectif purement financier des réformes fiscales, à savoir un élargissement de l'assiette fiscale a partiellement été atteint. D'une certaine manière, la réforme fiscalo-douanière des années 90 a légèrement infléchi la tendance initiée durant la colonisation à savoir une trop forte dépendance des recettes fiscales aux droits de porte et un élargissement de la base interne des prélèvements fiscaux⁵²⁹. Dans ce contexte, le système fiscal est incompatible avec les objectifs de développement.

II - INCOMPATIBILITÉ DU SYSTEME FISCAL AVEC LES OBJECTIFS DE POLITIQUES ÉCONOMIQUES

210.- La première dimension d'analyse de l'État tel que configuré par sa structure fiscale est historique, découlant de l'impact de la colonisation et de l'organisation coloniale du commerce extérieur. Après les indépendances, les pays africains d'ex-colonies françaises n'ont pas pu s'extraire de ce modèle d'exportation de matières premières en échange d'importations de produits manufacturés de la métropole. Le Centrafrique n'échappe pas à la règle. Malgré les multiples potentialités économiques que regorge le pays, la diversification des bases de l'économie ne s'est pas effectuée. Cette politique économique a été poursuivie par les gouvernements du fait de leurs incapacités à fournir des biens publics et des infrastructures de

⁵²⁶ Mohamed SALAH, La liberté de commerce dans les pays en développement, in Liberté et droit économique, De Boeck-Université, 1992, pp. 121-125.

⁵²⁷ Nicholas Herbert STERN, Le rôle de l'Etat dans le développement économique, Conférence Walras-Pareto, Editions Payot Lausanne, 1992, p. 120.

⁵²⁸ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : quelle stratégie de transition fiscale ? Afrique Contemporaine, 2005, 213-1, pp. 133-164.

⁵²⁹ Gérard CHAMBAS, TVA et transition fiscale en Afrique : les nouveaux enjeux, Afrique Contemporaine, 2005, 215-3, pp. 181-194.

base⁵³⁰. Les ressources de l'État sont essentiellement tirées de l'exportation des produits primaires, perpétuant ainsi la spécialisation des échanges économiques en vigueur pendant la colonisation⁵³¹. Ce modèle de développement constitue, en effet, l'une des causes majeures de la faible mobilisation des recettes fiscales. Dans le cas du Centrafrique, le financement des actions du développement n'est pas assuré par les ressources fiscales.

211.- Le problème réel est que l'approche du développement en Centrafrique n'a jamais créé des conditions politique, économique et sociale pour l'amélioration du système fiscal. L'histoire de la fiscalité centrafricaine depuis les indépendances montre que les tentatives de mise en place d'une fiscalité juste, effective et mieux répartie se sont souvent heurtées à des contraintes qui dépassaient le simple cadre de la technique fiscale⁵³². En effet, le manque d'articulation des types de taxation avec les politiques publiques d'incitation à l'investissement privé a freiné le développement économique de la République Centrafricaine. Or, l'un des problèmes-clés du développement économique est celui de son financement endogène. Si les capacités contributives font défaut, il est impossible d'assurer un développement harmonieux de l'économie. Ce qui met en évidence l'incompatibilité de la politique fiscale avec les politiques de développement économique. Elle caractérise à la fois la cause et la conséquence de la trappe à pauvreté dans laquelle le pays se trouve. Aucun plan de développement n'a pu aboutir au réel décollage économique du pays. Par conséquent, les objectifs du développement en corrélation avec la fiscalité appellent à une transformation globale des structures politiques, économiques et sociales. Cette transformation doit se fonder sur l'un des principes essentiels de la gestion publique qui est la prévisibilité des finances publiques.

212.- La capacité à enclencher un processus de développement économique dépendra du niveau de mobilisation des recettes budgétaires nécessaires à la mise en œuvre des stratégies de développement. La stratégie usuelle est naturellement de renforcer les capacités des administrations fiscale et douanière. Ce qui n'était pas l'objectif des pouvoirs publics qui ne misaient que sur l'afflux des fonds extérieurs pour financer le développement. Il faut dire que

⁵³⁰ Auguste TENE-KOYZOA, Histoire économique et Sociale du Centrafrique au XX^{ème} Siècle, Éd. L'Harmattan, 2005, p. 155.

⁵³¹ Tous les plans de développement dépendent exclusivement de l'aide extérieure pour leur exécution. D'où les difficultés de leur réalisation en l'absence d'une épargne nationale.

⁵³² Frantz PENTZLIN, Politique fiscale en République Centrafricaine, Ministère du Plan et de la Coopération, 1986, p. 15.

l'afflux des financements extérieurs grâce aux exportations, aux investissements directs étrangers et à l'aide internationale doit produire de la croissance, lutter contre la pauvreté et enclencher le développement. L'aide extérieure est présentée comme le moyen le plus simple et le plus efficace pour combler le gap financier entre l'épargne locale et les besoins d'investissement indispensables au décollage économique. Or, la RCA présente la double caractéristique d'un État fragile et orphelin de l'aide.⁵³³ Cette chimère de l'aide internationale se substituant aux ressources internes pour assurer le financement des dépenses publiques n'a pas permis le décollage économique. On peut s'accorder sur le constat selon lequel ce modèle économique n'a pas prospéré. Il n'a pas permis à la fiscalité de jouer le rôle de lien entre impôt et objectifs du développement économique en Centrafrique.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

213.- Au regard de standards internationaux de développement, plusieurs programmes ont été élaborés en Centrafrique. Toutes ces différentes politiques auraient pu remettre le pays sur la voie du développement économique. Or tous les indicateurs socioéconomiques démontrent une mauvaise performance générale de l'économie⁵³⁴. Le résultat escompté est loin d'être perceptible au regard du bilan mitigé des divers programmes de développement initiés et appliqués. Car, les plans de développement rapportés clé en mains n'avaient aucune chance de produire de la croissance⁵³⁵. Le bilan des politiques économiques en Centrafrique donne la mesure du niveau de son développement. Ces politiques économiques ont manqué de vision et de stratégie globale, caractérisées par une instabilité récurrente. D'où la fâcheuse impression d'un éternel recommencement à chaque changement de régime. C'est dire que le Centrafrique est condamné au même supplice que Sisyphe⁵³⁶, à toujours reprendre à zéro le moindre effort

⁵³³ Rapport de suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement : « Les Progrès vers l'atteinte des OMD dans le contexte d'un Etat Fragile », 2010.

⁵³⁴ Banque africaine de Développement, Etude économique et sectorielle, RCA, Novembre 2012, p. 6.

⁵³⁵ Marcel ZADY, Développement de proximité et gestion des communautés villageoises, Paris, Éd. Burnie, 2004 ; cité par René OSSA, op cit, p. 67.

⁵³⁶ Albert CAMUS, L'Etranger, Éd. Gallimard, Paris, 1942.

Inspiré par la Philosophie existentialiste, Albert CAMUS fait le rapprochement entre la vie comme un éternel recommencement obéissant à de grands cycles de la lambda avec Sisyphe, héros de la mythologie grecque : " Et je vis Sisyphe qui souffrait de grandes douleurs et poussait un énorme rocher avec ses deux mains. Et il s'efforçait, poussant ce rocher des mains et des pieds jusqu'au sommet d'une montagne. Et quand il était près d'en atteindre la faite, alors la masse l'entraînait, et l'immense rocher roulait jusqu'au bas. Et il recommençait de nouveau, et la sueur coulait de ses membres, et la poussière s'élevait au-dessus de sa tête". Ainsi, ce récit décrit le supplice de

fourni. Le fait de « vivre dans un Mythe de Sisyphe » signifie que l'on vit une situation absurde répétitive dont on ne voit jamais la fin ou l'aboutissement. Ce supplice éveille des échos dans notre monde moderne.

214.- De graves problèmes de gouvernance et l'instabilité politique récurrente apparaissent comme les causes principales de contre-performances de ces politiques. De même, la mauvaise insertion internationale de l'économie centrafricaine, n'ayant aucune base interne, a favorisé une forte dépendance à l'égard des partenaires. Pour favoriser la croissance de l'économie, les partenaires au développement ont apporté un appui multiforme dans le domaine des réformes macroéconomique, institutionnelle et structurelle. Ces différents appuis ont, certes, jeté les bases d'un processus de réformes visant à assainir les finances publiques pour une meilleure efficacité du rendement de l'impôt. Toutefois, au cours de la phase d'ajustement structurel, il a été procédé à une mise en ordre du système fiscal. Cette évolution doit être poursuivie et consolidée, car la réforme étant un processus continu d'élargissement de l'assiette, d'adaptation et d'élimination des distorsions à l'investissement. Pour ce faire, l'amélioration des recettes fiscales nécessite la levée de certaines contraintes et difficultés majeures.

Sisyphe, condamné à faire rouler une énorme pierre jusqu'en haut d'une montagne, et encore et toujours, indéfiniment.

CHAPITRE 2 : LES FACTEURS DE VULNÉRABILITÉ DU SYSTÈME FISCAL CENTRAFRICAIN

215.- Depuis plusieurs décennies, le Centrafrique s'abîme dans un marasme économique, social et politique. Il apparaît à cet effet dans tous les indicateurs socio-économiques mondiaux comme un État fragile⁵³⁷. En effet, les difficultés auxquelles le pays est confronté, depuis plusieurs années, procèdent des conséquences d'une conjonction de facteurs à la fois exogènes et endogènes. Globalement, la porosité des frontières, l'absence de diversification économique et l'instabilité politique, sont autant de facteurs qui concourent à la faible rentabilité de l'impôt en Centrafrique. Cette faiblesse est le résultat des expériences menées par le passé et qui n'ont pas amélioré le niveau des recettes budgétaires. Il en est résulté sur le plan fiscal, non seulement des outils mal conçus, mais aussi des pratiques ayant toujours révélé une gestion chaotique⁵³⁸.

216.- Un manque de compétitivité dû aux nombreuses contraintes fiscales et administratives qui brident les investissements privés. Sa position, figurant parmi les pays les plus pauvres de la planète⁵³⁹, donne la mesure des contraintes à surmonter pour s'engager dans la voie du développement. Le pays est, à cet effet, conditionné par l'aide extérieure pour financer son développement. Or, le financement externe ne doit être que complémentaire de l'effort propre qui peut seul donner au développement son sens national. Il importe, pour ce faire, de s'appuyer sur un diagnostic sérieux des limites du financement endogène du développement en Centrafrique. L'analyse des obstacles à la mobilisation des ressources fiscales fait apparaître

⁵³⁷ Rapport de suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement : « Les Progrès vers l'atteinte des OMD dans le contexte d'un Etat Fragile », 2010.

Ce concept d'États fragiles sous-tend une théorie du développement économique devenue progressivement influente, après des années de projets et de programmes de prêts aux résultats souvent décevants. La théorie reconnaît que la croissance économique nécessite avant tout de bonnes politiques ainsi que de bonnes institutions pour les mettre en œuvre. Les conflits violents peuvent être dus à de mauvaises politiques et institutions, et peuvent en retour susciter de mauvaises politiques, la destruction d'institutions et une pauvreté plus prononcée. Les États fragiles courent le risque d'être pris dans une « trappe de conflit ».

Le terme d'État fragile est une manière délicate de dire qu'un pays est doté d'institutions faibles ou dysfonctionnelles ou qu'il est caractérisé par une mauvaise gouvernance. Le terme est également utilisé pour évoquer la possibilité ou actualité d'une violence politique, que les agences d'aide ont longtemps considérée comme ne relevant pas de leur domaine. Les États fragiles risquent de devenir des États « en échec » ou « en faillite », avec de terribles conséquences sur le bien-être et le développement économiques. Lire : James D. FEARON, « Fragilité des États, indicateurs de gouvernance et risque de guerre civile », Revue d'économie du développement 2011/4 (Vol. 19), p. 153-154.

⁵³⁸ Gustave Amavi KOUÉVI, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, Revue Droit fiscal, supplément au n°25 juin 2007, p. 50.

⁵³⁹ Elle se place au 185^e rang sur 185 pays selon le rapport Doing Business de 2012.

d'une part, les limites liées à une gestion fiscale inadaptée (Section 1), d'autre part, les limites liées à l'inadaptation du système fiscal à l'environnement économique et social (Section 2).

SECTION 1 : L'INADÉQUATION DES OUTILS DE GESTION FISCALE

217.- La problématique de la mobilisation des ressources fiscales repose sur des constats affligeants d'échecs en série imputables aux imperfections du système fiscal mis en œuvre⁵⁴⁰. De cette situation d'échec, on déduit un autre constat. Il ne peut y avoir de mobilisation de ressources fiscales sans un système fiscal rationnel, piloté par une administration compétente et intègre⁵⁴¹. Pour autant, l'application de la fiscalité aux contribuables résulte de la combinaison d'un système et d'un mode de fonctionnement de l'administration fiscale. En effet, le constat fait apparaître que le système fiscal centrafricain a été profondément réformé sans qu'une évaluation précise soit faite de la capacité des administrations à le gérer et à mettre en œuvre les réformes proposées. Or, les administrations fiscales centrafricaines souffrent de dysfonctionnements considérables. De ce fait, l'inadaptation de la gestion fiscale se manifeste sous la forme de deux insuffisances majeures. D'une part, le processus de la gestion fiscale est mal maîtrisé (Paragraphe 1). D'autre part, le système présente quelques archaïsmes relatifs à l'inadéquation des outils du prélèvement fiscal (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : UN PROCESSUS DE GESTION FISCALE MAL MAITRISÉ

218.- Le facteur de l'échec du système fiscal centrafricain tient dans la démission des autorités politiques qui ont manqué de s'approprier le processus de gestion en matière fiscale⁵⁴². Les pratiques fiscales demeurent quant à elles marquées par d'importants dysfonctionnements. C'est dans la mise en œuvre du système fiscal centrafricain qu'il convient d'aller chercher les causes de l'échec. Elles tiennent à l'insuffisance de nombreux facteurs nécessaires à l'édification d'une administration publique performante et compétitive⁵⁴³. Les supports organisationnels, humains et matériels sont le réceptacle du système fiscal. Ce dernier, pour une application optimale, doit être porté par un ensemble de gestion adapté au dispositif, donc

⁵⁴⁰ Gustave Amavi KOUEVI, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, Revue Droit fiscal, supplément au n°25 juin 2007, p. 50.

⁵⁴¹ Idem.

⁵⁴² Gustave Amavi KOUEVI, op cit, p. 52.

⁵⁴³ Mildred KICONCO BARYA, Sciences sociales et l'avenir de l'Afrique, éd. CODESRIA, Dakar, 2005, p. 107.

capable d'atteindre les objectifs. Malheureusement, le mode de gestion fiscale ne permet pas la mobilisation des ressources fiscales suffisantes pour assurer le financement du développement. Il convient d'identifier les principales faiblesses dont l'organisation interne et les méthodes apparaissent peu adaptées à l'objectif à atteindre qui est celui du financement du développement. En effet, les principaux traits spécifiques sont une source d'énormes insuffisances et dysfonctionnements, de blocages et d'inégalités. Pour une meilleure compréhension des problèmes que rencontrent les administrations fiscale et douanière centrafricaines, il convient de tenir compte de leur spécificité liée aux dysfonctionnements du cadre organique (I) et à l'inefficacité du capital humain (II).

I – LES FACTEURS ADMINISTRATIFS D'UNE GESTION FISCALE MAL MAITRISÉE

219.- Dans un contexte de fortes contraintes économiques et budgétaires, les États cherchent à mettre en place des organisations plus efficaces⁵⁴⁴ pour le prélèvement de l'impôt. Les méthodes de prélèvement fiscal résultent d'une interaction entre le système fiscal et la gestion de ce système par l'Administration. Cependant, la caractéristique principale des administrations fiscales en Afrique subsaharienne est l'insuffisante capacité administrative à mobiliser les recettes fiscales. L'État centrafricain est confronté aux impératifs du développement⁵⁴⁵. Pour atteindre les objectifs imposés par ces impératifs, l'État a besoin de disposer de ressources financières suffisantes. Or, le niveau des recettes fiscales ne connaît pas une amélioration substantielle pour permettre de financer les objectifs du développement. La collecte de l'impôt en Centrafrique est largement déterminée par les carences de l'administration (1) et les faiblesses de l'autorité hiérarchique (2).

1. Les insuffisances inhérentes à l'organisation et aux moyens

220.- Il est admis que l'efficacité du système fiscal est liée étroitement à celle de l'administration et que les difficultés d'ordre administratif entravent les mesures prises en vue de faciliter l'application de l'impôt. L'insuffisante capacité administrative à augmenter les recettes fiscales est caractérisée par les faiblesses dans l'animation des structures et une

⁵⁴⁴ CREDAF, Guide d'aide à la contractualisation des objectifs, 26^e colloque, Niamey (Niger), octobre 2012.

⁵⁴⁵ Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté en République centrafricaine (DSRP), 2010.

administration éloignée des contribuables qui limitent les efforts d'accroissement des recettes. En effet, la faiblesse fondamentale des administrations fiscales et douanières des pays africains est leur difficulté à mettre en place des services centraux et locaux performants⁵⁴⁶. Or, les services centraux sont souvent absorbés par des tâches opérationnelles de gestion, y compris les négociations avec les contribuables ou les importateurs. Cette situation a de graves conséquences pour l'efficacité des administrations douanières et fiscales. Le renforcement des capacités des services centraux à préparer les réformes et à en piloter la mise en œuvre constitue un objectif prioritaire⁵⁴⁷. À cet effet, la recherche de l'efficacité et de la performance requiert, aussi bien pour l'administration des douanes que celle des impôts, une séparation des tâches conceptuelles et opérationnelles. Elle repose également sur la promotion de l'éthique⁵⁴⁸. Ce précepte moral n'est pas perceptible au sein des administrations fiscale et douanière centrafricaines.

221.- D'une manière générale, les services centraux disposent de peu d'outils pour orienter, suivre et contrôler l'activité opérationnelle des services de base. Ils ne disposent pas d'indicateurs de gestion permettant de juger des aspects quantitatifs et qualitatifs des travaux réalisés. À fortiori, les administrations douanière et fiscale ne disposent pas fréquemment des données qui permettent de comparer leurs performances à celles d'autres administrations travaillant dans des contextes comparables. Faute d'indicateurs de gestion appropriés, il n'est pas aisé de déterminer les besoins des administrations en ressources humaines et matérielles. La plupart des audits mettent en évidence un manque de moyens des administrations par rapport à leurs missions théoriques, mais ils mettent aussi en lumière un manque d'efficacité dans l'utilisation des moyens existants⁵⁴⁹. Ces dysfonctionnements sont constatés tant par la faiblesse de l'autorité hiérarchique que par l'absence d'une vision stratégique. L'organisation des administrations des impôts et des douanes a connu une instabilité qui ne favorise pas le pilotage par la performance. Viennent aussi aggraver ces entraves à la performance, certains changements intervenus soit à la tête de

⁵⁴⁶ Abdoul Hamid FALL, Contribution à une réflexion sur la fiscalité de développement au Sénégal, Thèse, Université des Sciences sociales de Toulouse 1, 2001, p. 307.

⁵⁴⁷ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 148.

⁵⁴⁸ *Idem*.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, p. 149.

ces structures, soit à des échelons inférieurs ou intermédiaires. Il convient de noter que les changements en soi ne sont pas des sources de régression ou d'immobilisme, mais les changements inopportuns et sans pertinence entravent la réalisation des performances.

2. La faiblesse dans le pilotage des services

222.- Les difficultés que traversent la plupart des États africains expliquent en partie la gravité de la crise de l'autorité hiérarchique dans les administrations financières. Cette crise se manifeste par la faiblesse du commandement⁵⁵⁰. La faiblesse de l'autorité hiérarchique est aggravée par l'absence quasi générale de contrôles internes ou externes. La compétence comme critère de désignation au poste de responsabilité est remplacée par la répartition des « dividendes politiques »⁵⁵¹. Une telle pratique concourt à la faiblesse de l'autorité hiérarchique et annihile l'efficacité des services en impactant négativement sur la perception des recettes. Il en résulte que le fonctionnement des services n'est pas maîtrisé par la hiérarchie. Le partage des tâches entre les agents est souvent obscur, car il résulte plus de conflits d'influence entre responsable administratif soucieux de s'arroger un pouvoir le plus large possible que de la logique administrative⁵⁵². Le contrôle pédagogique est inexistant et les rapports hiérarchiques sont figés, improductifs et aucune sanction possible⁵⁵³. Dans la plupart des cas, ce contrôle fait défaut si bien que les agents n'agissent pas toujours en conformité à la réglementation⁵⁵⁴.

223.- Toutes ces faiblesses se manifestent par l'absence d'une vision stratégique basée sur la performance des résultats. Les administrations financières centrafricaines ont souffert d'un manque de vision stratégique de hauts responsables, qui dans leur poursuite d'objectifs financiers à court terme, ont perdu de vue une démarche à plus long terme ayant pour but un

⁵⁵⁰ Gérard CHAMBAS, *Fiscalité et Développement en Afrique subsaharienne*, Économica, 1994, p. 39.

⁵⁵¹ L'activité, la présence des agents et le respect des instructions hiérarchiques en matière d'affectation, d'attributions de tâches et de responsabilité ne sont ni respectées, ni contrôlées. L'accès aux postes de responsabilité est conditionné par l'allégeance politique, l'appartenance à un groupe ethnique, les liens de famille ou le versement de prébendes à ceux qui ont le pouvoir de se positionner soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs acolytes.

⁵⁵² Gérard CHAMBAS, *op cit*, p. 40.

⁵⁵³ Le copinage professionnel s'exerce dans les services en lieu et place de la relation de travail hiérarchique. Cette situation qui débouche sur la non maîtrise des agents est préjudiciable au bon fonctionnement des services parce qu'elle ne permet pas d'apporter la correction nécessaire à l'activité des ressources humaines.

⁵⁵⁴ Les fonctionnaires qui commettent des fautes lourdes (détournement de deniers publics, escroquerie, concussion, etc.) n'encourent aucune sanction. Il existe un niveau d'impunité important au sein des services. Cette impunité se manifeste tant de la part des Agents des Régies financières vis à vis des opérateurs économiques que de la hiérarchie des Administrations à l'égard des Agents en service. C'est le règne de l'impunité.

renforcement durable des capacités. Ce phénomène a été exacerbé par la pression exercée depuis plusieurs années, et qui l'est encore, par les hautes autorités de l'État sur cet objectif immédiat de recettes. Le mode de management, focalisé sur l'objectif de recettes, ne donne pas satisfaction. Si la poursuite d'un objectif d'efficacité budgétaire est essentielle pour une administration fiscale, une gestion exclusivement orientée vers les recettes s'avère contre-productive. En effet, la recherche de résultat immédiat se fait souvent au détriment de la qualité d'une démarche structurante à long terme garant de la mobilisation efficace des ressources. Il met l'administration sous pression, la pousse à conduire dans l'urgence. Parfois de façon peu orthodoxe, elle mène des actions focalisées sur l'objectif immédiat de recouvrement des recettes dont le résultat final à moyen terme est plus mitigé. Unique instrument d'évaluation des performances, il crée des cloisonnements artificiels et des égoïsmes le plus souvent contre-productifs entre services.

224.- Par ailleurs, la communication interne entre les services fait cruellement défaut pour assurer une bonne exécution des tâches. À l'intérieur des services, l'organisation des tâches est souvent d'une complexité inutile. Or, la déficience des liaisons empêche une bonne action de mobilisation des recettes fiscales. Les dysfonctionnements précités sont aggravés par l'insuffisance des liaisons entre l'administration des impôts et des douanes. Malheureusement, les efforts de mobilisation de ressources ne se réalisent pas dans un contexte de mauvais management de politique fiscale qui éloigne l'administration des contribuables. D'une manière générale, l'administration ne communique pas facilement avec les contribuables selon les voies qu'elle est censée utiliser pour de multiples raisons. L'absence du service postal et de l'adressage en Centrafrique contribuent à rendre difficile la communication entre l'administration et les contribuables. Cet obstacle est d'autant plus grave que l'administration ne peut s'appuyer facilement sur les repères usuels des pays développés. De surcroît, l'administration fait face à un problème d'identification des contribuables. En plus de l'absence d'une véritable politique de relations publiques, il faut souligner l'insuffisance et l'inaccessibilité de la doctrine fiscale. Il y a une absence de vulgarisation de la loi fiscale et de la doctrine. Une situation qui est assez préoccupante pour l'efficacité des réformes envisagées, dans la mesure où la majorité des contribuables ne fera aucun effort pour aller interroger les services fiscaux et douaniers. Ces dysfonctionnements sont liés au cadre organique concernent à la fois un management inefficace et une vision stratégique inexistante. Cependant, d'autres causes spécifiques viennent s'ajouter aux plus structurantes.

II - L'INEFFICACITÉ DU CAPITAL HUMAIN, COMME OBSTACLE A LA MOBILISATION DES RECETTES FISCALES

225.- Les administrations fiscales et douanières des pays en développement disposent de moyens humains et matériels le plus souvent réduits⁵⁵⁵. Le Centrafrique n'est pas épargné par ces difficultés dans la gestion des ressources humaines et matérielles de ses administrations fiscale et douanière. On constate que la plupart des membres du personnel de l'administration n'ont pas la qualité requise et sont, le plus souvent, mal dotés en matériel et équipements. Ces déficits sont liés à l'inefficacité des ressources humaines et à l'insuffisance de moyens matériels pour mobiliser efficacement les ressources fiscales. Ce fléau qui est le premier responsable de la perte des recettes fiscales, constitue une limite qualitative qui freine l'action des administrations fiscale et douanière centrafricaines pour une application saine et juste de l'impôt. En effet, la force de l'administration publique repose sur la dynamique et la qualité de ses agents. Ce qui se traduit par la disposition des ressources humaines suffisantes et qualifiées pour remplir les multiples fonctions. Force est de constater que ce besoin laisse à désirer au niveau des administrations fiscale et douanière centrafricaines. Cette carence est perceptible à tous les niveaux des services. Or, une administration fiscale peu performante ne participe pas assez à la mobilisation des ressources internes, parce qu'elle ne permet pas à l'État d'atteindre ses objectifs. La tâche à la charge des administrations fiscale et douanière est immense et il est vrai que les effectifs apparaissent souvent insuffisants.

226.- Mais, l'insuffisance du système de gestion des ressources humaines s'est traduite par un manque de rigueur, de contrôle dans le recrutement et l'affectation. La répartition des ressources humaines au sein des services n'est pas toujours optimale. En effet, la mauvaise allocation résulte du rejet du mérite dans le recrutement et la promotion des agents⁵⁵⁶. Malheureusement, cela va à l'encontre du principe de compétence. Ces pratiques sont totalement inadéquates par rapport à l'efficacité attendue et impactent le rendement de l'impôt ainsi que les relations avec le contribuable. D'autre part, la gestion au quotidien du personnel

⁵⁵⁵ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p.152.

⁵⁵⁶ Le recrutement n'obéit pas aux critères d'objectivité et ne vise pas une finalité désirable qui est celle de la performance. Les recrutements se font sans tenir compte des besoins réels et de l'évolution de l'administration.

constitue également un élément de frein à la performance⁵⁵⁷. Les administrations fiscale et douanière se trouvent souvent confronter souvent, soit à un sureffectif d'agents dans des structures qui ne répondent pas à leur profil ou aux besoins desdites structures, soit à un sous-effectif dans certains services stratégiques nécessitant une formation qualifiante. A la mauvaise politique de recrutement et de promotion des agents qui nourrit l'incompétence, s'ajoute également le problème de l'insuffisance de leur formation. D'autant plus que les agents des administrations fiscale et douanière centrafricaines n'ont pas toujours une formation spécialisée et approfondie qui leur permet de bien accomplir leurs tâches.

227.- Tout cela ne participe pas à la performance du résultat avec l'insuffisance de formation des agents qui contribue à affaiblir l'administration. Elle se traduit par des pertes de recettes fiscales importantes du fait de la fraude et de l'évasion fiscales. Il s'agit là d'un problème important dont on ne peut saisir la portée sans se référer aux concepts et principes directeurs qui régissent la science et les techniques fiscales. Les cadres des administrations fiscale et douanière bénéficient souvent d'une bonne formation initiale. Cependant, les agents sont souvent formés sur le terrain et ne bénéficient pas ou peu de formations organisées au cours de leur carrière professionnelle. Les travaux réalisés dans ce domaine par certains auteurs révèlent que l'efficacité du système fiscal est avant tout basée sur la connaissance de la science et de la maîtrise des techniques fiscales⁵⁵⁸. Le constat est que la culture fiscale apparaît comme le socle de tout système fiscal⁵⁵⁹. De sérieuses lacunes persistent dans la gestion des ressources humaines. Ce problème contribue à créer « un système fiscal déprécié et peu productif »⁵⁶⁰. La gestion inefficace du personnel, alliée à l'insuffisance des moyens matériels et financiers, constitue un handicap très important dans le contrôle et le recouvrement de l'impôt.

⁵⁵⁷ Il y a une absence de plan prévisionnel des besoins de personnels en rapport avec l'évolution de l'administration. Ces besoins ne sont pas recensés en vue d'une allocation optimale des ressources en fonction des priorités. Par ailleurs, il n'existe pas de véritables critères objectifs définissant les conditions d'affectation ou de promotion des agents. Ce mode de gestion fondé sur des critères subjectifs crée des frustrations, de la démotivation, de la suspicion et entame le bon fonctionnement de l'administration.

⁵⁵⁸ Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit fiscal*, Dalloz, 1985, p. 17.

⁵⁵⁹ Aaron LOGMO MBELEK, *La réforme des politiques fiscales axées sur l'innovation et la modernisation des institutions en charge de la collecte et de la gestion du patrimoine public*, 29 Novembre – 1er Décembre 2010, Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement – Tanger (Maroc), Document web.

⁵⁶⁰ Selon l'expression de N'GAOSYVATHN, *Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement*, LGDJ, 1974, p. 129.

PARAGRAPHE 2 : L'INADÉQUATION DES OUTILS DU PRÉLÈVEMENT FISCAL

228.- Parmi les instruments de politique économique agissant sur le développement, la politique de prélèvement fiscal apparaît particulièrement importante⁵⁶¹. La fiscalité se présente, de ce fait, comme un ensemble de dispositions ou d'institutions de caractère financier au service de l'économie et au-delà au service de l'amélioration générale des conditions de vie et de la richesse nationale, donc du développement⁵⁶². En effet, l'analyse faite de l'inadéquation des outils de prélèvement fiscal est destinée à faire percevoir les limites de l'instrument fiscal et son inefficacité à mobiliser les ressources fiscales. La politique fiscale mise en œuvre pour obtenir des ressources stables n'a pas atteint leur objectif. Ces échecs sont imputables en partie à une conjoncture défavorable, mais les mesures fiscales adoptées ont manqué d'efficacité⁵⁶³. Il apparaît évident que les insuffisances inhérentes au contrôle et au recouvrement de l'impôt sont bien une conséquence de celles liées à l'organisation et aux moyens de l'administration fiscale. Le problème du contrôle et du recouvrement de l'impôt est une question très importante de la problématique globale. La fonction attendue du contrôle et du recouvrement de l'impôt est de mobiliser les ressources fiscales suffisantes. En effet, c'est à ce niveau que les véritables capacités de l'administration peuvent être évaluées. Or, cette mobilisation des ressources fiscales est insuffisante au regard du besoin en financement de développement du pays. Par conséquent, les facteurs imputables à l'inadéquation des outils du prélèvement fiscal se situent au niveau juridique (I) et qui conduisent aux actes d'évitement de l'impôt de la part des contribuables (II).

I – LES FACTEURS JURIDIQUES DE LA MAUVAISE GESTION DU PRÉLÈVEMENT FISCAL

229.- Le système de prélèvement est confronté aux difficultés d'application des normes fiscales. C'est dire que l'application de la réglementation en matière de collecte d'impôt est confrontée à des difficultés internes à l'administration. La norme fiscale peut constituer un frein au développement d'une fiscalité en cas de mauvaise application de l'impôt, c'est-à-dire,

⁵⁶¹ Gérard CHAMBAS, Fiscalité et Développement en Afrique subsaharienne, *Économica*, 1994, p. 7.

⁵⁶² III Colloque « Fiscalité et Développement », Paris, 1983, p. 9.

⁵⁶³ Gérard CHAMBAS, *op cit*, p. 19.

l'inadaptation⁵⁶⁴ de l'impôt au contexte économique et social. Dans cette condition, que peut-on attendre d'un système fiscal inadapté dont la législation est décalée de la réalité et les textes sont mal élaborés. L'inadaptation de la législation fiscale vide l'impôt de son caractère contraignant, lui ôte son rôle comme instrument de développement économique. En effet, ce frein au développement de la fiscalité pose la problématique de la sécurité fiscale. Or la sécurité en matière fiscale est essentielle à divers titres⁵⁶⁵. Du fait que la fiscalité soit une discipline qui est en prise directe sur l'économie et le social, elle est amenée à évoluer. Des considérations financières sont aussi à prendre en compte car l'insécurité fiscale a nécessairement des conséquences sur l'accomplissement par les contribuables de leurs obligations et peuvent obérer le recouvrement de l'impôt⁵⁶⁶.

230.- Chaque année, des mesures nouvelles sont édictées pour régir des situations nouvelles dans le cadre de lois de finances. C'est pourquoi, l'instabilité fiscale peut freiner le rendement fiscal, du fait d'un ressentiment d'insécurité juridique chez les contribuables. L'insécurité fiscale, renforcée par la crise des finances publiques demeure un fléau tant pour les pouvoirs publics que pour les opérateurs économiques. Les facteurs d'instabilité des normes fiscales sont bien connus pour s'y attarder. Cette complexité se déploie par sédimentation, en empilant des dispositifs⁵⁶⁷. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'établir le plan financier d'un projet, il est classique d'ajouter au coût du capital un facteur représentatif du risque, une prime de risque. L'investissement n'est retenu que si la rentabilité attendue est supérieure à la somme des coûts précédents. Pour ainsi dire, un investissement industriel est en effet souvent peu mobile et se juge sur une durée comprise entre 10 et 20 ans. Par conséquent, un pays qui donne une image d'instabilité réduit sensiblement son attractivité industrielle. Ce qui fait dire au Professeur BOUVIER que : « Le droit fiscal traduit sous la forme de normes des objectifs politiques, financiers, économiques, sociaux extrêmement variés. C'est la raison pour laquelle c'est un droit complexe dont les règles sont souvent difficiles à interpréter, la complexité de ce droit n'ayant d'égale que la variété des situations qu'il doit appréhender. C'est ce qui explique aussi

⁵⁶⁴ Jean Marc GASTELLU, Jean Yves MOISSERON, Guy POURCET in présentation de l'ouvrage « fiscalité développement et mondialisation », Maisonneuve et Larose, Paris, 1999, p.11.

⁵⁶⁵ Michel BOUVIER, La sécurité fiscale: une politique publique à part entière, RFFP, Avril 2015 n° 130, p. V.

⁵⁶⁶ Idem.

⁵⁶⁷ Jean-Raphaël PELLAS, La sécurité fiscale : Quels enjeux juridiques ? RFFP, Avril 2015 n° 130, p. 7-8.

à la fois sa complexité et son instabilité, le législateur étant conduit à multiplier les dispositions dérogatoires et à modifier constamment les règles établies »⁵⁶⁸.

231.- Il renchérit que l'environnement international est également source d'instabilité de la loi fiscale : « On voit également se multiplier les sources de ce droit, nationales et internationales, législatives, réglementaires, jurisprudentielles, de même qu'on voit aussi apparaître de nouveaux domaines, de nouveaux acteurs et de nouveaux problèmes. Il en résulte une extrême diversité ainsi que des règles d'assiette et de procédures souvent très compliquées qui renvoient une image complexe de la structure fiscale qui n'est pas du tout sécurisante. Comme l'a parfaitement mis en évidence le rapport Fouquet, l'instabilité et la complexité de la norme fiscale sont les premières causes d'insécurité juridique : les changements fréquents de la loi et les difficultés qui apparaissent lorsqu'il s'agit de l'interpréter constituent une source de risque pour l'ensemble des contribuables dans leur relation avec l'administration fiscale comme dans l'appréhension de la dimension fiscale d'un projet économique »⁵⁶⁹. En Centrafrique, l'instabilité de la norme fiscale est récurrente. L'objectif de ces modifications est d'avoir un système fiscal crédible au regard des mutations qui s'opèrent dans le monde.

232.- Tel n'a pas été ainsi pour les multiples réformes fiscales entamées au sein de l'administration fiscale centrafricaine. Elles ont été des « rustines fiscales » à combler un vide sans résoudre le problème fondamental qui est à l'origine de l'insuffisance. Des changements permanents des lois fiscales qui ne sont, en réalité, qu'une éternelle répétition des mêmes recettes dont l'effet est fortement émoussé. À cet effet, le Professeur Michel BOUVIER écrivait avec raison que « la complexité fiscale n'a d'égale que la complexité politique, économique et sociale, et plus exactement qu'elle tend à lui correspondre trait pour trait »⁵⁷⁰. C'est dire que la matière fiscale n'est pas malléable à souhait. Le rendement de l'impôt est fonction de considérations économique et financière. Son assiette s'intègre également dans une analyse sociale. Autrement dit, la fiscalité est politique, économique et sociale⁵⁷¹. Ainsi, cette complexité fiscale rend difficile l'application de la norme fiscale. Ce qu'affirment les

⁵⁶⁸ Michel BOUVIER, op cit.

⁵⁶⁹ Rapport FOUQUET « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche », 2008. Cité par Michel BOUVIER La sécurité fiscale : une politique publique à part entière, RFFP, Avril 2015 n° 130, p. VII.

⁵⁷⁰ Michel BOUVIER, Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, LGDJ, 2005, p. 226.

⁵⁷¹ Baba B. BAYOR, Fiscalité et développement au Togo, Thèse, Université de Nice, 1990, p. 5.

Professeurs Gilbert TIXIER et Guy GEST, « la complexité du système fiscal offre mille possibilités de fuite devant l'impôt, elle permet aux contribuables habiles de jouir de la multiplicité des catégories de matières imposables du mode d'évaluation et des tarifs pour faire passer tout ou partie de la matière imposable à travers les mailles d'un réseau si complexe que le fisc lui-même s'y reconnaît mal »⁵⁷². Cette complexité, facteur de distorsions et d'iniquités, n'encourage pas à la formalisation des activités. Cette pratique encourage, en fait, les opérateurs économiques à s'installer durablement dans l'informel. Le défaut de sécurité fiscale est susceptible d'engendrer divers comportements d'évitement de l'impôt⁵⁷³.

II - LES ACTES D'ÉVITEMENT DE L'IMPOT, UN MANQUE A GAGNER POUR L'ÉTAT

233.- La politique d'accroissement des recettes fiscales réside dans l'élargissement de l'assiette de l'impôt. Cela suppose que toute la matière imposable ne puisse pas aisément échapper à l'impôt. C'est le phénomène de fuite devant l'impôt⁵⁷⁴ qu'il faut nécessairement combattre, sinon enrayer. Cette fuite se manifeste souvent de deux manières. D'une part, elle est caractérisée par la fraude fiscale qui est définie comme une violation délibérée des lois et règlements fiscaux dans le but d'échapper à l'impôt ou d'en réduire le montant. D'autre part, elle se manifeste par l'évasion fiscale, définie comme la mise en œuvre d'un moyen ou d'un comportement non frauduleux pour éluder l'impôt. Par conséquent, le phénomène de fuite de recettes a des graves conséquences économiques et financières pour un pays comme la République Centrafricaine. La fuite des recettes n'est pas satisfaisante non plus si la fraude est trop aisée et si, en sens contraire, il est difficile de la prouver et donc de la sanctionner⁵⁷⁵. Car, il compromet le rendement de l'impôt et diminue les recettes fiscales. Il introduit également des distorsions dans l'économie et fausse le jeu de la concurrence. En effet, le comportement du contribuable devant l'impôt est une réaction de défense. Il cherche à se soustraire au prélèvement sur ses revenus ou sur son patrimoine ou au moins à réduire l'ampleur. Fort de cette situation, les pouvoirs publics ont mis en œuvre beaucoup de réformes pour accroître les recettes fiscales. Mais, les résultats attendus en termes d'accroissement substantiel des recettes

⁵⁷² Gilbert TIXIER et Guy GEST, Droit fiscal, LGDJ, 1976, p. 242.

⁵⁷³ Michel BOUVIER La sécurité fiscale : une politique publique à part entière, RFFP, Avril 2015 n° 130, p. VI.

⁵⁷⁴ Elvis DJOMENI KOLOKO, La fiscalité des investissements et l'optimisation fiscale : cas du Cameroun, Mémoire, Université de Douala, 2008, p. 44.

⁵⁷⁵ Michel VATÉ, Leçons d'économie politique, Economica, 8^{ème} édition, 1999, p. 327.

fiscales sont faibles. Étant donné que, l'incivisme fiscal constitue à la fois une entrave à la collecte de l'impôt (1) et un facteur de déperdition des recettes fiscales (2).

1. L'incivisme fiscal : une entrave à la collecte de l'impôt

234.- Pour un grand nombre des citoyens, la conscience fiscale est moins rigoureuse que la conscience morale. Pour beaucoup, voler le fisc, n'est pas voler. C'est ainsi que nombreux sont ceux qui n'hésitent pas à se soustraire à leurs obligations fiscales et essaient de se dérober de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques. Cette résistance à l'impôt, manifestée depuis longtemps, est demeurée dans les mentalités jusqu'à nos jours. Elle pose la problématique de l'incivisme fiscal. Pour mieux comprendre la notion d'incivisme, il faut définir d'abord le concept du civisme. Le dictionnaire Hachette définit le civisme comme étant le respect, l'attachement et le dévouement du citoyen pour son pays ou pour la collectivité dans laquelle il vit⁵⁷⁶. Cela s'applique en particulier à l'institution qui représente cette collectivité, à ses conventions et à ses lois. Pour Monsieur Gérard CHAMBAS, le civisme fiscal est le fait, pour chaque individu, de satisfaire à ses obligations fiscales⁵⁷⁷. Alors que l'incivisme fiscal se manifeste par un certain nombre de comportement délictueux consistant à se soustraire à l'impôt⁵⁷⁸. Il recouvre quatre comportements essentiels que l'administration fiscale doit combattre. Le premier vise à éviter d'être enregistré comme contribuable et de ce fait conduit à exercer une activité non-enregistrée. Le second, si l'on est enregistré, vise à ne pas déposer les déclarations prévues par la réglementation. Le troisième conduit à ne pas payer les sommes dues, même si des déclarations sont déposées. Le quatrième conduit à déposer des déclarations et effectuer des paiements minorés⁵⁷⁹.

235.- Il apparaît tout à fait évident que l'incivisme est caractérisé par un manque du civisme. Le contribuable est avant tout un citoyen, c'est-à-dire un individu qui jouit dans un État déterminé, des droits civils et politiques et qui supporte en conséquence des devoirs et obligations corrélatifs⁵⁸⁰. À ce titre, il doit assumer une responsabilité à l'égard de la société,

⁵⁷⁶ Dictionnaire Hachette, édition 2018.

⁵⁷⁷ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, Economica, 2005, p. 195.

⁵⁷⁸ Lucien MEHL et Pierre BELTRAME, cités par Odile TOGOLOin Cours de Droit Fiscal et Contentieux, Université de Yaoundé II, 1999.

⁵⁷⁹ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 202.

⁵⁸⁰ Jean-Claude DUCROS, Sociologie financière, PUF, 1982, p. 152.

celle d'acquitter l'impôt, donc participer au financement du développement. Pour ce faire, le civisme fiscal interpelle surtout la conscience du contribuable. Il se traduit par le comportement des citoyens qui s'efforcent d'alimenter les finances publiques le mieux possible d'une part et de les grever le moins possible d'autre part⁵⁸¹. À cette fin, ils acquittent leurs impôts et se gardent de porter atteinte au patrimoine public⁵⁸². Si le problème de l'incivisme existe partout, notons que dans le contexte centrafricain, il se pose avec acuité, dans la mesure où la notion d'intérêt général liée à l'impôt est galvaudée. Un grand nombre de citoyens centrafricains ne se sentent pas concernés par les problèmes financiers et le fonctionnement de l'État. Or, c'est bien de la conscience que les citoyens ont de leur État qui conditionne leur sens civique et leur moral fiscal ainsi que leur comportement fondamental et intime à son égard et à l'égard de son budget⁵⁸³.

236.- Outre cet aspect psychologique, l'incivisme fiscal résulte également dans le contexte centrafricain de la croyance en la corruption et au manque du sens de l'intérêt général chez certains responsables politiques, administratifs et associatifs. Or, le contribuable nanti de la culture fiscale est celui qui connaît ses droits et accomplit ses obligations fiscales. Mais, l'incivisme du contribuable est, en partie, la résultante de l'inadéquation des politiques économiques aux objectifs du développement du Centrafrique. Ces deux phénomènes conjugués engendrent de graves distorsions économiques qui sont de nature à aggraver l'évolution défavorable de l'assiette fiscale⁵⁸⁴. Malgré les efforts considérables qui ont été faits dans le sens de l'amélioration du consentement volontaire à l'impôt, l'incivisme fiscal apparaît pour beaucoup comme la principale entrave à la collecte de l'impôt. Il est caractérisé par l'inefficacité et le délitement de l'État⁵⁸⁵, ainsi que par les incohérences de certaines réformes fiscales⁵⁸⁶. Dans ce contexte, l'incivisme fiscal se manifeste par une forte propension à la fraude fiscale. En raison des paramètres divergents utilisés par les auteurs, la fraude fiscale est toutefois difficile de chiffrer avec précision. Il ressort néanmoins que la propension élevée de la fraude fiscale relève de l'inadaptation des diverses méthodes de collecte de l'impôt.

⁵⁸¹ Idem.

⁵⁸² Ibidem.

⁵⁸³ Günter SCHMOLDERS, *Psychologie des finances et de l'impôt*, PUF, 1973, p. 13.

⁵⁸⁴ Gérard CHAMBAS, *Fiscalité et développement en Afrique sub-saharienne*, *Economica*, 1994, p. 83.

⁵⁸⁵ Jean-Baptiste FOTSING, cité par Gérard CHAMBAS, *Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, *Economica*, 2005, p. 196.

⁵⁸⁶ Gérard CHAMBAS, *op cit*, p. 196.

2. L'incivisme fiscal : facteur de déperdition des recettes fiscales

237.- L'incivisme fiscal se caractérise également par des pratiques variées visant à se détourner des procédures de collecte des recettes publiques⁵⁸⁷. Sa manifestation principale est la contrebande. En effet, la fraude consiste en des entrées ou sorties illicites de marchandises de toutes natures. Les flux de marchandises empruntant les voies illégales font l'objet de déperdition de recettes en raison d'énormes carences constatées dans les procédures de dédouanement. Cette déperdition de recettes s'explique aussi par la porosité des frontières centrafricaines avec ses pays voisins. La contrebande est l'apanage du secteur informel qui s'approvisionne en marchandises provenant des pays frontaliers. Au niveau des postes douaniers des frontières, les taxations se font sur une infime partie des marchandises à déclarer, minorant ainsi la base taxable. Par ailleurs, le développement des activités internationales a fait apparaître d'autres formes d'évitement de l'impôt. C'est le cas de l'évasion fiscale. Le mot évasion est une image positive de la libération, une manifestation de la liberté d'aller et venir mais accolée à l'adjectif « fiscale », l'évasion prend un tour péjoratif⁵⁸⁸. De ce fait, l'évasion fiscale correspond aux comportements visant à réduire le montant des prélèvements obligatoires, mais sans l'existence de l'élément intentionnel⁵⁸⁹. Elle fait réduire l'impôt en déplaçant un patrimoine vers un autre pays de type paradis fiscal et sans déclarer les revenus générés par ces avoirs⁵⁹⁰. Ce qui s'apparente à une optimisation fiscale.

238.- L'optimisation fiscale, quant à elle, n'est pas un délit puisqu'elle correspond à l'usage habile des lois et des conventions pour réduire la charge fiscale. La stratégie d'optimisation se requalifie en évasion fiscale dès lors que le montage juridique mis en place par l'entreprise apparaît artificiel et aurait pour but unique d'échapper à l'impôt⁵⁹¹. En effet, l'évasion fiscale

⁵⁸⁷ On peut citer la perméabilité des frontières nationales, la mauvaise foi des opérateurs économiques qui ne veulent rien payer, le trafic d'influence et les affectations de complaisance. Les sollicitations sont grandes et la complaisance aisée dans une organisation administrative aux moyens inadaptés, sans contrôle hiérarchique et un environnement économique déstructuré et chaotique. Sur la tolérance administrative, Aaron LOGMO MBELEK, La réforme des politiques fiscales axées sur l'innovation et la modernisation des institutions en charge de la collecte et de la gestion du patrimoine public, 29 Novembre – 1er Décembre 2010, Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement – Tanger (Maroc), Document web.

⁵⁸⁸ Jérôme LASSERRE CAPDEVILLE, Philippe MARCESSOU, Bruno TRESCHER et Chantal CUTAJAR, Fraude et évasion fiscales : état des lieux et moyens de lutte, Joly éditions, Lextenso éditions, 2015, p. 1.

⁵⁸⁹ Éric VERNIER, Fraude fiscale et Paradis fiscaux – Décrypter les pratiques pour mieux les combattre, Dunod, 2014, p. 16.

⁵⁹⁰ Ibidem.

⁵⁹¹ Éric VERNIER, op cit, p. 17.

constitue l'une des causes majeures de faible mobilisation des ressources fiscales pour le développement. Car, la plupart des multinationales profitent de la libre transférabilité de leurs capitaux en utilisant les mécanismes tels que les prix de transfert et d'autres montages juridiques particuliers⁵⁹² pour pratiquer l'évasion fiscale. L'une des techniques employées est l'usage abusif des prix de transfert, qui permet de transférer artificiellement les bénéfices imposables d'un territoire à un autre⁵⁹³. En effet, une part importante des échanges internationaux s'effectue à l'intérieur des groupes multinationaux, selon des prix internes qu'on qualifie de prix de transfert. Les prix de transfert sont les prix auxquels les mêmes filiales d'une multinationale se vendent des biens et des services, afin de minimiser leurs impôts⁵⁹⁴. C'est ce qui se produit lorsque des entreprises sous-facturent ou surfacturent des biens et services corporels ou incorporels, ou encore des transactions financières entre entités situées dans des systèmes fiscaux différents⁵⁹⁵. Ce qui implique que la manipulation des prix de transfert réduit l'assiette d'imposition des sociétés.

239.- Cette stratégie d'évitement fiscal permet aux groupes multinationaux implantés dans le monde et qui commercent avec des filiales à l'étranger de réduire leur impôt sur les sociétés⁵⁹⁶. Il est évident que cette pratique érode l'assiette fiscale et constitue une source de déperdition des recettes de l'État. Les principaux bénéficiaires en sont les multinationales⁵⁹⁷. Par conséquent, la manipulation abusive des prix de transfert est un problème d'envergure internationale qui touche tant les pays développés qu'en développement⁵⁹⁸. S'agissant des prix de transfert, la législation fiscale centrafricaine n'est pas allée loin, ni même le législateur communautaire. Les dispositions en matière des prix de transfert dans la législation fiscale centrafricaine sont lapidaires. Elles ne se résument qu'à trois (03) dispositions dans le Code

⁵⁹² Mike LEWIS, Evasion fiscale internationale et pauvreté, article mis en ligne par le Centre Tricontinental : <http://www.alterinfos.org/spip.php?article1275>

⁵⁹³ OCDE, Perspectives économiques en Afrique 2010, p. 105. Les entreprises multinationales concentrent 60 % du commerce mondial, et environ la moitié de ces échanges de biens et services se déroulent au sein de conglomérats (CNUCED, 1999).

⁵⁹⁴ Christian CHAVAGNEUX, « Au moins 15% de notre déficit extérieur résulte de la fraude fiscale des entreprises », 23 juin 2015. Article en ligne : <http://www.alterecoplus.fr/economie/au-moins-15-de-notre-deficit-exterieur-resulte-de-la-fraude-fiscale-des-entreprises-201506230933-00001601.html>

⁵⁹⁵ Vincent VICARD, Prix de transfert et localisation des bénéfices des multinationales : une analyse sur les données de commerce des entreprises françaises, Mai 2015. Document en ligne : <https://www.banque-france.fr/economie-et-statistiques/la-recherche/documents-de-travail/document/555.html>

⁵⁹⁶ Idem.

⁵⁹⁷ OCDE, op cit.

⁵⁹⁸ Idem.

général des impôts centrafricain⁵⁹⁹. Cette carence de la législation fiscale en la matière rend difficile la collecte de l'impôt par le fisc centrafricain. D'une manière générale, le comportement d'évitement de l'impôt est contraire au principe du consentement à l'impôt. Un tel comportement entrave la politique fiscale et le bon rendement de l'impôt. Ce faisant, la législation fiscale rencontre des limites à s'adapter à l'environnement économique et social centrafricain.

SECTION 2 : L'INADAPTATION DU SYSTÈME FISCAL A L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

240.- La théorie économique générale conçoit le système économique comme un ensemble cohérent de structures économiques, institutionnelles et juridiques organisées en vue d'assurer la réalisation d'un certain nombre d'objectifs⁶⁰⁰. Dans cette optique, il faut distinguer le rôle de la fiscalité dans le système économique, car l'activité économique et la base d'imposition ne coïncident pas toujours⁶⁰¹. Pourtant, les principes et les modes de fonctionnement des structures à l'intérieur du système économique constituent des contraintes pour le système fiscal qui est censé les régir. Toutefois, la relation du système fiscal avec son environnement implique des contraintes réciproques desquelles est finalement issue la structure du système fiscal⁶⁰². De ce fait, il est apparu que la sensibilité du système fiscal à l'environnement économique et social

⁵⁹⁹ En application effective des dispositions de l'article 52 et suivant de la Directive CEMAC relative à l'impôt sur les sociétés repris par le CGI, les dispositions en matière de prix de transfert sont :

Art.131.-Pour les sociétés qui sont sous la dépendance, de droit ou de fait d'entreprises ou groupes d'entreprises situées hors de la communauté ou pour celles qui possèdent le contrôle d'entreprises situées hors de la communauté, les paiements effectués par quelque moyen que ce soit, constituent des transferts de bénéfices passibles de l'Impôt sur le revenu des personnes physique. Il s'agit notamment des : Versements sous forme de majoration ou minoration d'achats ou de ventes ; Paiement de redevances excessives ou sans contrepartie ; Prêts sans intérêts ou à des taux injustifiés ; Remises de dettes ; Avantages hors de proportion avec le service rendu.

Art.131bis.- Les sommes versées en rémunération de l'utilisation des brevets, marques, dessins et modèles en cours de validité, les versements d'intérêt, ainsi que les rémunérations de prestations de services effectuées par une société situé dans un Etat membre de la Communauté à une société étrangère installée dans un pays à faible fiscalité ou à fiscalité nulle, sont réintégrées dans les résultats imposables de la société locale si celle-ci n'apporte pas la preuve que les versements correspondent à des opérations réelles et qu'ils ne sont pas exagérés.

Art.131 Bis1.- les résultats de l'activité d'une succursale ou d'une agence d'une entreprise située hors de la Communauté et appartenant à une entreprise de la communauté, doivent être rattachés à ceux de la société mère et imposés au siège.

⁶⁰⁰ Abdoul Hamid FALL, Contribution à une réflexion sur la fiscalité de développement au Sénégal, Thèse, Université des Sciences Sociales de Toulouse 1, 2001, p. 19.

⁶⁰¹ Rémi COLLIAT, Intégration économique européenne et système fiscal décentralisé : darwinisme institutionnel ou émergence d'un polymorphisme fiscal ? Thèse, Université de Grenoble, 2012, p. 199.

⁶⁰² Abdoul Hamid FALL, op cit.

n'est évidemment pas seulement une particularité des pays en développement⁶⁰³ tel que le Centrafrique. Autour de l'impératif qui consiste à élargir l'assiette fiscale pour mobiliser efficacement les ressources fiscales, des efforts d'amélioration de la législation fiscale ont été menés. Malgré ces multiples efforts, le système fiscal en Centrafrique reste insuffisamment adapté à l'environnement économique et social, d'où la faiblesse de l'assiette fiscale et par conséquent du rendement actuel de l'impôt. Comme le fait remarquer Monsieur Gérard CHAMBAS, malgré des aménagements répétés, les systèmes fiscaux des pays africains dans leurs principales orientations restent profondément défavorables à la croissance économique⁶⁰⁴. Au regard de cette analyse, il y a lieu de constater que le système fiscal centrafricain est réputé inadapté à la croissance économique (Paragraphe 1) et aux finalités de développement économique et social (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LE SYSTÈME FISCAL, UN OUTIL INADAPTÉ AUX STRUCTURES ÉCONOMIQUES

241.- En Centrafrique, la structure économique est le principal obstacle à l'institution d'un système fiscal efficace. Les productions primaires sont dominantes. L'agriculture ne donne qu'une assiette assez étroite en raison de l'autoconsommation qui absorbe une large part de la production agricole. Elle est insuffisamment fiscalisée. Toutefois, il faut reconnaître que malgré les multiples aménagements de la législation, le système fiscal reste insuffisamment adapté à l'environnement économique et social. En effet, le système fiscal centrafricain est inadapté et inefficace tant d'un point de vue économique qu'au comportement des contribuables. Peu d'entreprises qui paient l'impôt souffrent d'une prédominance de la concurrence déloyale exercée par le secteur informel. Par ailleurs, la corruption est manifeste au sein des Administrations fiscale et douanière centrafricaines. Il est communément admis que tout le monde ne s'acquitte pas de ses obligations de la même façon. Ce sentiment est largement partagé à tous les niveaux⁶⁰⁵. Car, la législation fiscale applicable aux diverses catégories de contribuables a des effets désincitatifs sur l'activité économique. Nonobstant les multiples

⁶⁰³ Idem, p. 21.

⁶⁰⁴ Gérard CHAMBAS, Fiscalité et développement en Afrique sub-saharienne, Economica, 1994.

⁶⁰⁵ Quelle réforme fiscale : les constats et les recommandations, Leaders ; Revue internet : www.leaders.com.tn/article/11832-quelle-reforme-fiscale-les-constats-et-les-recommandations

réformes d'adaptation, les efforts de mobilisation des recettes fiscales sont neutralisés par la croissance du secteur informel (I) et le développement de la corruption (II).

I - LA PRÉGNANCE DU SECTEUR INFORMEL : UNE ENTRAVE A L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE

242.- Le fonctionnement des économies africaines se caractérisent par l'existence de deux sphères économiques qui se nourrissent mutuellement. D'une part, un secteur dit formel ou structuré dont le fonctionnement obéit aux règles de l'économie classique. D'autre part, un secteur informel qui est composé des activités disparates couvrant tous les domaines économiques. En fonction des situations, les activités du secteur informel peuvent être tantôt concurrentes de celles du secteur formel ou bien complémentaires. Toutefois, contrairement aux idées établies, ces deux espaces économiques, loin de s'exclure, sont très interdépendants. Le concept du secteur informel⁶⁰⁶ ne fait pas l'objet d'une définition juridique homogène. Pour cerner cette notion, plusieurs critères sont retenus. La définition officielle adoptée en janvier 1993, par la quinzième conférence internationale des statisticiens du travail, indique que les unités de production du secteur informel « opèrent typiquement avec un faible niveau d'organisation, peu de division entre travail et capital et sur une petite échelle. Les relations de travail... sont fondées essentiellement sur de l'emploi occasionnel, des relations interprofessionnelles sans contractualisation des relations réciproques et garanties formelles »⁶⁰⁷.

243.- Les institutions internationales se sont intéressées à ce phénomène au début des années 80. Mais, leurs études ne traitent point de l'aspect strictement fiscal de l'informel. Or, ces aspects ont une grande importance dans la mesure où ils peuvent compromettre toute politique économique et fiscale ainsi que la répartition de la charge fiscale. En raison de ces activités souterraines, les pays en développement passent à côté d'une quantité considérable de recettes fiscales. Ce secteur regroupe l'ensemble des personnes relevant de ces secteurs socio-professionnels qui exercent leurs activités en dehors des circuits officiels. Ce sont des opérateurs économiques qui n'observent aucune prescription légale ou réglementaire pour se

⁶⁰⁶ Le concept du secteur informel est entré dans la littérature sur le développement à la suite de l'étude du Bureau international du Travail sur le Kenya et qui a mis en évidence les spécificités de ce secteur.

⁶⁰⁷ Georges COURADE, L'Afrique des idées reçues, Edition Bélin, 2006, p. 371.

faire connaître de l'administration fiscale et échappent, de ce fait, à son contrôle. Ceci traduit simplement toutes les difficultés de synthétiser le secteur informel, tant ses manifestations sont nombreuses et variées comme l'exprime Hans Singer : « l'entreprise du secteur informel est comme une girafe : difficile à décrire mais reconnaissable au premier coup d'œil »⁶⁰⁸. Sa fiscalisation a fait l'objet de débats et de controverses doctrinales, qui de nos jours, n'ont plus d'intérêt scientifique, puisque ce secteur n'est pas exempté d'impôts. L'imposition du secteur informel est fondée sur le régime du forfait. Or, le développement du secteur informel conjugué avec la sous-fiscalisation fait obstacle à l'élargissement de l'assiette fiscale et se traduisent par la perte de recettes fiscales.

244.- Face aux difficultés de mobilisation des ressources fiscales, il convient de cerner les caractéristiques et l'ampleur de ce phénomène dans le contexte centrafricain. À l'instar des autres pays de l'Afrique subsaharienne, l'observation de l'économie fait apparaître en Centrafrique une certaine dualité structurelle entre d'une part, un secteur structuré, constitué par un nombre relativement élevé de grandes ou moyennes entreprises et, d'autre part, un secteur dit informel ou non structuré. Si le premier, du fait de son accessibilité, supporte l'essentiel de la pression fiscale, le second, du fait de son caractère diffus, ne participe pas d'une manière substantielle à la couverture des dépenses publiques en fonction de sa capacité contributive. Beaucoup de personnes y trouvent un moyen pour s'enrichir sans contribuer ainsi aux charges publiques. Ce secteur occupe des créneaux importants, du point de vue économique : les moyens de transports terrestres et fluviaux, les hydrocarbures, les électroménagers, la bureautique. Dans la pratique, il ressort que la fiscalisation de ce secteur s'avère difficile pour les raisons suivantes : la mobilité constante des opérateurs économiques évoluant dans ce secteur qui sont difficiles à suivre, les difficultés d'appréhender leurs chiffres d'affaires et leurs bénéfices réels. Ce qui se traduit par une insuffisante maîtrise de l'assiette fiscale entraînant un faible taux de recouvrement de l'impôt. Toutefois, beaucoup parmi les établissements de l'informel ont un numéro d'identification fiscale permettant leur enregistrement auprès de l'administration fiscale. En fait, les difficultés d'imposition rencontrées dans ce secteur ont pour conséquence de restreindre la base fiscale se traduisant par une distribution inégale de la charge fiscale entre les facteurs économiques et les contribuables.

⁶⁰⁸ Cité par Cheickna TOURE, La fiscalité comme instrument de politique économique et sociale : cas du Mali, Thèse, 1998, Université Panthéon-Assas Paris 2, p. 331.

245.- Par conséquent, les taxes que l'État perçoit de ce secteur sont dérisoires. Les droits d'entrée sur les importations sont aussi insignifiants du fait de la fraude et de leur entrée illégale sur le territoire. Ce secteur échappe en grande partie aux prélèvements obligatoires. Par ailleurs, l'expansion de ce secteur est, non seulement un obstacle à la mobilisation des ressources fiscales, mais également pour le développement économique du pays. L'économie centrafricaine, structurellement fragile, n'a pas résisté à un affaiblissement généralisé des secteurs productifs et à une montée de la délinquance économique. Tous les agrégats macroéconomiques sont passés au rouge, traduisant un marasme économique sans précédent. Plusieurs entreprises du secteur industriel ont fait faillite, aggravant la chute des recettes fiscales. C'est pourquoi, le déclin du secteur privé en Centrafrique s'accompagne de l'émergence du secteur informel et de son corollaire, la délinquance fiscale⁶⁰⁹, qui se révèlent particulièrement nocifs pour la santé de l'économie centrafricaine, déjà exsangue. Car, qui dit délinquance fiscale, dit moindre rentrée des recettes fiscales. De toute évidence, le secteur informel constitue en Centrafrique une véritable cause du rétrécissement de l'assiette fiscale. En effet, les ressources générées par l'informel ne sont pas soumises à l'impôt. Ce qui représente d'autant un manque à gagner fiscal pour l'État, en même temps qu'il laisse le fardeau de la base taxable au secteur moderne. Les pouvoirs publics s'engagent à encadrer le secteur informel de manière à faciliter l'insertion progressive des unités performantes dans le secteur formel en créant un département chargé des petites et moyennes entreprises et du secteur informel. Mais, l'inadaptation du système fiscal à l'environnement économique et social de la RCA est caractérisée par une corruption tentaculaire.

II - LE RÈGNE DE LA CORRUPTION : UN HANDICAP À LA MOBILISATION DES RECETTES FISCALES

246.- La corruption est l'un des phénomènes socioculturels observés dans la plupart des administrations publiques, mais aussi privées des pays en développement. Elle a pris de l'ampleur dans la sous-région de l'Afrique centrale⁶¹⁰. Par définition, la corruption peut être

⁶⁰⁹ André BARILARI, *Lexique fiscal*, Dalloz, 1992, p.92.

⁶¹⁰ Indice publié chaque année dans un rapport nommé « Baromètre mondial de la corruption » par l'ONG Transparency International, sur des avis recueillis auprès des populations.

Ce phénomène qui gangrène pratiquement toute l'Afrique, a plus d'ampleur en zone CEMAC, dont les pays membres partagent les dernières places du classement de l'Indice de Perception de la Corruption avec les pays en perpétuel conflit. Comme en témoigne le Baromètre mondial de la corruption 2009 publié par Transparency International. Selon cette enquête, dans le classement africain, le Gabon occupe la 14^{ème} place et se situe à la 97^{ème}

appréhendée comme un ensemble de manœuvres déployées pour faire agir une personne contrairement à sa conscience ou à son devoir⁶¹¹. Mais elle est évaluée dans une conception assez large et comprend non seulement les actes de corruption dans le milieu politique mais aussi administratif. En effet, la corruption est une dimension essentielle de la gouvernance dont elle peut affecter chacune des composantes⁶¹². Étymologiquement, pour qu'il y ait corruption, il faut bien entendu la présence d'un corrupteur et d'un corrompu. Une action ou une pratique est considérée comme étant entachée de corruption lorsqu'il y a violation du devoir professionnel, gain personnel et dissimulation⁶¹³. La corruption implique des comportements pour lesquels les agents du secteur public, qu'il s'agisse d'hommes politiques, de fonctionnaires ou de ceux qui leurs sont proches, s'enrichissent de manière inappropriée et illégale, par l'utilisation du pouvoir qui leur est confié⁶¹⁴. Cette définition met l'accent sur l'enrichissement personnel d'un membre de l'administration publique par le biais d'abus de pouvoir. Par ce fait, la corruption entraîne des préjudices sur la politique fiscale (1) et sur les recettes fiscales (2).

1. La corruption : vecteur d'affaiblissement de la politique fiscale

247.- L'organisation et le fonctionnement de l'administration financière révèlent l'existence de pratiques contraires aux valeurs morales, d'éthique et de probité. Le fonctionnement des régies financières révèle cependant un certain nombre de dysfonctionnements qui sont de puissantes incitations à la corruption. La corruption affaiblit l'efficacité de la politique fiscale. Car, toute politique fiscale s'effrite et s'affaisse sous l'action corrosive de la corruption⁶¹⁵. En effet, la corruption des régies financières trouve sa source dans la dégradation prolongée des conditions de vie des agents de l'État, la faiblesse du niveau de rémunération des agents par rapport aux fonctions exercées et autres avantages alloués, l'instabilité et la précarité de la carrière

place mondiale, mais arrive tout de même en tête du tableau pour la sous-région d'Afrique centrale. Viennent ensuite le Cameroun (32^{ème}), la République Centrafricaine (34^{ème}), le Congo (38^{ème}), la Guinée Equatoriale (44^{ème}) et le Tchad (45^{ème}). D'après l'indice de perception de la corruption, la RCA occupe le 144^{ème} rang sur un total de 175 pays.

⁶¹¹ Yves MENY, *La Corruption dans la vie publique*, La Documentation française, 1997.

⁶¹² Jacky MATHONNAT, *Disponibilité des ressources financières pour la santé dans les pays d'Afrique subsaharienne*, AFD, N° 52, avril 2010, p. 98.

⁶¹³ Serge DUHAMEL, *Ethique douanière, Programme de l'OMD pour l'Ethique, Séminaire sur la mobilisation des ressources fiscales et douanières*, ENA, 2011.

⁶¹⁴ Transparency International, 2000, Chapitre 1, page 2 – cité par Thomas ROCA, *La gouvernance à l'heure du consensus post-Washington : Les limites théoriques et méthodologiques d'un concept protéiforme*, Thèse, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2011, p. 163.

⁶¹⁵ Nahed Mohamed Ali EL FAKIR, *La réforme fiscale dans les pays émergents : le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Egypte*, Thèse, Université d'Aix-Marseille III, 2004, p. 289.

administrative, la politisation excessive de l'administration publique, le trafic d'influence et le manque d'éthique professionnelle d'une certaine catégorie de personnel. De plus, l'offre de corruption de la part de contribuables et d'opérateurs économiques est d'autant plus fréquente que la probabilité de sanction apparaît souvent faible⁶¹⁶.

248.- La corruption porte sur le manque d'intégrité des agents du service public⁶¹⁷. En effet, l'offre de corruption émane des usagers des services publics et les agents publics sont à l'origine de la demande de corruption. Tous ces dysfonctionnements ont motivé la recherche de rentes financières, une pratique qui phagocyte les aspects d'efficacité économique, de compétence professionnelle et de productivité. Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que la performance des recettes fiscales en Centrafrique soit faible par rapport aux autres pays membres de la CEMAC, 8 % du PIB contre une moyenne d'environ 17 %⁶¹⁸. La corruption est à l'origine de pertes sèches de recettes fiscales et aussi de distorsions dans la concurrence. Ces distorsions présentent un danger systémique pour le dispositif de mobilisation des ressources fiscales. La corruption compromet une mobilisation efficace de l'impôt et plus généralement le rôle de l'État au service des populations. De plus, la corruption sape la crédibilité des administrations fiscale et douanière et constitue un facteur de rejet de l'impôt, d'où une expansion des fraudes fiscales. La fraude fiscale et la corruption dans le domaine de la fiscalité ont pour effet de réduire les recettes publiques et la capacité des États de fournir les services de base⁶¹⁹. Car, l'effet sur les recettes fiscales limite l'action de l'État. Il lui devient alors difficile de bâtir des institutions solides et de créer des mécanismes d'incitation favorables au

⁶¹⁶ Gérard CHAMBAS, *Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Economica, 2005, p. 154.

⁶¹⁷ La corruption en Centrafrique se manifeste sous plusieurs formes dont les principales sont la petite corruption et la grande corruption. Les formes de petite corruption souvent constatées sont : la concussion, le racket, le népotisme, les abus d'autorité et les surfacturations. En effet, la petite corruption s'est généralisée à des degrés divers dans tous les secteurs de l'Administration centrafricaine. Elle touche les agents des services publics dans leur rapport avec les usagers. Les services les plus affectés sont la Police, la Gendarmerie, les services de santé, le système éducatif, le système judiciaire, les services des Douanes et des Impôts. Cette forme de corruption, plus visible et plus facile à détecter, est celle qui est le plus préjudiciable pour le citoyen, car elle limite l'accès aux services publics. Elle constitue une sorte d'impôt supplémentaire qui pénalise les pauvres. En revanche, la grande corruption est principalement une corruption d'enrichissement et s'insère dans la dynamique d'accumulation des classes dirigeantes. Les formes principales sont : le versement de pots-de-vin ou dessous de table, l'enrichissement illicite, les prises illégales d'intérêts, les commandes fictives, les mandaterments frauduleux et le trafic d'influence. L'exécutif en Centrafrique, à tous les niveaux, est impliqué dans la corruption en violation de la Constitution.

⁶¹⁸ Rapport Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC).

⁶¹⁹ Rapport sur la gouvernance en Afrique, Commission économique pour l'Afrique - Nations Unies, 2005, p. 18.

développement des activités économiques. Ce qui démontre que la corruption a une forte incidence négative sur les recettes de l'État.

249.- Dans un environnement corrompu, la possibilité de négocier les pots de vin entre les contrôleurs et les contribuables en cas de détection de la fraude, a un effet négatif sur les rentrées fiscales en érodant le civisme fiscal⁶²⁰. De même, l'offre de corruption de la part de contribuables et d'opérateurs économiques est d'autant plus fréquente que la probabilité de sanction apparaît souvent faible⁶²¹. Enfin, le fonctionnement interne des Administrations fiscale et douanière en est d'autant plus affecté que la corruption est un phénomène contagieux. Les causes de la corruption des Administrations douanières et fiscales sont multiples⁶²². Par ailleurs, les causes profondes de la corruption résident dans le dysfonctionnement des institutions publiques. La corruption a eu pour conséquences, de réduire les ressources de l'État, d'amoinrir les revenus des populations et surtout, de nuire aux climats des affaires et à la libre circulation des facteurs de production de richesses⁶²³.

2. La corruption : facteur d'affaiblissement des recettes fiscales

250.- En Centrafrique, on constate le développement tentaculaire et scandaleux de la corruption à tous les échelons de l'administration. Le phénomène de la corruption s'est généralisé dans l'ensemble des structures qui génèrent des ressources financières pour l'État et délibérément entretenu par certains agents. Il en résulte que ces agents sont favorables à la « collaboration immorale »⁶²⁴ avec les contribuables que de remplir leurs missions de collecte de fonds publics. Ces comportements déviants intensifient ainsi les actes de corruption⁶²⁵ et de détournement des recettes. La corruption peut parfois être active ou passive, autrement dit, elle se développe selon

⁶²⁰ Equipe du Système des Nations Unies en RCA, Bilan Commun de Pays (CCA) ; la République Centrafricaine face aux défis de la Bonne Gouvernance et de la démocratie, Bangui, 2001, p. 7.

⁶²¹ Gérard CHAMBAS, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 153.

⁶²² Des textes complexes, des pouvoirs discrétionnaires mal contrôlés confiés à des échelons inférieurs de la hiérarchie, le manque de transparence et de suivi des opérations, des taux d'imposition excessifs, des exonérations, des procédures bureaucratiques complexes laissant une large place au discrétionnaire, le manque d'incitations (retards ou faiblesses des salaires), la rareté de sanctions disciplinaires effectives ... constituent des facteurs de corruption auquel on pourrait adjoindre des facteurs plus globaux comme le faible niveau de vie dans les pays africains, la pression sociale de la famille élargie et aussi la faiblesse de la gouvernance.

⁶²³ Serge DUHAMEL, Ethique douanière, Programme de l'OMD pour l'Ethique, Séminaire sur la mobilisation des ressources fiscales et douanières, ENA, 2011.

⁶²⁴ Jean-Marie MEKONGO, Les retenues à la source dans le système fiscal du Cameroun, Thèse, Panthéon-Sorbonne, 2005.

⁶²⁵ Gérard CHAMBAS, Fiscalité et Développement en Afrique subsaharienne, *Economica*, 1994, p.66.

les circonstances et devient un moyen privilégié pour certaines personnes d'avoir de revenus supplémentaires. Comme certains agents de l'État dans cette République du « *Centre-A-Fric* » vit dans un état de précarité, la corruption a atteint une proportion inquiétante. En fait, le phénomène de la corruption, par son impact sur la population, constitue un frein à la mobilisation des ressources pour financer le développement du pays. De plus, la corruption sape la crédibilité des administrations et constitue un facteur de rejet de l'impôt. L'ancien vice-président américain All GORE déclarait avec raison que « les conséquences néfastes de la corruption peuvent notamment mener à la dilapidation des ressources d'un État, exacerber ses déficits budgétaires et provoquer les crises de confiance capables d'engendrer des fuites de capitaux »⁶²⁶.

251.- La corruption conduit inexorablement à l'incivisme fiscal et entraîne la diminution des recettes fiscales. Ainsi, la corruption a des effets directs clairement perceptibles pour les agents qui en sont les victimes. Elle réduit les recettes fiscales de l'État à la suite de la fraude fiscale ou de la perte de ressources sur les droits de douane. La corruption a également des effets externes négatifs puisqu'elle modifie les comportements des agents économiques privés. Elle incite certains individus à rechercher une rente illicite plutôt qu'une rente licite⁶²⁷. Cela peut se manifester par les conséquences d'une restriction aux échanges, de l'attribution d'un monopole, du versement d'une subvention injustifiée⁶²⁸. Quelques exemples des faits qui ont été portés devant la justice caractérisant le rapport incestueux du pouvoir avec les milieux d'affaires en Centrafrique :

- **Affaire SAÏD TRADE** : Un redressement fait par l'Inspection Générale des Finances et les services des Douanes avaient conclu à des amendes d'environ 1,2 milliards

⁶²⁶ OCDE, déclaration faite lors de la Conférence internationale sur les Mesures et pratiques de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption à Washington du 22 au 23 février 1999, Le quotidien marocain « L'Economiste », Édition N° 452 du 26/02/1999.

⁶²⁷ Jean-Pascal BASSINO, Jean-Yves LEROUX, Pascal MICHELENA, Les politiques économiques, Foucher, 1999, p. 37

Par définition, une rente peut s'assimiler à un versement, de nature monétaire ou réelle, par un agent corrupteur à un agent corrompu. Une rente peut, être licite lorsqu'elle résulte de la rareté d'un bien ou d'un facteur. Il peut s'agir par exemple du talent d'un artiste célèbre recevant une rémunération très élevée pour ses performances artistiques. La rente est alors la différence entre son revenu et le niveau de rémunération qu'il aurait pu espérer en l'absence de reconnaissance de son talent. En revanche, la rente illicite se traduit par l'apparition de transactions portant sur la possibilité de contourner la loi ou la réglementation en échange d'un partage du gain.

⁶²⁸ Jean-Pascal BASSINO, Jean-Yves LEROUX, Pascal MICHELENA, op cit.

FCFA. Mais, cette société n'a payé, après transaction au niveau des hautes autorités de l'État que 70 millions FCFA. Ce dossier a été ainsi clôturé⁶²⁹.

- **Affaire ZONGO OIL :** Un opérateur économique a payé une patente d'exportation des produits pétroliers sur la localité de ZONGO, d'où le nom de la société, une localité de la République Démocratique du Congo (RDC) partageant la frontière avec la RCA et séparée par le fleuve Oubangui. Or, ces produits destinés à l'exportation ont été écoulés à Bangui. La pratique est digne de la fraude carrousel⁶³⁰. Le dossier fait apparaître un manque à gagner de plus de deux (2) milliards FCFA, du fait de la corruption de quelques agents. L'Affaire est soldée par aucun paiement des droits et taxes éludés, ni une condamnation en justice⁶³¹.

- **Affaire GUENGOUA 2 :** Cette affaire implique un opérateur économique (Transitaire). Une fraude douanière ayant conduit au paiement d'une taxe de 1,5 million F CFA pour le dédouanement de cinq Mercedes importées contre une taxe due de plus de 7 millions. Une procédure judiciaire a été engagée contre cet opérateur économique, mais l'affaire est purement et simplement classée sans que l'État puisse récupérer le manque à gagner⁶³².

252.- L'Administration douanière centrafricaine⁶³³ est classée parmi les secteurs les plus affectés en raison d'importants dysfonctionnements et d'une grande vulnérabilité à la corruption. Malgré les réformes entreprises par le gouvernement, la corruption et la fraude persistent au sein de cette Administration⁶³⁴. Toutefois, la corruption dans l'administration des douanes n'épargne pas les agents de l'Administration des impôts. La corruption crée et perpétue une atmosphère d'incertitude et d'insécurité, ce qui a pour conséquence un souci de profits

⁶²⁹ Communication lors des états généraux des finances publiques, Rapport de la Sous-commission Ethique et Déontologie, 2011.

⁶³⁰ Direction générale des finances publiques, Fraude TVA de type carrousel, 2014, Document en ligne : http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfp/controle_fiscal/procedes_fraude/5_Fraude_tva_type_carrousel.pdf.

⁶³¹ Communication lors des états généraux des finances publiques, Rapport de la Sous-commission Ethique et Déontologie, 2011.

⁶³² Idem.

⁶³³ Par deux décrets du 2 septembre 2006, le gouvernement a prononcé la dissolution de l'administration des douanes et la création d'un comité de pilotage ainsi que d'un comité technique chargé d'élaborer le projet de réforme de cette administration.

⁶³⁴ Rapport intitulé « Baromètre mondial de la corruption » publié par l'ONG Transparency International.

rapides et une fuite des capitaux vers l'extérieur⁶³⁵. La conséquence de cette situation est que la charge fiscale est inégalement répartie. Certes, la corruption n'est pas un élément de l'assiette fiscale, mais par le comportement délictuel de l'agent des impôts ou des douanes et du contribuable voire de l'autorité politique, la corruption réduit substantiellement les recettes de l'État. Conjuguée avec le mauvais classement qu'occupe le Centrafrique en matière d'amélioration du climat des affaires⁶³⁶, elle est la résultante de l'inefficacité de la politique d'incitation fiscale à l'investissement.

PARAGRAPHE 2 : LES DISPOSITIFS D'INCITATION FISCALE A L'INVESTISSEMENT AUX EFFETS DOMMAGEABLES

253.- Les dépenses fiscales ont été principalement conçues pour orienter les comportements des acteurs économiques dans l'objectif de remédier à des insuffisances de marché⁶³⁷. En effet, l'État centrafricain utilise la fiscalité comme un outil d'incitation à l'investissement par la pratique des mesures dérogatoires, notamment les exonérations fiscales. Or, l'application d'une règle fiscale doit se traduire concrètement par des recettes dans les caisses de l'État⁶³⁸. Si les exonérations sont admises parce qu'elles sont conformes au but poursuivi, mais la pratique a démontré l'effet contraire. Les dépenses fiscales instituées dans le cadre de certaines politiques publiques entraînent indirectement des externalités négatives⁶³⁹ ressources fiscales. Elles sont véritablement dommageables pour le développement économique en Centrafrique. Les dispositions d'incitation fiscale en vigueur ne constituent pas un levier efficace de mobilisation de ressources fiscales pour le financement du développement. Ce clientélisme fiscal n'est cependant pas sans limites⁶⁴⁰. Des mauvaises pratiques et la non-maîtrise de leur gestion ont dénaturé les exonérations même les plus laborieusement élaborées en les rendant inefficaces. De même, la prolifération des franchises et exonérations diverses de droits de douane constituent un facteur fondamental de réduction de l'assiette fiscale légale. Cette inefficacité de

⁶³⁵ Adama BALLO, 30 ans de sous-développement. Ça suffit. Editions Nouvelles du Sud, 1993, p. 41.

⁶³⁶ La République centrafricaine n'occupe que les derniers rangs dans le domaine du climat des affaires, Rapports DOING BUSINESS 2010, 2011, 2012, 2013 et 2014.

⁶³⁷ Henri GUILLAUME, Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, p. 40. Document en ligne : www.wk-rh.fr/actualites/upload/Rapport-niches-fiscales.pdf

⁶³⁸ Michel VATÉ, Leçons d'économie politique, Economica, 8^e édition, 1999, p. 327.

⁶³⁹ Hélène PELOSSE, Pierre PAINAULT, Laurent WINTER et Jérôme LAURENT, La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020), Rapport IGF-CGEDD, octobre 2011, p. 5.

⁶⁴⁰ Nicolas BEYTOUT, Tous gagnants sauf la réforme, Les Echos 1er 2 septembre 2000, page unique (1).

la politique d'incitation fiscale à l'investissement appliquée en Centrafrique se traduit par l'inadaptation de certaines mesures fiscales incitatives (I) et d'autres facteurs externes impactent l'efficacité de ces mesures fiscales incitatives (II).

I - DES MESURES FISCALES INCITATIVES INEFFICIENTES

254.- Dans le but de développer certains pans de l'économie, des mesures d'exonérations totales ou partielles ont été offertes aux investisseurs. Elles traduisent le concept de dépenses fiscales⁶⁴¹. Il s'agit des recettes auxquelles l'État renonce en prenant des dispositions dérogatoires aux principes de droit commun de la fiscalité⁶⁴². Les dépenses fiscales revêtent des formes très diverses : exonérations, abattements sur le revenu, allègements des taux d'imposition, crédits d'impôts, reports de paiement. En effet, les fondements des allègements fiscaux sont d'ordre économique. Deux objectifs les caractérisent. Le premier objectif est l'attractivité des capitaux étrangers. Le deuxième objectif est la consolidation du secteur industriel. Il est nécessaire de préciser que les incitations fiscales peuvent jouer un rôle important pour relancer l'investissement⁶⁴³. C'est ainsi que d'importantes mesures sont prises par les pouvoirs publics centrafricains pour la promotion des activités de production, de transformation de matière première ou de produits semi-finis et des activités extractives. Il s'agit de compenser des défaillances de marché et de soustraire les entreprises aux effets néfastes d'une fiscalité excessive et à l'origine de distorsions considérables. Cependant, les régimes d'incitations et d'exonérations ont plutôt aggravé les distorsions (1) et occasionné des pertes de recettes sur une assiette de plus en plus étroite (2).

⁶⁴¹ Loïc PHILIP, Les dépenses publiques le droit budgétaire et financier, éditions Cujas, 1999, p. 72-73. L'expression de dépense fiscale a été utilisée par le Professeur Stanley S. SURREY aux Etats-Unis, à partir de 1967, pour désigner des dépenses négatives, c'est-à-dire des moins-values fiscales correspondant aux avantages fiscaux accordés au contribuable (déductions, réductions ou exonérations d'impôts...).

⁶⁴² Jean-Pierre JOUYET, Bruno GIBERT et Philippe MOUTIÉ, Les dépenses fiscales... tour d'horizon, RFFP, n° 18, 1987, pp. 21-28 ; Michel BOUVIER, Les zones d'exception fiscale, RFFP, n° 63, 1998, pp. 3-4.

Les dépenses fiscales sont des exceptions, des dérogations, des exemptions et exonérations que le pouvoir publique applique afin de mener une bonne politique budgétaire, c'est la raison pour laquelle, elles sont appelées « dépenses fiscales », « subventions fiscales » ou « aides fiscales ». Elles sont présentées comme des dépenses fictives des administrations publiques, Celles-ci, plutôt que de procéder à une aide, ou un transfert à caractère économique ou social (financé par l'impôt), peuvent décider de faire amoindrir le coût et de procéder à un cadeau fiscal.

⁶⁴³ Quelle réforme fiscale : les constats et les recommandations, Leaders ; Revue internet :

www.leaders.com.tn/article/11832-quelle-reforme-fiscale-les-constats-et-les-recommandations

1. Les incohérences de la Charte des investissements

255.- Destinée à améliorer l'environnement juridique, économique et institutionnel des investissements en Centrafrique, la Charte des investissements renferme en elle des carences qui ne facilitent pas l'incitation aux investissements. Elle ne tient pas compte de l'évolution de l'environnement des affaires dans lequel les investisseurs exercent leurs activités. L'article 3 de la charte désigne les entreprises qui rentrent dans son champ d'application et qui exercent leurs activités dans les domaines limitativement énumérés⁶⁴⁴. Il s'agit des entreprises industrielles ainsi que les petites et moyennes entreprises (PME). L'analyse de cet article laisse apparaître certaines incohérences. D'abord, la Charte est seulement destinée aux entreprises industrielles et aux PME. Ce qui semble exclure de facto les entreprises de transformation. Tout en excluant les entreprises de transformation, la Charte s'applique tout de même aux entreprises industrielles et aux PME, qui exercent les activités de transformation de produits d'origine végétale ou animale. Ensuite, les articles 15 et 16 énumèrent les entreprises pouvant bénéficier des avantages fiscaux et douaniers.

256.- Ce sont les entreprises industrielles ou de transformation nouvellement créée dont le niveau d'investissement est inférieur à 100 millions FCFA, ou compris entre 100 millions et 1 milliard FCFA selon le cas⁶⁴⁵. De cette disposition, il apparaît ce qui suit : le bénéfice des avantages de la charte concerne les entreprises industrielles ou les entreprises de transformation qui pourtant ne rentreraient pas dans le champ d'application de l'article 3 précité. De même, les PME ne sont plus explicitement citées comme dans les dispositions dudit article. Tout porte à croire qu'elles en sont exclues. En outre, la charte n'a pas intégré les considérations liées à la dimension des entreprises. Elle désigne de manière sommaire les entreprises et PME éligibles, sans porter attention à leur taille ou volume d'activités. Alors que l'acte uniforme OHADA a institué des différents régimes d'imposition en fonction du chiffre d'affaires des entreprises⁶⁴⁶. Il aurait été préférable que la charte puisse instituer également des régimes d'incitation en fonction des différentes catégories de contribuables. Par ailleurs, la Charte des investissements limite son activité à un rôle de promotion et d'incitation.

⁶⁴⁴ L'article 3 de la charte des investissements.

⁶⁴⁵ Les articles 15 et 16 de la charte des investissements.

⁶⁴⁶ Les Articles 2, 11 et 13 de l'Acte uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises, Droit comptable OHADA, Traité et Actes uniformes, Juriscope, 2016.

257.- Les dispositions dérogatoires sont caractérisées par l'absence totale d'effets contraignants à l'égard des investisseurs. Les dispositifs fiscaux ayant un objectif dissuasif envers les comportements ou activités dommageables sont presque inexistantes⁶⁴⁷ dans la charte des investissements. Le dispositif de contrôle mis en place est inefficace. Or, toute règle de droit qui produit des effets sur ces destinataires se doit de présenter un contenu normatif et toute norme comprend un élément impératif⁶⁴⁸. Le caractère impératif et obligatoire d'un acte ne saurait être recherché ailleurs que dans l'acte lui-même⁶⁴⁹. Ce que le Professeur Paul AMSELEK a pu dénommer la « direction juridique non autoritaire des conduites » ou le « droit mou »⁶⁵⁰. Les dispositions nécessaires doivent être prises pour assurer l'efficacité des stimulants et empêcher qu'ils ne soient utilisés comme moyen d'évasion fiscale. Une autre éventualité est celle de la création d'une entreprise nouvelle qui poursuit la même activité de l'entreprise liquidée. Ce qui peut en fait représenter un changement de forme destiné essentiellement, sinon uniquement, à procurer à l'entrepreneur le bénéfice des avantages fiscaux accordés aux investisseurs nouveaux.

258.- La charte ne prévoit aucune disposition sanctionnant de tels comportements susceptibles d'évitement de l'impôt. Ce qui laisse entrevoir que la charte des investissements n'est qu'un catalogue des avantages fiscaux et douaniers accordés aux investissements privés, sans aucune obligation juridique pour les investisseurs d'y référer avant tout investissement dans le pays. En plus de la quasi-inexistence des mesures dissuasives, la Charte des investissements octroie un certain nombre de garanties, dont la libre transférabilité des revenus de toute nature générés par les investissements. Un code d'investissement qui favorise l'évasion illimitée des profits est une trappe à pauvreté, un instrument de sous-développement⁶⁵¹. L'efficacité de ces dépenses fiscales en faveur de l'investissement privé n'est pas réellement établie. Elle est mise en doute par nombre d'analyses⁶⁵². Car, ces dispositifs d'exonération, de déduction ou de réduction

⁶⁴⁷ Hélène PELOSSE, Pierre PAINAULT, Laurent WINTER et Jérôme LAURENT, La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020), Rapport IGF-CGEDD, octobre 2011, p. 13.

⁶⁴⁸ Arnaud SÉE, Les doctrines fiscales de l'OCDE, Revue de Droit Fiscal, N° 24, juin 2006, pp. 1124-1129.

⁶⁴⁹ Idem.

⁶⁵⁰ Paul AMSELEK, L'évolution de la technique juridique dans les sociétés occidentales ; Revue de Droit Public, 1982, p. 287. Cité par Arnaud SÉE, op cit.

⁶⁵¹ Popo KLAH, Le code de l'investissement ivoirien est une trappe à sous-développement ; Document Web : <http://www.afrocentricite.com/2009/11/le-code-de-l%E2%80%99investissement-ivoirien-est-une-trappe-a-sous-developpement/>.

⁶⁵² François BARQUE, La rationalisation du coût des dépenses fiscales ou la difficile appréhension de l'interventionnisme fiscal par le droit budgétaire, Revue de Droit Fiscal N° 40, octobre 2010, pp. 27-36.

d'impôt ne produisent pas les effets escomptés lors de leur mise en œuvre et se révèlent très faiblement incitatifs pour les particuliers ou les entreprises concernés⁶⁵³. Le moyen de mettre fin à ce processus dommageable est de limiter strictement ces exonérations. Des mesures de corrections ont été prises afin de remédier à la situation⁶⁵⁴. Mais, ces dispositions ne semblent pas avoir véritablement d'effet.

2. L'inefficacité des mesures fiscales incitatives, cause du rétrécissement de l'assiette taxable

259.- En Centrafrique, ces mesures fiscales incitatives sont inefficaces et inefficientes. Cette remarque de Monsieur Gérard CHAMBAS reflète parfaitement la réalité de la situation dans laquelle se trouve le Centrafrique. Il affirme que la prolifération des exonérations de droits de douane, de taxes indirectes, de l'impôt sur les sociétés et des impôts sur les revenus constitue l'une des causes majeures du rétrécissement de l'assiette fiscale en Afrique⁶⁵⁵. En effet, les largesses fiscales ont grevé lourdement les budgets de tous les États sans exception⁶⁵⁶. Ces exonérations génèrent un manque à gagner substantiel et sans l'assurance d'un retour sur investissement. Elles proviennent de mesures spécifiques en faveur d'opérations financées par de l'aide, de franchises pour effet personnels, de codes d'investissements, de conventions. Ces exonérations, qui concernent les différentes catégories d'impôts, constituent à la fois un symptôme du dysfonctionnement de la fiscalité et une cause majeure de l'inadaptation du système fiscal. Elles sont à l'origine des distorsions particulièrement défavorables au développement économique⁶⁵⁷. Le Professeur Bernard CASTAGNEDE donne une évaluation parfaite de cette situation en ces termes : « C'est peut-être en fait par excès d'économisme sommaire qu'ont été multipliées à l'envi les incitations fiscales à l'investissement extérieur dont l'un des plus clairs effets est de priver les États intéressés d'un volet de recettes qui aurait pu

⁶⁵³ Hélène PELOSSE, Pierre PAINAULT, Laurent WINTER et Jérôme LAURENT, La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020), Rapport IGF-CGEDD, octobre 2011, p. 9.

⁶⁵⁴ La loi de finances pour 1986 et un arrêté du 1^{er} Ministre en 2006.

⁶⁵⁵ Gérard CHAMBAS, Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne, *Economica*, 1994, p. 57.

⁶⁵⁶ P. NGAOSYVATHN : « Attraction de l'épargne privée étrangère par l'impôt : excentricité dispendieuse pour les pays en voie de développement », *Revue de Science Financière*, N° 4 Oct.-Déc. 1974, pp. 969-998.

⁶⁵⁷ Gérard CHAMBAS, *op cit*, p. 57.

contribuer de manière plus directe et plus sûre à la croissance de la production et de l'emploi »⁶⁵⁸.

260.- Ces dispositifs semblent plus répondre à des stratégies de recherche de rentes qu'à l'intérêt général. Le spectre des exonérations étant très large et touchant pratiquement tous les biens d'équipement, matières premières, matières consommables et produits finis, une véritable économie parallèle a fini par se créer. Des pertes budgétaires considérables ont été subies pour des avantages collectifs douteux⁶⁵⁹. Certains secteurs bénéficient d'une fiscalité « à la carte » avec les codes miniers, forestiers, pétroliers..., tout comme certaines entreprises considérées comme stratégiques à travers les conventions d'établissements⁶⁶⁰. Dans le cadre de l'application des conventions internationales signées par le Centrafrique, on constate un usage abusif et aucun contrôle sur la pratique des exonérations prévues par lesdites conventions. Pour ce qui est des exonérations découlant des privilèges diplomatiques, elles sont fondées sur la Convention internationale de Vienne et doivent être appliquées. Cependant, leur application peut donner lieu à des abus et donc à des pertes de recettes, si elles ne sont pas suivies et évaluées par l'administration.

261.- À ces exonérations prévues par les textes, s'ajoutent des conventions spéciales particulièrement néfastes pour les recettes publiques accordées selon des critères souvent peu rationnels⁶⁶¹. Elles sont à l'origine de distorsions particulièrement défavorables au développement économique. S'agissant des Organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales, les exonérations sont à l'origine de difficultés spécifiques. Car contrairement à leur finalité, certaines ONG poursuivent des activités lucratives et dans nombre de cas, le statut d'ONG est utilisé pour contourner les législations fiscales et douanières⁶⁶². Pour autant, les Conventions d'établissement, les Protocoles d'Accord ou les Accords de siège signés par certaines sociétés étrangères avec le gouvernement centrafricain laissent penser que l'État n'a pas besoin des recettes pour promouvoir le développement. Par suite de compromis, le régime fiscal et douanier élaboré dans ces différents textes accorde des exonérations totales sur

⁶⁵⁸ Bernard CASTAGNEDE, Présentation générale du colloque « Fiscalité et Développement » RFAP n°13, Jan-Mars 1980, p.8.

⁶⁵⁹Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 120

⁶⁶⁰ Idem, p. 112.

⁶⁶¹ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 114

⁶⁶² Ibidem, p. 113

certaines impôts et taxes qui ont un impact négatif sur les recettes publiques. Tout porte à croire qu'en Centrafrique, la pratique des affaires est une réalité différente du cadre légal et institutionnel d'attractivité des investissements productifs. À titre d'illustration, certains établissements financiers et sociétés installés en Centrafrique bénéficient d'exorbitants avantages fiscaux et douaniers dans l'indifférence totale de la Charte nationale des investissements. Aux termes d'un contrat signé entre l'État centrafricain et la société AFRICARD.CO.RCA SA⁶⁶³, chargée de fabriquer les passeports biométriques en Centrafrique, il est prévu une exemption fiscale pour toute la durée dudit contrat.

262.- Selon les dispositions de l'article 5-10 : « l'Autorité s'engage par ailleurs à exempter le concessionnaire de tous taxes et impôts prévalant et en vigueur durant toute la période de la concession. Cette disposition inclut à titre énonciatif et non limitatif, les taxes et impôts suivants : impôt sur le revenu, impôt sur le capital, impôt sur la distribution de dividendes, taxes à l'importation, taxe sur les salaires, taxe sur la valeur ajoutée... »⁶⁶⁴. En interprétant cette disposition, la société va exercer ses activités pendant dix (10) ans en exonération totale d'impôts. Dans le domaine des activités bancaires, le gouvernement centrafricain a signé des Accords de siège avec certaines banques pour l'exercice de leurs activités en Centrafrique. Les dispositions de ces accords traduisent les mêmes avantages fiscaux et douaniers octroyés à ces établissements financiers. Les dispositions de l'article 3 stipulent : « la filiale, ses agences, ses bureaux, ses avoirs, ses biens et revenus, toutes ses opérations et transactions sont exonérés de tous impôts, taxes et timbres, notamment : les impôts sur les revenus des activités de la filiale ; les taxes douanières sur les importations des outils, équipements, meubles, voitures et tout autre équipement ou matériel dont la filiale a besoin pour ses activités ou son développement, à l'exception des taxes payées sur les achats locaux ; les taxes relatives à la souscription, constitution, enregistrement et l'augmentation du capital de la filiale, sa dissolution et sa liquidation »⁶⁶⁵. De même, les dispositions de l'article 4 précisent : « les traitements, salaires et indemnités du personnel de la filiale et de son conseil d'administration sont exonérés de tous

⁶⁶³ Accord du 6 Août 2009 relatif à l'établissement d'un système électronique conforme aux normes internationales en vigueur.

⁶⁶⁴ Contrat de Concession signé entre l'État centrafricain et la société AFRICARD.CO.RCA SA, lui accordant l'exclusivité de la fabrication des passeports biométriques en RCA pour une durée de 10 ans à compter de la date de la première fabrication. La fabrication effective des passeports biométriques n'a démarré qu'au second semestre 2011.

⁶⁶⁵ Accord de siège signé entre le gouvernement de la RCA et la Banque sahélo-saharienne pour l'investissement et le commerce (BSIC), le 08 mai 2006 et la Banque Populaire Maroco-centrafricaine (BPMC).

impôts et taxes. Les effets personnels, les meubles, les véhicules du Directeur général et du personnel de la filiale autres que les ressortissants du pays hôte sont exonérés de toute taxe douanière »⁶⁶⁶. Il est à remarquer qu'aucune disposition de cet Accord de siège ne prévoit le délai d'expiration auquel le bénéfice de l'exonération est octroyé.

263.- S'agissant d'autres secteurs d'activités, une société sucrière⁶⁶⁷ a signé avec le gouvernement centrafricain un protocole d'Accord pour la production du sucre en Centrafrique. L'article 2 dudit Protocole garantit à cette société une exonération totale de l'impôt sur les bénéfices et un taux réduit de 5 % des droits de douane sur les importations pendant une période de 5 ans, à compter de la date de signature du Protocole. A l'échéance dudit Protocole, le gouvernement centrafricain a reconduit les mêmes avantages fiscaux et douaniers à égale durée du précédent par la signature d'un nouveau Protocole⁶⁶⁸. Partant de ce constat, il apparaît clairement que les exonérations accordées par l'État centrafricain dans le but d'encourager les investissements privés sont *ad vitam æternam*, entraînant un rétrécissement substantiel de l'assiette taxable. De même, il est devenu impossible d'investir en Centrafrique sans négocier une exonération. Ce qui fait dire à Monsieur Jean-François BAYART que les sociétés africaines demeurent aujourd'hui des sociétés de négociations et de renégociations permanentes⁶⁶⁹. Cependant, l'absence d'une gestion sérieuse de la procédure d'octroi des exonérations traduit l'inefficacité et la contre-productivité des mesures fiscales incitatives. L'efficacité des mesures dépend essentiellement de la qualité de l'évaluation du coût des dépenses fiscales. Or, sa faiblesse majeure réside précisément dans les difficultés rencontrées pour cette évaluation⁶⁷⁰.

II – L'OCTROI DES ALLÈGEMENTS FISCAUX SANS ÉTUDE D'IMPACT ET DIFFICILES À ÉVALUER

264.- Les allègements fiscaux en vigueur ont pour objectif essentiel de générer des ressources dont l'utilisation en faveur du développement est difficile à évaluer. L'analyse de ces mesures fiscales montre qu'elles ont été instituées prioritairement pour générer des ressources

⁶⁶⁶ Idem.

⁶⁶⁷ Le premier Protocole d'Accord signé entre le gouvernement et la société SUCAF-RCA date de septembre 2003.

⁶⁶⁸ Le Protocole d'Accord révisé signé entre le gouvernement et la société SUCAF-RCA, 2008.

⁶⁶⁹ Jean-François BAYART, entretien accordé au magazine économique « Alternatives économiques », 1997, cité par Mariétou NDIAYE, Financement du développement dans les PPTÉ dans le contexte de globalisation – l'accès aux capitaux privés : le cas du Sénégal, Mémoire de Master en Administration Publique, ENA, 2005, p. 93.

⁶⁷⁰ François BARQUE, La rationalisation du coût des dépenses fiscales ou la difficile appréhension de l'interventionnisme fiscal par le droit budgétaire, Revue de Droit Fiscal N° 40, octobre 2010, p. 28.

budgétaires⁶⁷¹. L'impact effectif de ces mesures apparaît toutefois très difficilement quantifiable. L'absence d'une gestion sérieuse des exonérations est à l'origine d'importants manques à gagner de recettes fiscales et douanières. La difficulté réside dans l'évaluation globale du coût généré par chaque dépense fiscale⁶⁷². En Centrafrique, le système fiscal accorde aux investissements de privilèges et d'allègements fiscaux sans aucun suivi et aucune étude d'impact. La multiplication des régimes dérogatoires est, pour les administrations fiscale et douanière centrafricaines, une source de difficultés. Ces exonérations permettent de pérenniser voire d'aggraver les anomalies des systèmes fiscaux de droit commun. Car beaucoup de contribuables parviennent grâce aux exonérations à échapper au moins en partie aux dispositions fiscales⁶⁷³. Ainsi, les entreprises concentrent leurs efforts pour bénéficier d'exonérations qui leur permettent de se résigner devant des distorsions qui seraient intolérables en l'absence de mesures dérogatoires⁶⁷⁴. La prolifération des exonérations constitue une des causes majeures du rétrécissement de la base fiscale et se traduit par une baisse des recettes fiscales. L'absence également d'une gestion sérieuse de ces exonérations ne permet pas de disposer d'une évaluation précise du manque à gagner.

265.- Aucun contrôle n'est exercé par les administrations fiscale et douanière sur l'emploi ou la destination réelle des biens. Il se pose alors le problème, non seulement, d'évaluation des politiques d'incitation fiscale, mais également de l'estimation de leurs coûts par type d'impôts et par secteurs d'activités. Au regard de ces obstacles, malgré les mesures prises par les autorités pour limiter l'impact des exonérations, les résultats obtenus restent mitigés. Certes, les dispositifs mis en place ont permis de limiter les pertes indirectes de recettes, mais le manque à gagner pour le budget de l'État reste très élevé. Car, la méconnaissance de l'impact de ces dépenses fiscales, en l'absence de tout dispositif de traçabilité ou de suivi⁶⁷⁵, est dommageable pour les recettes budgétaires. Or, les régimes d'incitations et d'exonérations ont pour objectif de stimuler l'investissement et plus généralement l'activité économique⁶⁷⁶. Mais, ils sont à

⁶⁷¹ Hélène PELOSSE, Pierre PAINAULT, Laurent WINTER et Jérôme LAURENT, La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020), Rapport IGF-CGEDD, octobre 2011, p. 12.

⁶⁷² François BARQUE, op cit.

⁶⁷³ Gérard CHAMBAS, Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne, *Economica*, 1994, p. 61.

⁶⁷⁴ Idem, p. 58.

⁶⁷⁵ Henri GUILLAUME, Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, p. 72. Document en ligne : www.wk-rh.fr/actualites/upload/Rapport-niches-fiscales.pdf

⁶⁷⁶ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 108.

l'origine des difficultés majeures en raison de leur impact sur le système de protection et sur les recettes budgétaires⁶⁷⁷. Car, l'affaiblissement du rendement budgétaire ne s'est pas traduit par un apport substantiel des investissements agréés à la réalisation des objectifs fixés. Ce que Jean-Baptiste FOSTING considère comme un abandon du droit de l'État de fixer souverainement et d'ajuster chaque année dans le cadre de la loi de finances, les recettes nécessaires à la vie de l'État⁶⁷⁸.

266.- D'une manière générale, les exonérations fiscales entraînent des effets pervers d'ordre budgétaire et économique rendant les mesures fiscales incitatives contre-productives. Le Centrafrique a fourni des efforts considérables en vue de renforcer son attractivité par des avantages fiscaux accordés aux entreprises mais qui demeurent contre-productifs pour les recettes publiques. Du fait que les mesures d'incitations à l'investissement sont contre-productives, difficiles à administrer et à contrôler⁶⁷⁹. Par conséquent, l'opération de « charme » à l'égard des investissements internationaux a eu un résultat très insignifiant occasionnant de ce fait des manques à gagner énormes pour les caisses de l'État. En raison des anomalies qu'ils occasionnent, les systèmes de prise en charge comptable rendent plus difficile le suivi des recettes de l'État. Pour l'année 2007, les exonérations ont représenté un manque à gagner de 16,6 milliards de FCFA⁶⁸⁰. Le coût fiscal des exonérations tel qu'évalué par les impôts et la douane s'est élevé à 11,857 milliards FCFA en 2008, contre 8,238 milliards FCFA pour l'année 2009⁶⁸¹. Ce chiffre est resté stable en 2010, 2011 pour connaître une hausse à 12,648 milliards FCFA en 2012. A partir de 2014, le manque à gagner du fait des exonérations s'est élevé à 32,9 milliards FCFA. Il a connu une croissance accélérée en 2015 pour atteindre 70 milliards FCFA. Après une baisse significative en 2016 à 39,1 milliards FCFA, le manque à gagner a connu une hausse en 2017 pour atteindre 50,1 milliards FCFA.

⁶⁷⁷ Gérard CHAMBAS, *Idem*.

⁶⁷⁸ Jean-Baptiste FOSTING, *Le pouvoir fiscal en Afrique : Essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone*, LGDJ, 1995, p. 215.

⁶⁷⁹ Gérard CHAMBAS, *Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Economica, 2005, p. 110.

⁶⁸⁰ Statistiques fournies par le Comité Interministériel chargé des Exonérations Fiscales et Douanières (CICEFD).

⁶⁸¹ *Idem*.

Tableau n° 14 : Évolution des dépenses fiscales (Manques à gagner en milliard F CFA)

	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016	2017
Manque à gagner	4,8	16,6	11,8	8,2	8,9	8,2	12,6	32,9	70,0	39,1	50,1
Impôt	1,0	4,0	3,2	2,5	2,1	1,7	3,2	1,3	2,1	2,8	0,8
Douane	3,8	12,6	8,6	5,7	6,8	6,5	9,4	31,6	67,9	36,3	49,2

Source : Tableau réalisé par l'Auteur et statistiques administrations financières.

CONCLUSION CHAPITRE 2

267.- En Centrafrique, des contraintes considérables font obstacle à la mise en œuvre d'une réelle politique de mobilisation des ressources fiscales. Alors que des changements majeurs dans le domaine fiscal sont nécessaires, les administrations fiscale et douanière fonctionnent de manière médiocre, ballotées par des impératifs de recettes à court terme. Ce qui rend difficile des changements radicaux dans le mode de gestion de l'impôt et montre à suffisance les limites à l'application des bonnes pratiques d'une administration moderne. On observe que le système fiscal centrafricain reste très vulnérable, car victime de son propre environnement ainsi que de certaines décisions et pratiques administratives dommageables qui font obstacle au succès de la politique fiscale. Également, la politique d'attractivité fiscale mise en œuvre pour encourager les investissements sape objectivement les bases financières de l'État. De fait, la rentabilité de ces avantages fiscaux est insignifiante sur l'économie et le bien-être social. En effet, la fiscalité doit constituer, en Centrafrique, un outil indispensable au service du développement. Elle s'exprime par sa structure d'imposition et sous forme d'incitations en vue de l'investissement et de la croissance économique. Ainsi, elle contribue à assurer les ressources indispensables au fonctionnement de l'État et au financement des investissements publics. Cette corrélation traduit l'intérêt que porte la structure fiscale dans le financement du développement.

268.- Mais, les dispositions fiscales et la politique de soutien à l'activité économique, loin de favoriser le processus de développement, ont eu des effets négatifs pour l'équilibre de l'économie nationale. En réalité, l'opération de « charme fiscal » de l'État centrafricain à l'égard des investisseurs étrangers ne constitue pas un multiplicateur d'investissements au profit de l'économie nationale. La multiplication et la superposition des incitations fiscales peuvent

porter préjudice à la cohérence de la politique fiscale⁶⁸². Toutefois, un pays qui offre un bon climat d'investissement peut, à la limite, se dispenser d'accorder de nombreux avantages fiscaux. Inversement, des avantages fiscaux très importants peuvent ne pas provoquer d'investissements si les investisseurs éventuels jugent le climat général peu encourageant. Tel est le cas en Centrafrique où le climat général est jugé peu encourageant par les investisseurs étrangers. Les différentes crises militaro-politiques ont conduit à une situation d'instabilité politique entraînant de nombreuses interruptions dans la vie économique et sociale du pays. Il découle de l'ensemble de ces problèmes la faiblesse des recettes budgétaires. Car, le faible niveau de prélèvement public ne permet pas à l'État de faire face à tous ses engagements. Cet amenuisement des recettes résulte de l'inefficacité et de l'inefficience des administrations fiscale et douanière. Au regard des effets distorsifs de la fiscalité, la réforme du système fiscal semble être la voie à privilégier.

⁶⁸² Jean-Pierre JOUYET, Bruno GIBERT et Philippe MOUTIE, Les dépenses fiscales ... tour d'horizon, RFFP, n° 18, 1987, pp. 21-28.

CONCLUSION DU TITRE II

269.- L'examen du titre 2 de l'étude s'est attaché, d'une part à analyser le rapport qui existe entre le système fiscal et les politiques de développement mises en œuvre. D'autre part, il a montré les limites de la structure fiscale quant à la mobilisation des ressources nécessaires pour financer le développement. À cet effet, le financement des actions de développement n'est pas assuré par les impôts. L'État compte fondamentalement sur les rentes des matières premières et l'aide internationale pour financer son développement. L'extranéité du processus de développement et de son financement va induire la création d'une classe dirigeante, dont le principal mobile est l'orientation de l'économie nationale vers l'extérieur⁶⁸³. La fiscalité n'était qu'un simple instrument budgétaire. Au milieu des années 1980, lorsque cette option a montré ses limites et qu'apparaissent les premiers PAS, l'impôt devient alors l'outil par excellence d'équilibre budgétaire. Ainsi, le rôle de la fiscalité est mis en évidence dans les plans de développement. L'impôt est incontestablement un instrument de politique économique. Pour autant, les décisions en matière fiscale sont porteuses de choix politiques et économiques qui renvoient à des questions d'efficacité économique⁶⁸⁴. Mais, la fiscalité centrafricaine présente d'innombrables défauts. Elle est caractérisée, d'une part, par sa fragilité due à une assiette particulièrement étroite, ses effets économiques négatifs et ses taux d'imposition prohibitifs.

270.- D'autre part, elle est marquée par la faible efficacité des services de gestion ainsi qu'à l'inadaptation de la législation aux réalités économiques. Ce diagnostic met en évidence les difficultés du système fiscal centrafricain à financer le développement. Par ailleurs, la vie des affaires est perturbée par les soubresauts politiques, l'incohérence des politiques économiques, la corruption et les difficultés de recouvrements. Dans ces conditions, les entreprises ne peuvent pas se contenter de créer « un îlot de prospérité dans un océan de misère », selon l'expression de Monsieur Henri-Bernard SOLIGNAC-LECOMTE⁶⁸⁵. Elles ne sont pas obligées d'aller investir là où le risque de perte est permanent. D'où, les facteurs d'ordre non fiscal jouent un rôle important de sorte que la décision de l'entrepreneur est prise avant même qu'il n'examine

⁶⁸³ Thierry MICHALON, *Quel Etat pour l'Afrique*, Présence Africaine, 1978, pp. 64-65.

⁶⁸⁴ Marc LEROY, *L'impôt, l'État et la société : la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, Economica, 2010.

⁶⁸⁵ Economiste au centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

les facteurs d'ordre fiscal⁶⁸⁶. Toutefois, le peu d'intérêt que suscitent les investisseurs étrangers pour le pays ne participe pas efficacement à l'élargissement de l'assiette fiscale. C'est un constat global de faillite de l'État qui est dressé à travers toutes ces limites. De ce fait, la politique fiscale doit participer de manière significative au financement endogène du développement de la République Centrafricaine.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

271.- Il y a plus de cinquante ans, René DUMONT publiait « L'Afrique noire est mal partie »⁶⁸⁷. Il y dépeint prophétiquement une région du monde condamnée par les héritages politiques et économiques, les convoitises internationales et les mauvais choix de politique économique. Depuis, l'histoire a rendu son verdict. Elle a condamné l'Afrique subsaharienne à la stagnation économique et parfois à une dérive marquée, selon les zones, à la famine, aux conflits larvés, voire à la guerre. Précurseur, Monsieur Dumont avait compris les problèmes qui attendaient l'Afrique à peine décolonisée et préconisait des solutions concrètes à son développement. Il invite à adapter les tâches de l'État aux ressources en hommes susceptibles d'y faire face par les moyens les plus tenaces de l'éducation et de l'apprentissage. Bien entendu, il n'est pas d'obstacle qui puisse empêcher durablement un pays de remplir cette tâche. Le constat général à ce stade de l'étude est celui de l'inadaptation de la politique fiscale aux objectifs du développement économique et social de la République Centrafricaine. L'étude du système fiscal centrafricain a permis de mesurer le chemin parcouru par le pays depuis qu'il a conquis le droit de définir ses institutions, en particulier son système d'imposition.

272.- Par ailleurs, l'incohérence des politiques économiques a constitué, elle aussi, un handicap sérieux au développement du pays. Ce qu'a également constaté Pierre KALCK, lorsqu'il écrit : « Il ne faut pas chercher ailleurs les réticences que manifestent les capitaux à s'investir dans un pays qui pratique la plus incohérente des politiques économiques, [...] La politique fiscale, la politique budgétaire, la politique économique semblent s'engager, plus que nulle part ailleurs,

⁶⁸⁶ Kabral YANGASSENGUE, Les aspects juridiques de l'interventionnisme économique dans les Etats francophones d'Afrique au Sud du Sahara : cas de la Centrafrique, Thèse, Université Toulouse 1, 1986, p. 149.

⁶⁸⁷ René DUMONT, L'Afrique noire est mal partie, Édition du Seuil, 1962.

sur des voies où elles n'ont aucune chance de se rencontrer »⁶⁸⁸. Toutes ces difficultés qui affectent la mobilisation des ressources intérieures ne permettent pas de faire le lien entre la fiscalité et le développement. La fiscalité n'a pas été un outil au service de la politique du développement de la République Centrafricaine. Depuis les années 1980, la structure du système fiscal a peu évolué. Elle n'a fait que perpétuer au fil du temps les legs coloniaux. Même, les réformes libérales des programmes d'ajustement structurel n'ont pas permis de mobiliser efficacement les ressources fiscales nécessaires au développement économique et social du pays. Avec le concours de la communauté financière internationale⁶⁸⁹, le Centrafrique a conçu et mis en œuvre des réformes économiques. Ces réformes ont pour but d'améliorer la performance des finances publiques de manière à recréer des conditions favorables pour un développement économique⁶⁹⁰.

273.- Ces plans de développement ont du mal à atteindre leurs objectifs initialement fixés. Car, leur financement dépendait entièrement de fonds extérieurs. L'échec des schémas de développement, portés par des relations de dépendance, a conduit la communauté internationale à préconiser un changement radical de politique économique. Cette analyse permet de comprendre pourquoi la fiscalité n'a pas été assez utilisée dans la lutte contre les vulnérabilités qui s'intègre actuellement comme la priorité de toutes les politiques de développement. Au regard des ressources propres et des dépenses ordinaires, la capacité financière de l'État centrafricain demeure insuffisante pour faire face aux dépenses régaliennes et contribuer de manière efficiente à ce programme. Les pouvoirs publics, conscients que l'insuffisance des ressources est un des facteurs induisant les crises récurrentes dans le pays, doivent accentuer leurs efforts dans la réponse aux nouveaux défis dans le cadre d'une solution plus globale. À cette fin, des stratégies bien adaptées et efficientes doivent être recherchées afin d'éviter ces écueils. Car, la logique économique de l'impôt en tant qu'instrument de politique économique doit servir de levier pour le développement par l'adoption de politiques publiques visant à améliorer l'incidence de la politique fiscale.

⁶⁸⁸ Pierre KALCK, Réalités oubanguiennes, Ed. Berger-Levrault, 1959, p. 218.

⁶⁸⁹ La Banque mondiale, la BAD, le FMI, l'Union européenne.

⁶⁹⁰ République Centrafricaine, Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, 2008-2010, p. 29.

SECONDE PARTIE : LA FISCALITÉ, UN OUTIL STRATÉGIQUE À PARFAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU CENTRAFRIQUE

274.- La fiscalité joue un rôle essentiel dans le programme d'action pour le développement économique⁶⁹¹. L'impôt est, de ce fait, l'un des principaux instruments dont dispose la puissance publique pour collecter ses ressources budgétaires afin de financer le développement. En effet, il existe un lien étroit entre la fiscalité et les éléments économiques sur lesquels elle repose et qui constituent la matière imposable. Leur nature et leur importance fixent impérativement les formes et les limitent des prélèvements possibles⁶⁹². Le défi pour les pouvoirs publics consiste à trouver un équilibre entre un régime fiscal favorable à l'investissement et un niveau d'imposition dégageant suffisamment de recettes pour financer les investissements publics⁶⁹³. Pour que la fiscalité œuvre en faveur du développement, les autorités politiques centrafricaines doivent faire face au défi de maintenir un équilibre entre les priorités en matière de politiques publiques. Un accent particulier doit d'abord être mis sur la mobilisation des ressources fiscales et l'élargissement de l'assiette fiscale.

275.- Ceci afin d'assurer des recettes stables pour financer le développement et de diversifier l'assiette fiscale. En outre, la croissance économique et la dynamique de l'investissement subissent l'influence de la fiscalité⁶⁹⁴. De ce point de vue, le rôle de la fiscalité s'étendant au-delà de la promotion de la croissance économique, elle doit se mettre au service de ce nouvel horizon⁶⁹⁵. Celui de la construction d'un modèle de développement fondé sur la fiscalité orientée vers l'investissement, mais basée sur la responsabilité collective et individuelle des bénéficiaires du développement⁶⁹⁶. Il est évident que le débat fiscal actuel pose la question de l'adaptation de la fiscalité aux mutations économiques. L'analyse du système fiscal centrafricain laisse apparaître deux nécessités qui constituent les axes majeurs de toute réflexion

⁶⁹¹ Mike PFISTER, Une fiscalité orientée vers l'investissement et le développement : Aperçu de quelques enjeux de politique fiscale en Afrique, NEPAD-OCDE, 2009, p. 5.

⁶⁹² Pierre BELTRAME, Les systèmes fiscaux, PUF, 1997, p. 9.

⁶⁹³ Mike PFISTER, op cit, p. 7.

⁶⁹⁴ Idem, p. 12.

⁶⁹⁵ Gianmarco MONSELLATO, Pour un nouveau contrat fiscal, Les Notes Stratégiques de l'Institut Choiseul, Avril 2013, p. 10.

⁶⁹⁶ René OSSA, Reformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Edilivre, 2012, p. 41.

sérieuse sur l'implication de la fiscalité dans le financement du développement. D'une part, la question de la réforme fiscale en République Centrafricaine doit être appréciée en prenant en compte tous ses enjeux (Titre 1). D'autre part, la fiscalité doit être considérée comme un outil au service de politique du développement (Titre 2).

TITRE 1 : LES RÉFORMES FISCALES EN CENTRAFRIQUE : QUELS ENJEUX POUR LE DÉVELOPPEMENT ?

276.- Pendant longtemps, les pouvoirs publics ont donné à la fiscalité un rôle financier et économique accru qui ne favorise pas le développement. Durant la colonisation, le rôle de l'impôt fut d'abord celui d'affermir l'autorité du pouvoir politique et de procurer des ressources financières pour le fonctionnement de l'administration. Il a ensuite d'autres fonctions subsidiaires, notamment la monétarisation de l'économie et l'incitation au travail par le biais de l'impôt de capitation. Le constat est édifiant. Qu'il s'agisse de la période coloniale ou du Centrafrique actuel, les pouvoirs publics n'ont pas réussi à adapter l'environnement économique et social à l'environnement fiscal. D'où la faiblesse de l'assiette fiscale qui induit sur le rendement de l'impôt. Comment sortir de cette spirale destructrice ? De nouvelles activités se développent et les modèles sociaux se transforment, de sorte que la matière taxable se déplace, et les conceptions relatives à l'utilisation de l'instrument fiscal changent avec le temps. Il faut entendre par là que tous les États du monde connaissent des problèmes semblables, mais s'organisent pour y apporter des solutions⁶⁹⁷. Même si des modifications trop fréquentes de l'impôt peuvent nuire à l'activité économique en amplifiant l'incertitude de son environnement, la réforme fiscale reste un impératif dans un monde en mutation⁶⁹⁸. C'est en partant des mutations économiques qu'il faut bâtir une fiscalité d'avenir plutôt que de se réfugier dans une fiscalité musée⁶⁹⁹. La fiscalité doit aussi être flexible en s'adaptant aux transformations économiques et sociales⁷⁰⁰. Car, l'impôt doit en permanence être adapté à l'environnement dans lequel il opère et le renforcement du système fiscal induit l'amélioration

⁶⁹⁷ Jean Jacques GLEIZEL, « L'État et la sécurité en Afrique » in Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, Dalloz, décembre 2000, p.908-914.

⁶⁹⁸ André ROUX, Finances publiques, Notice 14 : « Les voies de réforme de la fiscalité », La Documentation française, 2008, p. 115.

⁶⁹⁹ Gianmarco MONSELLATO, Pour un nouveau contrat fiscal, Les Notes Stratégiques de l'Institut Choiseul, Avril 2013, p. 6.

⁷⁰⁰ André ROUX, op cit.

du consentement à l'impôt. Réformer la fiscalité centrafricaine, c'est prendre en compte deux impératifs : le pari de la modernité d'une part (Chapitre 1), la nécessité du rendement fiscal d'autre part (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LES ENJEUX DE LA RÉFORME FISCALE : ENTRE LES CONTINGENCES DU PASSÉ ET LES EXIGENCES DE LA MODERNITÉ

277.- La nécessité de mobiliser substantiellement les ressources fiscales pour financer le développement a été et demeure la principale cause de la réforme fiscale en Centrafrique. La réforme fiscale a une importance liée au rôle majeur de l'impôt pour assurer le financement interne du développement. En effet, la notion de réforme laisse penser que des dispositions prises dans le passé sont inadaptées pour la situation présente et à venir, que des erreurs ont été commises dans le passé ou bien encore et qu'il faut les corriger. En matière fiscale, corriger, rétablir voire changer un système fiscal jugé inadapté et inefficace devient une nécessité impérieuse et inéluctable⁷⁰¹. Il s'agit d'intégrer la fiscalité au centre de toute politique de développement et de l'adapter à l'environnement économique et social. Pour cela, la fiscalité doit être repensée parce qu'elle est un outil de compétitivité et de croissance. Afin de procéder à une réforme fiscale, un état des lieux est préalablement fait. Le constat résultant de cet état des lieux permet de dégager les principales orientations de la réforme.

278.- C'est ainsi que les précédents développements ont mis en évidence les insuffisances de la fiscalité centrafricaine : potentialités fiscales existantes inexploitées, carences de l'administration fiscale et recours massif à l'aide extérieure. Compte tenu de cette situation, la rationalisation⁷⁰² du système fiscal s'impose. Le système fiscal est réaménagé pour accompagner les réformes économiques et sociales entreprises en vue de promouvoir le développement du pays par le financement endogène. Il consiste à améliorer la transparence et le respect de la législation fiscale. Il vise également à renforcer les capacités de recouvrement de l'impôt dans le contexte de la mobilisation des ressources internes pour le développement. C'est pourquoi, il convient de procéder à l'identification des mesures mises en œuvre pour

⁷⁰¹ Nahed Mohamed Ali EL FAKIR, La réforme fiscale dans les pays émergents : le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Egypte, Université Aix-Marseille III, Thèse, 2004, p. 152.

⁷⁰² Christophe HECKLY, Rationalité économique et décision fiscale, LGDJ, 1987.

atteindre cet objectif. De même que l'analyse du contexte et des conditions de réussite de la réforme fiscale permet de mesurer si l'objectif de mobilisation de ressources internes a été atteint. La dynamique des réformes fiscales en Centrafrique constitue autant une démarche de cohérence des normes fiscales (Section 1) qu'une démarche pour un objectif d'efficacité budgétaire (Section 2).

SECTION 1 : LA DYNAMIQUE DES RÉFORMES FISCALES : UNE MISE EN COHÉRENCE DES NORMES FISCALES

279.- À la fin des années 80, les finances publiques ont connu de nombreux problèmes liés au manque de ressources à cause de l'évolution de la conjoncture internationale. Ces difficultés ont engendré des déséquilibres persistants avec des déficits budgétaires et un niveau de dette de plus en plus insoutenable. Cette situation a conduit le Gouvernement centrafricain à engager une série de réformes fiscales. En effet, la fiscalité n'est qu'un instrument de financement des politiques publiques. Le dispositif fiscal actuel en Centrafrique est le résultat d'efforts inlassables de réformes tendant à moderniser le système du prélèvement fiscal et à redonner à la puissance publique les moyens de ses interventions, dans un contexte économique national et international difficile. L'objectif est de rechercher les moyens permettant à l'Etat de mobiliser le maximum de ressources fiscales sans provoquer des distorsions économiques et sociales. La réforme doit assurer à l'État des recettes fiscales stables, en réduisant la dépendance du budget vis-à-vis de l'aide extérieure. En cela, l'analyse de la dynamique des réformes amène à faire le bilan de toutes ces réformes (Paragraphe 1) afin d'opérer un arbitrage avec les progrès réalisés (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LA PREMIÈRE PHASE DES RÉFORMES FISCALES ENTREPRISES

280.- Le système fiscal centrafricain reprend à son compte d'anciennes réglementations de la période coloniale tout en aménageant les dispositions. C'est ainsi qu'existe, aux côtés des droits d'enregistrement, une fiscalité indirecte constituée de l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur les transactions, les droits de porte composés de droits de douane et de diverses taxes à

l'importation⁷⁰³. Les exportations des produits primaires sont l'objet de taxes à l'exportation et de prélèvement des caisses de stabilisation mises en place pour gérer les filières des principaux produits de rente. Concernant la fiscalité directe, l'impôt de capitation est certes aboli, mais il est revenu sous une autre appellation : l'impôt personnel numérique (IPN). Le régime fiscal est composé de plusieurs impôts et taxes sans que ceux-ci aient toujours un rendement conséquent⁷⁰⁴. Les taux prohibitifs vont engendrer une véritable législation d'exception pour attirer les investissements étrangers ou pour retenir ceux existants. Celle-ci prévoit des dépenses fiscales qui sont de manques-à-gagner résultant des allègements accordés à certains contribuables. Elles sont perçues comme des facteurs de nuisance, d'où l'intérêt de diverses réformes fiscales mises en œuvre. L'analyse fait le bilan des réformes fiscales passées (I). Leur application a induit la mise en conformité du système fiscal centrafricain avec la législation communautaire (II).

I – L'ANALYSE DU BILAN DES RÉFORMES FISCALES DE LA PÉRIODE 1980 À 1990

281.- Après les indépendances, les anciens systèmes coloniaux connurent des fortunes diverses. À partir de 1970, les programmes d'assainissement budgétaires ont conduit aux améliorations de la structure de la fiscalité et de l'administration de l'impôt dans de nombreux pays en développement. Un certain nombre de pays, notamment le Centrafrique, ont rationalisé et organisé la structure de la fiscalité pour réduire les impôts générateurs de distorsions, tout particulièrement les taxes sur le commerce international. Ils se sont orientés vers des taxes de consommation reposant sur une large assiette. Dans la pratique, les droits de porte et les taxes indirectes sur la consommation sont demeurés prépondérants dans la structure des recettes publiques. Les taux délibérément élevés pratiqués dans le cadre de la protection tarifaire, ainsi que les restrictions quantitatives sur de nombreux articles ont progressivement constitué de puissantes incitations à la fraude⁷⁰⁵. Dans cette mouvance, le gouvernement va tenter de réduire le déséquilibre des finances publiques par une série de mesures ponctuelles sur le plan fiscal.

⁷⁰³ Frantz PENTZLIN, Politique fiscale en République Centrafricaine, Ministère du Plan et de la Coopération, 1986, p. 15.

⁷⁰⁴ Idem.

⁷⁰⁵ Ibidem.

282.- Le gouvernement se propose, avec la réforme douanière et celle du code général des impôts, de consolider le retour progressif à l'équilibre budgétaire, d'encourager l'investissement et de relancer l'économie nationale. En réalité, la principale réforme de la fiscalité centrafricaine a eu lieu au début des années 80, à la suite des recommandations des partenaires au développement, dans le cadre du programme d'ajustement structurel⁷⁰⁶. Ces réformes ont eu pour principaux objectifs l'amélioration de la structure du système fiscal centrafricain destiné à servir d'instrument de développement économique et la restructuration des administrations fiscale et douanière pour un meilleur rendement de la collecte des impôts. Celles-ci visent, à travers les modifications apportées à la politique budgétaire, à accroître les recettes publiques et à réduire les distorsions d'origine fiscale, à encourager l'investissement étranger et à adapter la fiscalité à l'évolution des activités économiques. Ce volet fiscal des réformes du programme d'ajustement structurel, s'inspirant des concepts des économies de l'offre, tente d'aménager l'optimisation de la collecte de recettes fiscales et favoriser la croissance économique du pays.

283.- C'est en application de la célèbre courbe de Laffer⁷⁰⁷, communément connue sous la fameuse expression de « Trop d'impôts tue l'impôt », que le programme d'ajustement structurel va placer la fiscalité au centre des réformes économiques préconisées en Centrafrique. La RCA a entamé une véritable refonte du système fiscal en prenant des mesures adéquates. Elles ont concerné d'abord la fiscalité intérieure, avec un objectif de réduction des charges fiscales du secteur formel et l'augmentation de recettes publiques. Globalement, la fiscalité des personnes physiques se présente comme une imposition cédulaire par nature de revenu. Il s'agit des traitements et salaires, revenus fonciers, bénéfices industriels, commerciaux et artisanaux, bénéfices agricoles, bénéfices non commerciaux et les revenus des capitaux mobiliers. Chaque type de revenu est imposé selon les règles d'assiette et de liquidation qui lui sont propres. En plus, un impôt général sur le revenu est appliqué avec un barème progressif avec un

⁷⁰⁶ Les premières réformes du système fiscal ont été entreprises sous le Programme d'ajustement structurel mis en œuvre au cours de la période 1986-1990 et appuyé par les institutions de Bretton Woods.

⁷⁰⁷ Arthur Betz LAFFER, né le 14 août 1940, est un économiste libéral américain et chef de file de l'école de l'offre ("supply side"). C'est un défenseur fervent des politiques de réduction des impôts. Il est aussi l'auteur de la célèbre courbe de Laffer portant son nom et qui tente de montrer que « trop d'impôt tue l'impôt ». Le schéma de Laffer est une modélisation économique, basée sur l'idée que la relation positive entre croissance du taux d'imposition et croissance des recettes de l'État est vérifiable jusqu'à certain seuil très élevé, à partir duquel une augmentation de l'impôt conduirait alors à une baisse des recettes de l'État, parce que les agents économiques surtaxés seraient incités à moins travailler (cela ne vaut plus la peine de travailler si les revenus issus du travail sont trop faibles).

plafonnement à 50% du taux marginal appliqué aux personnes physiques. L'institution de l'impôt général sur le revenu (IGR) marque la rupture avec le passé, et témoigne d'une volonté de rationalisation de l'imposition et de rentabilité du système fiscal centrafricain. Il illustre bien les composantes majeures et les tendances fortes de l'évolution de la fiscalité des revenus des personnes physiques en Centrafrique.

284.- Concernant les impôts sur les bénéfices, le taux d'imposition, qui était auparavant de 46% pour les entreprises, est ramené à 40%. Il est prévu, à cet effet, une exonération de certaines plus-values en cas de réinvestissement. En matière de patente, il a été mis en place un système d'aide aux petites et moyennes entreprises (PME). Ainsi, les PME sont exonérées du paiement de la patente à la première année civile de leur création. Cette mesure vise à favoriser la création d'entreprises. Par conséquent, ne sont pas concernées les reprises d'activités et les créations d'établissements annexes. En outre, l'on assiste à la réorganisation des services d'assiette et de recouvrement ainsi qu'à l'harmonisation des dispositions du Code générale des impôts avec le Code des investissements. La réforme tarifaire de 1986 a concerné également la fiscalité de porte, dont la multitude et le niveau des taux étaient jugés trop élevés pour assurer les conditions d'une bonne compétitivité des entreprises nationales. Les mesures retenues portent sur la diminution des droits de douane, la réduction du nombre des taux et la suppression des barrières non tarifaires. Les taux prohibitifs constituent, par ailleurs, la raison fondamentale de la prolifération des exonérations. Les mesures retenues concernent également la limitation et le suivi des exonérations.

285.- Ces réformes n'ont pas atteint le résultat espéré puisqu'elles ont posé de sérieuses difficultés financières à l'Etat à cause de la détérioration des recettes fiscales. Car, les différents aspects du système fiscal sont envisagés les uns après les autres sans prendre en compte les réformes éventuelles intervenues dans certains secteurs de l'administration publique. Si bien que l'évolution du système fiscal résulte plus d'un « bricolage » continu⁷⁰⁸ que de réformes réelles. Les pouvoirs publics ont été obligés de revenir partiellement sur certaines mesures fiscales. Ces mesures ont perduré jusqu'à la dévaluation du franc CFA⁷⁰⁹ qui a créé une nouvelle situation et des conditions favorables pour réexaminer le dispositif fiscal. Sur le plan

⁷⁰⁸ Pierre BELTRAME et Lucien MEHL, Techniques, politiques et institutions fiscales comparées, PUF, 1997, p. 679.

⁷⁰⁹ La dévaluation du franc CFA intervenue en janvier 1994 à Dakar au Sénégal.

communautaire, cette situation est consolidée par la réforme fiscalo-douanière engagée sous l'impulsion de la CEMAC pour la construction d'un marché unique régional. Cette réforme a comme objectif principal la mise en place d'une fiscalité adaptée au processus de renforcement de l'intégration économique au sein de la CEMAC. À la suite de la réforme fiscalo-douanière et dans la stratégie de mobilisation des ressources internes, le Gouvernement centrafricain a procédé à une refonte globale du système fiscal centrafricain en adéquation avec l'harmonisation fiscale communautaire.

II - LA MISE EN CONFORMITÉ DU SYSTÈME FISCAL CENTRAFRICAIN AVEC LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE : LA PÉRIODE TRANSITOIRE

286.- L'intégration régionale constitue un levier essentiel dans la conduite des réformes nécessaires au développement. La République Centrafricaine, de concert avec les autres pays membres de la CEMAC⁷¹⁰, s'est inscrite dans une dynamique communautaire de réformes. L'objectif d'intégration régionale a conduit les États membres à ouvrir dès 1994⁷¹¹, un processus d'harmonisation fiscale. De nombreuses directives ont été actualisées et d'autres ont élaborées régissant divers domaines des finances publiques. Ce processus traduit la volonté du législateur communautaire d'abandonner le recours à des droits de douane élevés, obstacle à la compétitivité des entreprises au sein de l'union. De ce fait, l'harmonisation fiscale vise à éliminer toutes les barrières tarifaires et non tarifaires pour les produits locaux et à la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC) pour les produits tiers. Il regroupait l'ensemble des droits et taxes s'appliquant aux marchandises importées en dehors de l'Union (les droits de douane, la taxe sur le chiffre d'affaires et la taxe complémentaire). Le TEC présente une structure simplifiée avec quatre taux⁷¹² (voir Tableau n° 15). Les marchandises produites dans la sous-région bénéficiaient d'une fiscalité spécifique composée de la taxe unique (TU), la taxe intérieure à la production (TIP) et l'impôt sur le chiffre d'affaires intérieur (ICAI).

⁷¹⁰ La CEMAC a été constituée en 1994 à N'Djamena. A l'origine une première Union Douanière Équatoriale avait été créée en 1959 entre le Congo, le Gabon, la RCA et le Tchad qui ont été rejoints en 1962 par le Cameroun puis par la Guinée Equatoriale. En 1964, ces cinq pays ont constitué l'Union Douanière et Economique des Etats d'Afrique Centrale (UDEAC). Le premier TEC a été adopté en 1970. Cette union douanière et économique a connu de nombreux dysfonctionnements.

⁷¹¹ Année de la dévaluation du franc CFA.

⁷¹² Le code communautaire des douanes.

287.- Le programme régional de réformes fiscalo-douanières en UDEAC avait établi que les instruments fiscaux et douaniers antérieurs de l'Union comportaient de graves faiblesses préjudiciables pour les économies de la sous-région. Une grande confusion régnait entre la mission de protection des productions du territoire douanier, et celle de procurer des recettes pour les finances publiques. Le système, par sa complexité, donnait l'impression d'une jungle exigeant une administration lourde pour l'État et pour les contribuables. La taxe unique, les codes des investissements, les exonérations exceptionnelles diverses, la taxe sur le chiffre d'affaires (TCA), cumulative en cascades, introduisaient des distorsions importantes et beaucoup d'inégalités dans la répartition du fardeau fiscal⁷¹³. Chaque État tente alors d'optimiser ses finances publiques en instituant des taxes arbitraires nationales et en fixant les taux de la taxe sur le chiffre d'affaires et de droit d'accise en fonction des exigences de l'équilibre des finances publiques. L'unification douanière et fiscale a été une source de distorsions⁷¹⁴. Le caractère communautaire du TEC s'est révélé illusoire. La multiplication des taxes complémentaires à l'importation a rompu l'unité du tarif extérieur commun. Le régime de la taxe unique a engendré un protectionnisme excessif des entreprises agréées les rendant peu compétitives. Il conduisait à une discrimination entre entreprises locales et entreprises étrangères. De plus, les politiques fiscales sont apparues très variables d'un pays à l'autre du fait de la multiplication des taxes intérieures indirectes.

288.- Avant 1994, les structures institutionnelles de la CEMAC étaient incapables de contribuer efficacement au processus d'intégration. Il en résulte un déclin des instruments fiscaux et douaniers dans leurs missions de collecte des ressources budgétaires des États. Afin de remédier à cet état de fait, une réforme fiscalo-douanière a été initiée pour promouvoir l'harmonisation des politiques fiscales et douanières des États de la CEMAC. La réforme vise à éliminer les faiblesses et à moderniser le système fiscal. C'est dans ce contexte qu'a été conçu le Plan régional de réforme dont la réforme fiscalo-douanière constitue le premier volet. Elle avait pour but de définir une plate-forme minimale de mesures fiscales et douanières communes à prendre par les États membres pour parvenir à la suppression progressive des restrictions aux échanges.

⁷¹³ Secrétariat Général de l'UDEAC, Réforme fiscalo-douanière : Nouveau régime fiscal et douanier, Rapport, Avril 1997, p. 7.

⁷¹⁴ Les appréciations divergentes des coûts et avantages de l'intégration ont conduit dès 1968 à une grave crise de l'institution marquée par le retrait du Centrafrique et du Tchad qui créent avec l'ex-Zaïre une organisation relativement éphémère l'UEAC (Union des États de l'Afrique centrale) qui n'a duré que deux ans seulement, le Centrafrique réintégrant l'UDEAC en 1970 et le Tchad en 1984.

Ces efforts d'intégration visent à constituer un vaste marché unifié des pays d'Afrique centrale, au moyen d'une fiscalité harmonisée. Cette réforme fiscal-douanière est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995. L'économie de la réforme repose sur l'augmentation des recettes fiscales, la recherche d'une meilleure compétitivité des entreprises. Parmi les acquis essentiels de l'intégration régionale entre pays de la CEMAC figurent la libéralisation des échanges commerciaux intracommunautaire, la réduction des tarifs à l'égard des pays tiers et la suppression de certaines restrictions. Un code communautaire des douanes a été adopté en 2001. La réforme a supprimé également la Taxe unique (TU) qui est remplacée par le Tarif préférentiel généralisé (TPG) pour le commerce intracommunautaire. Il s'applique aux produits fabriqués ou commercialisés en zone CEMAC. Le taux du tarif des douanes applicable aux produits d'origine communautaire est de zéro⁷¹⁵. Ce qui signifie que les échanges de marchandises sont libres de tout droit de douane entre les six pays de l'Union. Au TPG vient s'ajouter la taxe sur le chiffre d'affaires du pays concerné. Enfin, la réforme a consacré la suppression des exonérations exceptionnelles.

Tableau N° 15 : Les taux de droits de douane applicables aux produits des pays tiers importés au sein de la CEMAC

Type de produits	Catégorie	Droit de douane
Biens de première nécessité	Catégorie I	5 %
Matières premières et biens d'équipement	Catégorie II	10 %
Biens intermédiaires et divers	Catégorie III	20 %
Biens de consommation courante	Catégorie IV	30 %

Source : Tableau réalisé par l'Auteur.

289.- Dans le domaine fiscal, la réforme s'est fondée sur l'harmonisation des fiscalités intérieures⁷¹⁶. L'objectif est d'éliminer les facteurs qui peuvent constituer des obstacles à l'implantation des entreprises et à la libre concurrence. La multitude des taxes indirectes existantes ont été remplacées par la Taxe sur le chiffre d'affaires (TCA)⁷¹⁷, étape transitoire à

⁷¹⁵ Article 17 de la Charte Communautaire des Investissements de la CEMAC.

⁷¹⁶ C'est ainsi que plusieurs dispositions fiscales ont été harmonisées : l'impôt sur le chiffre d'affaires intérieur en 1969, l'impôt sur les sociétés en 1972, l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 1977, l'assiette et le champ d'application de l'impôt sur les revenus de capitaux et valeurs mobilières en 1977.

⁷¹⁷ Celle-ci se substitue à la TCAI, à l'ICAI, à la Taxe intérieure, ainsi qu'à d'autres taxes : Taxe intérieure à la production au Cameroun, Taxe à la consommation intérieure en Centrafrique et au Gabon, Taxe intérieure à la

l'instauration de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui a été adoptée immédiatement par certains États. Dans la même logique d'amélioration des instruments fiscaux et douaniers, la réforme a institué le droit d'accises. La réforme a également préconisé un abaissement des taux des impôts sur les bénéfices et un élargissement de l'assiette imposable. Un impôt sur le revenu applicable aux personnes physiques a été institué. Enfin, la réforme a supprimé les régimes dérogatoires contenus dans le Code des investissements communautaire. La réforme fiscalodouanière de 1995 a eu pour but d'uniformiser la législation fiscale, de simplifier la fiscalité, d'accroître les recettes budgétaires des États membres. Par la transposition dans les normes nationales, elle a débarrassé le système fiscal centrafricain des répliques de la législation coloniale. Mais, la question n'est pas de débarrasser les répliques de la législation coloniale. C'est de redéfinir la structure fiscale qui minimise l'impact négatif des impôts sur la croissance tout en préservant les recettes budgétaires. Bien que la réforme fiscale entreprise ait radicalement modifié la structure de la fiscalité en Centrafrique, le système fiscal centrafricain reste marqué par un certain nombre de pesanteurs qui limitent son efficacité. Le système fiscal est inadapté aux objectifs du développement. Face à cette situation, les pouvoirs publics ont engagé une nouvelle série de réformes fiscales visant à éliminer les distorsions qui font obstacle à la mobilisation efficace des ressources fiscales. Ces réformes ont pour objectif de créer un environnement fiscal encourageant l'investissement et la croissance.

PARAGRAPHE 2 : LA DEUXIÈME PHASE DES RÉFORMES DU SYSTEME FISCAL : LA TRANSPOSITION DES NORMES FISCALES COMMUNAUTAIRES EN DROIT INTERNE

290.- La République Centrafricaine a procédé à de vastes réformes visant à améliorer la mobilisation des ressources fiscales. Le système fiscal a subi des aménagements structurels ayant pour objectif la simplification de la législation fiscale et l'augmentation des recettes publiques. A partir de 2004, des réformes structurelles et institutionnelles ont été menées avec l'assistance technique des partenaires au développement⁷¹⁸. En ce qui concerne la fiscalité indirecte et la fiscalité sur le commerce international, le dispositif fiscal centrafricain est en

consommation au Congo, Taxe complémentaire au Tchad. Le taux de la TCA est déterminé par chaque Etat à l'intérieur d'une fourchette fixée par la directive.

⁷¹⁸ Ces partenaires au sont : le FMI, la BAD, la Banque mondiale et l'Union Européenne.

adéquation avec les directives de la CEMAC. Le processus d'intégration doit constituer un point d'ancrage important de la stratégie de développement de la RCA. Les réformes ont préconisé l'unification des taux relevant de la fiscalité indirecte, la maîtrise des exonérations et la facilitation des échanges. Mais les résultats obtenus ne sont pas assez encourageants, dans la mesure où le niveau des recettes fiscales n'a pas connu une amélioration substantielle. D'une manière générale, les actions de réformes fiscales sont relatives à la simplification de la législation fiscale (I), de la législation douanière et de la fiscalité spécifique (II).

I - LES AVANCÉES DANS LA SIMPLIFICATION DE LA LÉGISLATION FISCALE

291.- Les directives communautaires régissent la fiscalité directe et indirecte des États membres. Cette coordination vise notamment à créer un cadre fiscal propice à l'intégration économique régionale et à assurer la transition fiscale. À cet effet, plusieurs travaux d'experts sur le système fiscal en Centrafrique ont identifié des facteurs de faiblesse dans la législation fiscale. Cette situation se justifie par la complexité de la législation fiscale. Elle se traduit par la multiplicité des bases d'imposition, des taux d'imposition élevés et des mécanismes de retenue à la source peu équitables. Une telle législation fiscale ne peut promouvoir le développement des activités économiques. Elle contribue à entretenir le secteur informel qui prend de l'ampleur au détriment du secteur formel qui se délite occasionnant la faible performance des recettes fiscales. Or, l'amélioration de la performance fiscale nécessite la mise en application d'une législation simple permettant aux contribuables d'être informés sur leurs obligations fiscales. C'est pour créer les conditions nécessaires à l'amélioration de la collecte des recettes fiscales que le gouvernement a procédé à la simplification de la législation fiscale. Ces réformes ont concerné à la fois la fiscalité directe (1) et la fiscalité indirecte (2).

1. Le réaménagement de la fiscalité directe : l'introduction de certains prélèvements nouveaux

292.- Les impôts directs sont assis essentiellement sur les revenus des personnes physiques ou morales⁷¹⁹. Si les impôts directs dans les économies développées constituent un instrument privilégié pour agir sur la distribution des revenus, leur effet reste faible dans la plupart des

⁷¹⁹ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser les ressources publiques pour le développement, Economica, 2005, p. 28.

pays en développement en raison des contraintes affectant la fiscalité directe⁷²⁰. Durant plusieurs décennies, la fiscalité sur les revenus des personnes physiques et des sociétés constituait un des éléments de faiblesse du système fiscal centrafricain, en raison de sa complexité et de son faible rendement. En effet, la RCA éprouve des difficultés à développer sa fiscalité directe pour deux raisons essentielles. La première raison est justifiée par l'assiette trop étroite sur laquelle est appliqué l'impôt sur le revenu d'une part. Et d'autre part, la difficulté à faire respecter les obligations fiscales au regard de l'impôt sur les sociétés. La seconde raison est la faiblesse de l'administration fiscale à procéder au recouvrement d'impôts. Les efforts de simplification de la législation fiscale entamés depuis 2009 ont pour objectif l'amélioration du rendement fiscal des impôts sur les revenus des personnes physiques et morales. Ces réformes consistent à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés. Elles procèdent également au réaménagement des tranches de revenus imposables pour les impôts sur le revenu des personnes physiques et à l'abaissement des taux de l'impôt sur les sociétés (IS). De même, les réformes ont renforcé les sanctions pour assurer le respect des obligations fiscales tant par les personnes morales que par les personnes physiques⁷²¹.

293.- L'imposition des revenus était soumise aux impôts cédulaires sur le revenu des personnes physiques et d'un impôt général sur le revenu (IGR). En effet, les revenus étaient imposés à une multitude de taxes et impôts additionnels qui complexifiaient les opérations. En 1990, la structure de l'impôt sur le revenu a été rationalisée. Les impôts cédulaires sur le revenu des personnes physiques et l'impôt général sur le revenu ont été remplacés par deux types d'impôts : L'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et l'impôt forfaitaire sur les personnes physiques (IFPP). L'IRPP est relativement complexe, avec un barème progressif⁷²².

⁷²⁰ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 29.

⁷²¹ René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Edilivre, 2012, p. 166.

⁷²² La proportionnalité et la progressivité sont deux modes de calcul du taux des impôts. Ils participent au débat sur la finalité et la justice du système fiscal. Un impôt proportionnel applique un taux de prélèvement identique quelle que soit la base d'imposition (ex : l'impôt sur les sociétés). La base d'imposition, ou assiette, désigne les grandeurs économiques (revenus, patrimoine, chiffre d'affaires...) servant de base au calcul de l'impôt. Les partisans de la proportionnalité considèrent que c'est un mode de calcul juste, car chacun contribue dans la même proportion de son revenu. Ils pensent également qu'elle favorise la neutralité fiscale (distorsions limitées sur les choix économiques des agents, absence d'effets de seuil notamment). Les impôts proportionnels sont, par ailleurs, généralement plus simples à établir et, dès lors, moins coûteux à recouvrer.

Avec l'impôt progressif, le taux d'imposition augmente avec la base d'imposition (ex : l'impôt sur le revenu : plus le revenu est élevé, plus la proportion acquittée sous forme d'impôt est importante). D'autres éléments que le taux permettent d'introduire de la progressivité : minimum de perception, seuils. L'impôt progressif peut être considéré comme juste dans la mesure où il permet une redistribution des richesses et une réduction des inégalités.

Son taux maximum est à 50 % pour les tranches de revenus élevés. L'imposition de revenus des personnes physiques est également caractérisée par l'application d'un IFPP à un taux fixe de 5 % qui applicable si la retenue à la source calculée sur les salaires ne dépasse pas un seuil⁷²³. La réforme de l'imposition de revenus des personnes physiques a permis de supprimer l'impôt forfaitaire et de réaménager le barème de l'impôt. Cette réforme rend le système d'imposition simple bien que l'impact sur les recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques soit relativement modeste. Pour l'imposition directe des personnes physiques, les réformes ont consisté à élargir l'assiette de l'impôt par une réduction des dispositions fiscales préférentielles et à abaisser les taux élevés d'imposition. Les éléments de ce tableau sur les tranches de revenus soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont restés en vigueur à ce jour⁷²⁴. Aussi, la directive CEMAC relative à l'imposition de revenus des personnes physiques a fait l'objet d'une transposition intégrale dans la législation nationale.

Tableau N° 16 : Barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) en vigueur

Tranches de revenu net annuel	Taux
0 – 378 000 FCFA	0 %
378 001 – 1 680 000 FCFA	8 %
1 680 001 – 3 360 000 FCFA	15 %
3 360 001 – 5 040 000 FCFA	28 %
Supérieur à 5 040 000 FCFA	40 %

Source : Tableau réalisé par l'auteur.

294.- Des réformes successives ont été mises application en ce qui concerne les impôts sur les sociétés. En 1986, les bénéficiaires des sociétés étaient soumis au taux d'imposition de 46 % et 29,3 % sur le bénéfice agricole⁷²⁵. En 1990, afin d'encourager les investissements industriels, le taux d'imposition des bénéficiaires est abaissé à 40%, les entreprises agricoles étant imposés à 25 %⁷²⁶. Cette différenciation des taux a créé des problèmes au niveau de l'administration et

Inversement, une progressivité forte est perçue par certains comme un élément décourageant le travail supplémentaire ou l'investissement.

Le Conseil constitutionnel a reconnu en 1993 la valeur constitutionnelle du principe de progressivité pour l'impôt sur le revenu. Il l'a reliée aux principes d'égalité devant l'impôt et d'imposition à raison des facultés contributives, énoncés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

⁷²³ Le seuil prévu est de 14.000 CFA par mois.

⁷²⁴ Article 86 du code général des impôts.

⁷²⁵ La loi de finances pour l'année 1986.

⁷²⁶ Loi de finances pour l'année 1990.

pénalise certaines activités. L'abaissement des taux d'imposition a entraîné la suppression de certaines dispositions destinées à favoriser l'investissement privé. En effet, le taux de l'impôt sur les sociétés fixé par la législation communautaire est compris entre 25 % et 40 %⁷²⁷. En Centrafrique, les personnes morales sont soumises à l'impôt sur les bénéfices au taux de 40%. Il constitue le taux le plus élevé dans la fourchette prévue par les dispositions communautaires. Cette disposition n'est pas conforme aux bonnes pratiques et n'encourage pas l'investissement privé productif, facteur de croissance économique. Ce taux élevé d'imposition a favorisé les comportements d'évitement de l'impôt, notamment la corruption, la fraude et l'évasion fiscale. Il a affecté sensiblement la rentabilité de l'impôt et a constitué un obstacle à la mobilisation des ressources fiscales nécessaires au financement du développement.

295.- Depuis 1999, le taux de l'impôt sur les sociétés a été revu à la baisse. Ainsi, les sociétés œuvrant dans le secteur agricole bénéficient d'un taux d'imposition à 20 %, contrairement aux sociétés exerçant dans d'autres secteurs d'activités économiques qui sont assujetties à un impôt sur les bénéfices (IS) à un taux de 30 %⁷²⁸. Il en est de même pour l'impôt minimum forfaitaire qui a fait l'objet d'une rationalisation et d'une révision en baisse des taux d'imposition. En effet, le taux de l'impôt minimum forfaitaire (IMF) a suivi la même caractéristique que l'impôt sur les sociétés qui, pour le calcul de l'impôt, fait la distinction entre le secteur agricole et les autres secteurs d'activités économiques. Les sociétés œuvrant dans les autres secteurs d'activités économiques sont imposées en fonction de multiples tranches de chiffres d'affaires et de taux par rapport au secteur agricole. Cette classification complexifie le calcul de l'impôt et ne favorise pas un prélèvement efficace des recettes fiscales. Il serait avantageux d'améliorer les conditions du prélèvement fiscal des grandes entreprises qui constituent une source importante de recettes fiscales. À cet effet, la réforme de 2012 a modifié les dispositions relatives à l'impôt minimum forfaitaire. Le taux de l'impôt minimum forfaitaire est de 0,3 % pour le secteur agricole et 1,85 % pour les autres activités⁷²⁹.

⁷²⁷ Directive CEMAC relative à l'impôt sur les sociétés.

⁷²⁸ Article 133 du code général des impôts.

⁷²⁹ Article 133 bis alinéa 2 du code général des impôts.

Tableau N° 17 : Fiscalité des entreprises en zone CEMAC, 2017

Pays	Taux impôts sur les sociétés	Taux impôt minimum forfaitaire
Cameroun	35 %	1 % du chiffre d'affaires
Congo	35 %	1 % du chiffre d'affaires
Gabon	35 %	1.000.000 FCFA
Guinée-Equatoriale	35 %	1 % du chiffre d'affaires
Tchad	40 %	1,5 % du chiffre d'affaires
RCA	30% (autres secteurs d'activités) 20 % (activités agricoles)	1,85 % du chiffre d'affaires 0,3 % du chiffre d'affaires

Source : Tableau réalisé par l'auteur.

296.- L'importance des petites et moyennes entreprises en Centrafrique justifie qu'il en soit également tenu compte dans le processus de la réforme fiscale. Dans le passé, la législation fiscale centrafricaine appliquait un régime complexe pour les petites entreprises. Du fait de sa complexité, la législation était difficilement compréhensible et propice à la corruption. Seule la patente considérée par le contribuable comme valant autorisation d'exercer était relativement bien recouvrée. Les réformes fiscales entreprises visent à orienter la politique fiscale vers la promotion de l'investissement privé. De plus, ces réformes tiennent compte des spécificités du secteur informel à travers la simplification du dispositif fiscal. Il est possible de mobiliser des ressources fiscales à partir des activités informelles. Afin d'encourager et de soutenir le développement des petites et moyennes entreprises, diverses mesures d'incitation fiscale ont été prises⁷³⁰. Ces mesures fiscales de soutien au secteur privé visaient à créer un environnement économique favorable pour permettre la relance de l'économie. L'outil fiscal a été simplifié par la mise en place d'un impôt synthétique qui tient lieu de patente, d'impôt sur le revenu et de la contribution de développement social auquel étaient soumises exclusivement les personnes physiques relevant du régime de base⁷³¹. Son institution permet de favoriser le civisme fiscal, d'élargir l'assiette et d'adapter la fiscalité aux petites unités économiques.

⁷³⁰ La loi des finances 2011 a introduit la simplification du régime fiscal applicable aux petites et moyennes entreprises.

⁷³¹ La loi de finances pour 2003 a institué l'Impôt libérateur (IL). Ce choix en faveur d'un impôt synthétique libérateur de tous les autres impôts qui frappaient précédemment les petites entreprises, constitue un facteur de simplification et d'efficacité. L'impôt libérateur a pour objectif de permettre aux petites entreprises de s'acquitter en une seule fois et définitivement de leurs obligations fiscales. L'Impôt libérateur s'applique seulement aux personnes physiques réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 30 millions F CFA et comporte des exclusions tout comme des exemptions. Le critère d'assujettissement n'est pas unique et clair. Les personnes morales qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 30 millions F CFA sont exclues du champ d'application. Le barème

297.- L'autre objectif de la réforme fiscale des petites et moyennes entreprises est de permettre une réduction des coûts de gestion de l'impôt et d'améliorer l'efficacité administrative. Car, la référence à plusieurs critères pour la détermination de l'assiette de l'impôt synthétique constitue une source d'incertitudes et de complications. Par ailleurs, jusqu'en 2011, la gestion des contribuables est répartie entre deux structures administratives : la structure chargée des grandes entreprises et la structure chargée des petites et moyennes entreprises (PME)⁷³². Cette segmentation a l'inconvénient de laisser trop d'entreprises sous le contrôle de la structure chargée des grandes entreprises. Tandis que l'espace d'intervention de la structure chargée des petites et moyennes entreprises n'est pas bien défini. La structure est alourdie par une masse de petites entreprises qui ont opté pour être soumises à la TVA, mais qui sont en grande partie défaillantes aux obligations déclaratives. Ce système de taxation induit deux régimes d'imposition : le régime du réel normal et le régime de base. Le constat général fait apparaître que ce système discriminatoire de taxation ne cadre pas avec la réglementation conforme à la population fiscale et n'est pas facile à gérer. Cela est d'autant plus préjudiciable que l'enjeu de recettes attaché à ce système de taxation est faible. C'est pourquoi, le gouvernement a procédé à la simplification du système de taxation des petites et moyennes entreprises. Cette simplification facilite la compréhension par les contribuables des modalités de calcul de l'impôt. Elle permet aussi la maîtrise des coûts de gestion administrative pour un recouvrement efficace des recettes fiscales.

298.- La réforme de 2011 a introduit une fiscalité simple et l'appellation de l'impôt libératoire est supprimée pour être remplacée par celle de l'impôt global unique (IGU)⁷³³. La réforme a procédé également à la suppression des tableaux de profession comme critère d'assujettissement. Enfin, elle a institué un barème reposant exclusivement sur la notion du

comporte 11 tableaux de professions à l'intérieur desquels des tranches du chiffre d'affaires sont prévues dont le taux varie entre 5 à 10 %.

⁷³² La structure des grandes entreprises gère toutes les entreprises avec un chiffre d'affaires de plus de 30 millions FCFA. En revanche, le portefeuille des petites et moyennes entreprises prend en compte toutes les personnes morales avec moins de 30 millions du chiffre d'affaires. Il comporte également les personnes physiques qui exercent des activités relevant du champ d'application de l'impôt libératoire ainsi que les ONG, les organismes internationaux, les représentations diplomatiques, les établissements scolaires.

⁷³³ Article 214 du code général des impôts. Cette réforme a procédé à l'extension du champ d'application de l'impôt global unique, englobant toutes les personnes physiques ou morales qui exercent des activités économiques et qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 30 millions FCFA. De fait, ces assujettis relèvent du régime de base. Les entreprises avec moins de 30 millions FCFA du chiffre d'affaires ne sont plus admises au régime de la TVA. Pour ces entreprises, les obligations comptables sont limitées à la tenue d'un livre d'achat, un journal des ventes et un livre d'inventaire des stocks.

chiffre d'affaires. Pour le calcul de l'impôt global unique, deux taux sont institués. Un taux de 8 % qui s'applique aux micro-entreprises avec un chiffre d'affaires ne dépassant pas 10 millions FCFA. Un deuxième taux de 10 % appliqué aux petites entreprises qui ont les chiffres d'affaires compris entre 10 millions FCFA et 30 millions FCFA⁷³⁴. Cette réforme de la fiscalité des petites et moyennes entreprises s'est accompagnée par une répartition des responsabilités des directions fiscales des grandes, moyennes et petites entreprises⁷³⁵ permettant d'accroître leur efficacité. La simplification du régime fiscal des petites entreprises contribue à l'efficacité de la direction de la fiscalité des grandes entreprises (DFGE) et de la direction de la fiscalité des moyennes entreprises (DFME). L'introduction de l'impôt global unique doit permettre d'identifier, par des contrôles fiscaux réguliers, les entreprises qui sous-évaluent leurs chiffres d'affaires et qui relèvent abusivement du régime de base. Cet effort doit se baser sur la promotion du civisme fiscal, l'obligation de l'immatriculation des contribuables et le suivi des déclarations.

299.- Par ailleurs, le diagnostic fait des dispositions du Code général des impôts relatives à la contribution des patentes laisse apparaître des lacunes. En effet, les éléments de l'assiette sont hétéroclites et très souvent antiéconomiques. Car, ils intègrent tous les moyens d'exploitation de l'entreprise dans la détermination de la base de l'impôt, notamment la valeur des locaux professionnels, la main-d'œuvre, le matériel d'exploitation (nombre, puissance). Ce qui n'incite pas les entreprises à investir dans les équipements, ni à recruter assez de personnel, encore moins à occuper des locaux professionnels confortables. Aussi, le mécanisme de calcul intégrant un droit fixe qui prend en compte ces divers critères précédemment cités, complexifie la méthode de calcul de l'imposition. Enfin, la classification des activités économiques en deux tableaux (A et B) a introduit de la confusion et de la discrimination. Pour garantir une gestion simplifiée et efficiente, certaines mesures ont été adoptées⁷³⁶. Il s'agit d'abord de la suppression des tableaux de classification des activités économiques. Ensuite, la législation a réformé le

⁷³⁴ Article 225 du code général des impôts.

⁷³⁵ Les entreprises avec chiffre d'affaires compris entre 30 et 100 millions FCFA sont désormais soumises à un régime réel simplifié d'imposition. Avec l'introduction de l'impôt global unique, le seuil inférieur de l'intervention de la direction de la fiscalité des moyennes entreprises (DFME) est fixé au niveau de 30 millions FCFA du chiffre d'affaires qui est le seuil d'assujettissement à la TVA. Les entreprises avec un chiffre d'affaires de moins de 30 millions FCFA désormais soumises à l'impôt global unique, sont suivies par les Centres des impôts sous la responsabilité de la direction des petites entreprises. Avec cette segmentation, la direction des moyennes entreprises peut se concentrer sur le suivi d'un nombre d'entreprises qui sont assujetties à des normes communes comptables concernant l'impôt sur les résultats et la TVA.

⁷³⁶ La loi de finances pour 2011.

mode de calcul de la patente en adoptant le chiffre d'affaires annuel comme seul critère et élément commun de taxation qu'on trouve dans toutes les entreprises. Pour être soumis à la contribution des patentes, le montant du chiffre d'affaires doit être supérieur ou égal à 30 millions FCFA⁷³⁷. Enfin, le nouveau mode de calcul a permis l'institution de divers taux applicables aux différentes tranches de chiffres d'affaires⁷³⁸. Parallèlement, la fiscalité indirecte a été réformée.

Tableau N° 18 : Tranches de chiffre d'affaires correspondant aux différents taux, 2017

Classe de patente	Tranches de chiffre d'affaires	Taux
4 ^{ème}	CA compris entre 30 millions et 100 millions FCFA	1 %
3 ^{ème}	CA compris entre 100 000 001 F et 1 milliard FCFA	0,60 %
2 ^{ème}	CA compris entre 1 000 000 001 F et 10 milliards FCFA	0,45 %
1 ^{ère}	CA supérieur à 10 milliards FCFA	0,20 %

Source : Code général des impôts centrafricain.

2. Le réaménagement de la fiscalité indirecte : l'instauration de la TVA

300.- Sous l'effet de la mondialisation, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est sortie de sa terre de naissance⁷³⁹ pour se propager vers d'autres pays comme mode de taxation achevé de la consommation⁷⁴⁰. Le continent africain a rejoint l'Europe, le berceau de la TVA sous pression du FMI pour certains, des contraintes des unions économiques pour d'autres⁷⁴¹. C'est ainsi qu'en novembre 1991, la réforme fiscal-douanière fut signée entre les États de l'Afrique centrale, les organisations économiques et les bailleurs de fonds. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Durant cette période, les conclusions de cette réforme ont été corrigées lors de l'atelier tenu du 20 novembre au 5 décembre 1992 à Libreville au Gabon. Le comité de direction de l'UDEAC, réuni en séance extraordinaire les 28 et 29 avril 1992 à Yaoundé au Cameroun a

⁷³⁷ Article 185 du code général des impôts.

⁷³⁸ Article 189 du code général des impôts.

⁷³⁹ La taxe sur la valeur ajoutée a été imaginée par Maurice LAURÉ et votée par l'Assemblée nationale française en 1954. Conf. Maurice LAURÉ, La taxe sur la valeur ajoutée, PUF, 1952 ; Loi n° 54-404 du 10 avril 1954 portant réforme fiscale de la fiscalité indirecte en France.

⁷⁴⁰ Richard EVINA, Réflexions sur quelques spécificités camerounaises de la TVA, Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2015/3, pp. 428-434.

⁷⁴¹ Pierre ALAKA ALAKA, L'introduction de la TVA dans les pays africains : analyse d'une réception favorable à la remise en cause d'un mécanisme économiquement justifié, Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2015/3, pp. 418-427.

pris deux actes : un acte sur l'adoption d'une taxe sur le chiffre d'affaires (TCA) et du droit d'accise⁷⁴², un autre sur la révision des privilèges douaniers⁷⁴³. En effet, le réaménagement de fiscalité indirecte dans le système fiscal centrafricain a connu une avancée résolue depuis 1994. La réforme de la fiscalité indirecte intérieure a été une mesure importante dans la réforme fiscal-douanière.

301.- La taxe sur le chiffre d'affaires a été introduite en 1994⁷⁴⁴ en remplacement de divers impôts indirects. Mais elle a montré ses limites sur sa gestion et son rendement budgétaire. Ces limites résultent d'une législation accordant trop d'exonérations et d'importantes déficiences dans sa gestion qui n'ont pas permis à cette taxe de réaliser les performances attendues. Ses effets économiques sont négatifs et ne sont pas en harmonie avec les exigences d'un développement économique et social. Avec un rendement égal à 1,6 % du PIB en 1998, la taxe sur le chiffre d'affaires mise en place en RCA est en deçà des performances attendues d'un impôt sur la consommation⁷⁴⁵. Ainsi, les autorités centrafricaines ont envisagé mettre un terme à l'application de la TCA à cause de ses effets en cascade qui rendent complexe son application. Pour tenter de pallier la faiblesse du rendement de la taxe sur le chiffre d'affaires, les autorités centrafricaines ont programmé son remplacement par une taxe sur la valeur ajoutée⁷⁴⁶. Elles ont décidé d'instituer la TVA à compter du 1^{er} juillet 2000⁷⁴⁷. Mais compte tenu des difficultés économiques, politiques et sociales, durant cette période, son application n'a été effective qu'en 2001⁷⁴⁸. De manière générale, l'intégration de la TVA dans les systèmes fiscaux africains a tenu compte des principes généraux universellement partagés de cet impôt que sont la neutralité, la territorialité, le fait générateur et l'exigibilité. En somme, la directive TVA-CEMAC énonce les règles applicables en matière de législation interne, tout en laissant aux États le soin de les

⁷⁴² Acte n° 1/92-UDEAC du 30 avril 1992 portant adoption de la TCA et du droit d'accise et concomitamment la suppression de la taxe cumulative et des taxes uniques qui étaient en vigueur, ICAI, la taxe intérieure à la production (Cameroun), la taxe intérieure à la consommation (Congo), la taxe intérieure (Centrafrique et Gabon).

⁷⁴³ Pierre ALAKA ALAKA, op cit.

⁷⁴⁴ Christophe GRANDCOLAS et Jacques BAZARD, RCA : Introduction de la TCA et renforcement de l'Administration fiscale, Rapport FMI, 1994.

⁷⁴⁵ Patrick FOSSAT et Germain JOLIBERT, RCA : Plan d'actions pour l'introduction de la TVA, Rapport FMI, 1999.

⁷⁴⁶ Le prélèvement de la TVA par les pays membres de la CEMAC est organisé par la Directive n° 1/99/CEMAC-028-CM-03 du 17 décembre 1999 portant harmonisation des législations des États membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée et du droit d'accises.

⁷⁴⁷ Loi de finances pour 2000.

⁷⁴⁸ Loi de finances pour 2001.

mettre en œuvre en fonction de leur capacité d'administration de la TVA⁷⁴⁹. Si la directive TVA-CEMAC reprend à son compte la plupart des principes généraux communément appliqués à ce prélèvement, la taxe a connu des fortunes diverses à travers le monde.

302.- Cependant, le diagnostic fait relever des incohérences avec la Directive CEMAC en matière de TVA et de droits d'accises et ne favorisent pas le climat des affaires. Également, le droit à déduction pour les activités mixtes exige un taux de prorata à 20 %, alors que la Directive CEMAC a prévu 10%. Cette situation entame l'efficacité de la taxe, dont la vitalité repose sur le droit à déduction et au remboursement de crédits de la TVA. La logique de rendement budgétaire de la TVA est remise en cause par des phénomènes de rétrécissement des bases d'imposition dus en grande partie aux errements constants de l'interventionnisme fiscal et à une forte inclinaison des redevables à la fraude⁷⁵⁰. Pour remédier à ces insuffisances, plusieurs modifications ont été faites pour adapter les textes aux meilleures pratiques communautaires et internationales. Certaines mesures spécifiques tant en rapport avec le système communautaire posé par ladite directive qu'avec les normes applicables en la matière dans d'autres pays⁷⁵¹. Ces mesures spécifiques ont contribué au renflouement des caisses du Trésor public, même si l'on peut noter le caractère perfectible du dispositif en raison de certaines insuffisances⁷⁵².

303.- Institué initialement à 18 % comme taux normal et 5 % de taux réduit, le taux de la taxe sur la valeur ajoutée a été augmenté à 19 %⁷⁵³. Le législateur centrafricain a supprimé le taux réduit portant sur certains produits de premières nécessités en les soumettant à un taux de 19 % pour raison d'équilibre budgétaire. Ce qui constitue une entorse à la législation communautaire en matière de TVA qui a prévu une fourchette du taux normal entre 15 % à 18% et un taux réduit entre 5 % à 10 %. Toutefois, la CEMAC a réajusté le taux marginal à 19% par une nouvelle directive communautaire⁷⁵⁴. Certains dispositifs complexes, notamment la retenue à source sur la TVA, sont supprimés. Car, elle complique la comptabilisation de la TVA par les

⁷⁴⁹ Pierre ALAKA ALAKA, L'introduction de la TVA dans les pays africains : analyse d'une réception favorable à la remise en cause d'un mécanisme économiquement justifié, *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, n° 2015/3, pp. 418-427.

⁷⁵⁰ Richard EVINA, Réflexions sur quelques spécificités camerounaises de la TVA, *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, n° 2015/3, pp. 428-434.

⁷⁵¹ Loi de finances pour 2011.

⁷⁵² Richard EVINA, *op cit*.

⁷⁵³ Loi de finances pour 2006.

⁷⁵⁴ Directive CEMAC du 30 décembre 2011.

recettes des impôts⁷⁵⁵. En 2016, le législateur centrafricain a réintroduit le taux réduit de TVA dans les dispositions fiscales⁷⁵⁶. Pour le calcul de la TVA, il y a trois (03) taux : un taux général de 19 % applicable à toutes les opérations taxables, un taux réduit de 5 % applicable à certains produits limitativement énumérés et un taux de 0 % applicable aux opérations d'exportation⁷⁵⁷. En effet, pour une meilleure administration de la TVA garantissant sa neutralité économique, les pouvoirs publics ont retenu le chiffre d'affaires comme seul critère de classification des entreprises⁷⁵⁸. À ce titre, la population fiscale est classée en grande, moyenne et petite entreprise. Désormais, toute entreprise qui réalise un chiffre d'affaires de plus de 100 millions FCFA est classée comme grande entreprise. Celle qui a réalisé un chiffre d'affaires compris entre 30 et 100 millions FCFA est classée comme moyenne entreprise. Et les entreprises avec un chiffre d'affaires de moins de 30 millions FCFA sont gérées comme petites entreprises.

304.- Cela implique trois régimes d'imposition : le régime du réel normal pour les grandes entreprises, le régime du réel simplifié pour les moyennes entreprises et le régime de base ou forfait pour les petites entreprises⁷⁵⁹. Par application de ces différents régimes d'imposition, le législateur centrafricain a procédé à la mise en place d'une nouvelle segmentation de la population fiscale. Cette segmentation est relative à l'uniformisation des règles juridiques de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)⁷⁶⁰. Ce qui a induit une restructuration des directions en fonction de la taille des entreprises. La réforme a mis en place des mesures visant à renforcer l'administration fiscale⁷⁶¹. Une autre mesure a concerné l'uniformisation du droit d'accises⁷⁶², conformément à la législation communautaire

⁷⁵⁵ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser les ressources publiques pour le développement, Economica, 2005, p. 136.

⁷⁵⁶ Loi de finances pour 2016.

⁷⁵⁷ Article 257 du code général des impôts.

⁷⁵⁸ Arrêté n° 488/MFB/DIRCAB/DGID du 29 juin 2009 fixant les seuils du chiffre d'affaires comme critère de classification des entreprises.

⁷⁵⁹ Loi de finances pour 2011.

⁷⁶⁰ L'harmonisation du droit des affaires, Traité OHADA signé en 1993, constitue un progrès important dans l'assainissement de l'environnement juridique, le renforcement de la sécurité juridique et judiciaire et l'affirmation de l'état de droit. Le traité OHADA prévoit notamment que des actes uniformes, adoptés à l'unanimité par le Conseil des ministres de la Justice et des Finances, sont d'application directe dans les États, ce qui constitue un puissant facteur d'intégration.

⁷⁶¹ Jean-Paul BODIN et Albert PHILIPPE, RCA : Plan d'actions pour améliorer l'Administration Fiscale, Rapport FMI, 1993.

⁷⁶² Directive n° 1/99-CEMAC-028-CM-03 portant harmonisation des législations des États membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée et du droit d'accises, Annexe 2. Consultable sur : <http://www.izf.net>

Comme pour la TVA, la République Centrafricaine n'a pas respecté la limite prévue par la législation communautaire. Elle a porté le taux plus élevé que le maximum de la fourchette à l'intérieur de laquelle le taux

CEMAC. Ces réformes n'ont pas été suffisantes pour augmenter significativement les recettes fiscales. Car, la faiblesse de l'administration fiscale, en matière de contrôle fiscal et de poursuite des défaillants, a entraîné l'insuffisance des recettes due en partie par la dégradation continue du comportement fiscal des opérateurs économiques⁷⁶³. Des efforts importants ont été mis en œuvre pour améliorer les procédures fiscales, notamment en débarrassant les textes fiscaux de dispositions ambiguës.

305.- La réforme des procédures a permis de revoir les méthodes de contrôle fiscal souvent inadaptées. Les techniques de vérifications mises en œuvre sont fondées sur la détection des anomalies. Ainsi, des techniques de contrôles ponctuels ont été introduites dans le dispositif fiscal. Ce type de contrôles, en augmentant la fréquence des interventions dans toutes les catégories d'entreprises, permet une présence plus affirmée de l'administration fiscale. Outre la réparation immédiate des omissions constatées, le contrôle ponctuel valorise aussi l'aspect pédagogique. Des informations concernant les procédures fiscales sont fournies aux contribuables à l'occasion des visites. En pratique, les initiatives ont été limitées seulement à l'organisation de campagnes d'informations et de vulgarisation de la simplification des procédures fiscales. Toutes ces mesures ont contribué à l'amélioration de l'image de l'administration fiscale centrafricaine. Néanmoins, des progrès restent à faire pour assurer une bonne maîtrise de l'assiette fiscale. Ce faisant, le Centrafrique appliquera, en relation avec son contexte politique et économique, une TVA rentable et porteuse d'espoir pour son développement⁷⁶⁴. Par ailleurs, dans un contexte de plus en plus internationalisé, l'amélioration de l'attractivité du pays devient un atout majeur auquel la fiscalité douanière et la fiscalité spécifique participent incontestablement.

doit être fixé. Ainsi, la réforme a consisté à ramener le taux supérieur de 30 % à 25 %, conformément à la directive communautaire précitée.

⁷⁶³ Patrick FOSSAT et Germain JOLIBERT, RCA : Plan d'actions pour l'introduction de la TVA, Rapport FMI, 1999.

⁷⁶⁴ Pierre ALAKA ALAKA, L'introduction de la TVA dans les pays africains : analyse d'une réception favorable à la remise en cause d'un mécanisme économiquement justifié, Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2015/3, pp. 418-427.

II - LES AVANCÉES DE LA LÉGISLATION DOUANIÈRE ET DE LA FISCALITÉ SPÉCIFIQUE

Les aménagements apportés au système fiscal l'ont été en vue de corriger des erreurs constatées. Malgré ces aménagements, la législation présente encore quelques insuffisances. Pour prendre en compte le développement des flux commerciaux et l'objectif du rendement fiscal, des aménagements ont été réalisés en matière de la législation douanière (1) et de la législation liée à la fiscalité spécifique (2).

1. Le réaménagement de la législation douanière

306.- La mondialisation et la globalisation des échanges ont manifestement influé sur le pouvoir normatif des États, notamment en matière économique⁷⁶⁵. Aujourd'hui la douane est une administration soumise à de fortes contraintes externes qui la conduisent à devoir s'adapter continuellement à son environnement⁷⁶⁶. En prise étroite avec la réalité économique, elle doit assurer la régulation du commerce international et la police des marchandises sans nuire à leur circulation pour ne pas détourner du pays les opérateurs économiques⁷⁶⁷. À cet effet, la douane remplit trois missions principales : la perception des recettes, la mise en œuvre des politiques commerciale et tarifaire ainsi que la protection des frontières⁷⁶⁸. En Centrafrique, le besoin de mobiliser les recettes publiques et l'importance des marchandises importées en tant que base imposable rendent la première mission essentielle. Cependant, certaines caractéristiques des tarifs douaniers compliquent la tâche de l'administration douanière centrafricaine. Il s'agit des surcharges de taxes, de retenues d'impôts diverses s'ajoutant aux droits de douane, de multiples exonérations applicables aux importations et une utilisation massive d'instruments quasi-tarifaires. Bien que les taux des droits de douane aient été harmonisés dans l'espace CEMAC

⁷⁶⁵ Mireille DELMAS MARTY, La mondialisation du droit, chances et risques, Dalloz 1999, chronique p. 43.

⁷⁶⁶ Lionel PASCAL, La privatisation des missions douanières en République Centrafricaine (RCA) : une opportunité d'amélioration des Finances Publiques ? Thèse, Université de Bordeaux, 2014, p. 21.

⁷⁶⁷ Idem.

⁷⁶⁸ Les missions assignées à la douane sont : — Mission fiscale : rattachée le plus souvent au Ministère en charge du Budget, la douane perçoit les droits et taxes dus selon le tarif décidé par cet État pour chaque marchandise. — Mission économique : sur la base de règles du Commerce International acceptées librement et établies par l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) la douane surveille les flux transfrontaliers avec deux objectifs : la fluidité et le respect des normes. La Douane fournit les statistiques du commerce extérieur de cet État afin de faire le constat des éventuels déséquilibres commerciaux et financiers. — Mission protectrice : Placé aux frontières, la douane protège l'espace géographique du territoire de l'État afin de protéger ses habitants-consommateurs des dangers tels la drogue, les contrefaçons, les armes, ... Elle participe à la protection de l'environnement et à celle des animaux et espèces en voie de disparition.

en 1994, ils n'ont pas été mis en œuvre immédiatement. La faiblesse de l'administration douanière centrafricaine est aussi caractérisée par l'insuffisant respect de la réglementation par les opérateurs économiques.

307.- Des mesures dans l'objectif de moderniser l'administration douanière centrafricaine ont été mises en œuvre. Elles consistent à rationaliser les procédures administratives, à renforcer les capacités de gestion et de contrôle de l'administration. Car, la douane joue un rôle essentiel dans la mobilisation des ressources fiscales en Centrafrique. Par ailleurs, la réforme au niveau de l'administration douanière centrafricaine ne peut concerner les règles de procédure douanière qui est l'œuvre du législateur communautaire. Toutefois, les missions traditionnelles de l'administration douanière consistent à appliquer un système de protection et à recouvrer des recettes douanières à travers un dédouanement efficace reposant sur la maîtrise des fondamentaux douaniers⁷⁶⁹. En effet, l'administration douanière met en œuvre un mode d'organisation visant l'efficacité et l'adaptation à un contexte en pleine évolution. Car, les transactions internationales s'effectuent dans un environnement commercial en profonde mutation. À cet égard, la douane centrafricaine doit se conformer au cadre international des douanes établi par l'Organisation mondiale des douanes (OMD)⁷⁷⁰ et par les obligations nées de l'adhésion à l'OMC⁷⁷¹. Ces textes internationaux s'appuient sur des bonnes pratiques pour faciliter les échanges commerciaux. Les bonnes pratiques encouragent également la coopération entre les administrations douanières nationales et les opérateurs économiques⁷⁷². Le diagnostic de l'administration douanière centrafricaine a conduit à un ajustement des prescriptions et recommandations internationales en fonction de la situation de chaque administration⁷⁷³.

⁷⁶⁹ Gérard CHAMBAS, *Afrique subsaharienne : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Economica, 2005, p. 160.

⁷⁷⁰ La République Centrafricaine est membre de l'OMD.

⁷⁷¹ Il s'agit en particulier du Système harmonisé (SH), nomenclature internationale polyvalente des marchandises, de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane, de la Convention de Kyoto révisée qui vise à harmoniser les méthodes et procédures appliquées par les autorités douanières nationales, de la Déclaration d'Arusha révisée sur l'éthique douanière, qui constitue la référence en matière de traitement des questions liées à la corruption dans les administrations des douanes, et du Cadre de normes visant à sécuriser et à faciliter les échanges commerciaux internationaux de l'OMD qui énonce des normes pour renforcer la sécurité de la chaîne logistique internationale et faciliter son fonctionnement.

⁷⁷² Gilles MONTAGNAT-RENTIER et Gilles PARENT, *Réforme et modernisation des douanes en Afrique subsaharienne francophone : 1995-2010*, *Revue d'économie de développement*, N° 3 septembre, 2012, De Boeck, p. 108.

⁷⁷³ *Idem*.

308.- Des progrès ont été réalisés sur la simplification et la fiabilité des procédures de dédouanement. En 1994, la CEMAC a établi un tarif extérieur commun simplifié et un tarif préférentiel régissant le commerce intra régional, mesure achevée en 1998⁷⁷⁴. Elle a également substitué à des obstacles quantitatifs à l'importation des redevances supplémentaires. Depuis 2006, une réorganisation de l'administration douanière est initiée, mais n'est pas achevée car toutes les structures prévues ne sont pas opérationnelles. Une réorganisation partielle est mise en place en 2008. Les principales faiblesses résident dans les lacunes des procédures de dédouanement, causées par une méthodologie inadaptée et l'absence de méthodes d'analyse des risques. À cet effet, l'application des accords internationaux impose à l'administration douanière centrafricaine la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de traitement et de vérification. L'application des accords internationaux nécessite, par conséquent, d'adapter l'organisation et les moyens mis en œuvre. L'imposition effective des droits de douane requiert une bonne application des règles établissant les pays d'origine des marchandises quand il existe des accords préférentiels en vigueur. En effet, le contrôle de l'origine constitue une réforme en ce qui concerne la détermination de l'origine des marchandises et la normalisation des procédures. Selon l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane, l'évaluation est basée maintenant sur la valeur transactionnelle. La méthode d'évaluation antérieure consistait à appliquer le prix auquel les biens seraient vendus dans le cadre du commerce international. À ce titre, la législation nationale a été amendée pour intégrer les dispositions de cet accord.

309.- Malgré la mise en place de quelques aspects de la nouvelle procédure par l'administration douanière centrafricaine, la mise en œuvre est lente et reste incomplète. Car, la gestion des risques et le développement des vérifications post-dédouanement ne sont pas matérialisés. Dans ces circonstances, il n'est pas certain que les valeurs appliquées par les services douaniers soient bien alignées sur la valeur transactionnelle ou sur les autres valeurs autorisées dans certaines situations. Qui plus est, des valeurs administrées sont appliquées à un certain nombre de produits de grande consommation. À cela s'ajoute le manque de fiabilité des factures et des documents commerciaux. Ceci crée de sérieux problèmes de vérification et impose de lourdes contraintes administratives à la douane centrafricaine. Par souci d'atteindre les objectifs de recettes et pour lutter contre la sous-évaluation, l'administration douanière centrafricaine a poursuivi les efforts visant à vérifier toutes les déclarations de valeur. Pour ce faire, les

⁷⁷⁴ La CEMAC a adopté un code douanier communautaire en 2001.

organisations internationales ont recommandé une privatisation partielle des missions afin d'améliorer les recettes⁷⁷⁵. Des sociétés privées se sont spécialisées dans cette forme de recouvrement et des administrations douanières africaines ont recours à ces sociétés dites de « pré-inspection ».

310.- Face à l'inefficacité des contrôles des opérations de dédouanement par l'administration douanière centrafricaine, le gouvernement a exploré d'autres méthodes afin de garantir un dédouanement efficace. A cet effet, les faiblesses de l'administration douanière rendent nécessaire l'intervention des sociétés de pré-inspection lors des contrôles de l'origine des marchandises et dans les procédures de facilitation du dédouanement⁷⁷⁶. Ce partenariat vise à renforcer les capacités de l'administration douanière pour détecter les valeurs déclarées anormales et évaluer correctement les marchandises conformément aux exigences de l'OMC. Par cette possibilité, les autorités nationales ont procédé à l'externalisation des missions douanières en République Centrafricaine⁷⁷⁷ dans le but d'amélioration des recettes fiscales. Car, ces sociétés de pré-inspection disposent de moyens techniques importants et de personnels qualifiés, qui font fréquemment défaut aux administrations douanières⁷⁷⁸. Après avoir étudié les différentes possibilités pour l'accomplissement des missions douanières, des contrats de partenariats ont été signés par le gouvernement avec des sociétés privées. La société BIVAC⁷⁷⁹ est en partenariat avec l'administration dans le cadre de l'évaluation du bois à l'exportation. Une autre société UNITEC-BENIN⁷⁸⁰ travaillait en collaboration avec l'administration douanière pour améliorer la collecte des droits et taxes. A cet effet, un guichet unique a été créé

⁷⁷⁵ Lionel PASCAL, La privatisation des missions douanières en République Centrafricaine : une opportunité d'amélioration des finances publiques ? Thèse, Université de Bordeaux, 2014.

⁷⁷⁶ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser les ressources publiques pour le développement, Economica, 2005, p. 172.

⁷⁷⁷ Lionel PASCAL, République Centrafricaine : Douanes et corruption, causes de la déliquescence du pays ? L'Harmattan, 2015.

⁷⁷⁸ Pour l'exemple du secteur forestier en Centrafrique c'est la société BIVAC qui apporte son concours au contrôle de l'exportation des bois.

⁷⁷⁹ Depuis novembre 2003, le gouvernement est en contrat avec le Bureau VERITAS (BIVAC) pour lutter contre la sous-évaluation. Les opérateurs qui dédouanent sans passer par la pré-inspection se voient infliger une pénalité de 20 %.

⁷⁸⁰ Société béninoise créée en 1995 qui a mis en service à Douala (Cameroun) un système de guichet unique destiné à sécuriser les recettes douanières. En 2005, une convention de partenariat avec la RCA a permis de mettre en place un système d'enregistrement des opérations douanières d'importations à destination de la RCA. Rapport Guichet Unique de Transit de Douala, mars 2007. Le gouvernement a résilié le contrat de partenariat avec UNITEC-BENIN en 2008.

au port autonome de Douala au Cameroun, chargé de la prise en charge douanière des marchandises destinées à la RCA.

311.- Enfin, une autre société SODIF⁷⁸¹ se voyait attribuer un droit de poursuites des fraudes douanières en Centrafrique et à Douala (Cameroun) au sein du guichet unique. Mais, les mauvaises prestations des sociétés UNITEC-BENIN et SODIF, relatives aux objectifs de recettes qui ne sont pas atteints, ont obligé le gouvernement à dénoncé lesdits contrats. Toutefois, le gouvernement a maintenu le contrat avec la société de pré-inspection BIVAC⁷⁸². Comme l'ensemble des administrations financières, l'administration douanière centrafricaine doit s'adapter à un contexte budgétaire contraignant. En matière de prélèvement fiscal, elle doit répondre à la demande de simplification en faisant porter un effort conséquent sur la dématérialisation des procédures afin de les rendre efficaces. Les évolutions ont été beaucoup plus lentes en ce qui concerne le développement des capacités de contrôle et de lutte contre la fraude. Toutefois, l'administration douanière centrafricaine a fait des efforts pour renforcer le contrôle traditionnel dans les bureaux de dédouanement. La prise en charge des conteneurs et des marchandises a été améliorée avec des méthodes modernes d'inspection physique. Le recours aux scanners pour vérifier le contenu des conteneurs et des camions a été une mesure phare dans le sens de la performance logistique. Mais, les changements dans l'organisation et les méthodes de contrôle douanier ne se sont pas produits comme prévu. Les crises politiques qu'a traversé le pays en 2012-2013, n'ont pas permis l'implantation des scanners. Au constat de la faible performance de la douane centrafricaine, on conclut avec Monsieur Gérard CHAMBAS que l'administration douanière n'est pas en mesure de maîtriser la chaîne logistique de dédouanement et d'assurer une procédure de dédouanement efficace⁷⁸³. Par

⁷⁸¹ La Société d'identification des importations et des exportations frauduleuses (SODIF) a signé une convention avec le Ministère des finances et du budget le 28 avril 2008. Elle a été dissoute en 2013.

⁷⁸² La société Bureau Veritas Centrafrique, en abrégé BIVAC, est un prestataire de service qui assiste l'État dans le processus de sécurisation des recettes douanières par l'inspection des opérations d'importation et d'exportation de biens et l'estimation des droits et taxes à percevoir. Elle a pour rôle essentiel la vérification de la qualité et de la quantité des marchandises à l'importation et à l'exportation afin de déterminer si elles correspondent effectivement à la description communiquée par l'importateur ou l'exportateur dans l'ordre d'inspection. Elle travaille en collaboration avec l'administration douanière centrafricaine. Dans le secteur du bois par exemple, la BIVAC effectue de multiples contrôles depuis les parcs des exploitants, à travers les valeurs attestées, contrôles qui permettent de maîtriser les sous facturations et lutter efficacement contre la fraude.

⁷⁸³ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser les ressources publiques pour le développement, Economica, 2005, p. 173.

ailleurs, les avancées dans les différents aspects de la législation douanière sont relatives à la fiscalité sur les hydrocarbures⁷⁸⁴, dite fiscalité spécifique.

2. L'évolution de la législation en matière de la fiscalité spécifique

312.- Dans la structure du budget centrafricain, la fiscalité sur les hydrocarbures occupe une place importante du fait de sa contribution dans les ressources de l'État. En 2007, un processus de réforme du sous-secteur pétrolier aval avait été conduit avec pour objectif la recherche de l'amélioration des performances. Les produits pétroliers constituent la source énergétique jugée la plus digne d'intérêt⁷⁸⁵ en Centrafrique. À ce titre, la fiscalité pétrolière agit sur les coûts de production des entreprises et sur le niveau de vie des ménages. Or, le Centrafrique n'est pas un pays producteur du pétrole. Il importe exclusivement du pétrole pour la consommation. Tout en ayant un objectif de mobilisation fiscale, l'État cherche à limiter l'impact de la taxation des produits pétroliers sur le coût des consommations intermédiaires ou des consommations finales pour les ménages les plus pauvres⁷⁸⁶. La combinaison de ces objectifs a abouti à un système complexe, et cela d'autant plus que de nombreux régimes d'exonération sont appliqués. Les produits pétroliers faisaient l'objet d'une exonération de la TVA. Il existe par ailleurs des prélèvements affectés à des dépenses particulières, notamment l'entretien du réseau routier et la constitution de stocks de sécurité. D'autres prélèvements ont pour objet la stabilisation des prix au cours du temps ou la péréquation des prix entre différents produits. Il y a lieu d'identifier les entraves à une meilleure collecte des recettes fiscales pétrolières.

313.- Compte tenu de la faiblesse de la collecte des recettes fiscales pétrolières constatés et exacerbée par le contexte de crise sociopolitique, le gouvernement a décidé de faire une évaluation des résultats. Le rapport met en évidence l'existence d'une insuffisance et d'une faible maîtrise du cadre juridique relatif au bon fonctionnement du sous-secteur pétrolier aval.

⁷⁸⁴ L'étude traite de la fiscalité relative à la consommation de produits pétroliers et non de la fiscalité relative à l'extraction de produits pétroliers parce que le Centrafrique n'est pas un pays exportateur du pétrolier. Il est un pays importateur de produits pétroliers pour la mise en consommation nationale. C'est pourquoi, dans l'analyse, le terme « fiscalité sur les hydrocarbures » peut être préféré au terme « fiscalité pétrolière » ou vice versa.

⁷⁸⁵ Victor Stéphane ESSAGA, Droit des hydrocarbures en Afrique – Recueil commenté de textes, L'Harmattan, 2013, p. 19.

⁷⁸⁶ Les produits pétroliers contribuent de manière importante aux coûts des facteurs de production et déterminent en cela le niveau de compétitivité des industries locales. Par ailleurs, les produits pétroliers et notamment le pétrole lampant sont la principale source d'éclairage des populations pauvres. Enfin, les populations sont d'une grande sensibilité vis-à-vis de l'évolution du coût des transports, notamment des transports en commun, directement corrélée avec le coût des carburants.

Cela engendre une délivrance anarchique d'autorisations exceptionnelles d'importation et la signature d'accords d'exonérations totales sans avis préalables des départements techniques qui réduisent la base taxable. Il existe également un nombre pléthorique de redevances au profit de différents acteurs qui augmentent substantiellement le prix à la pompe sans qu'aucun audit sur l'utilisation des ressources collectées ne soit réalisé⁷⁸⁷. L'objectif principal de la réforme est de mieux collecter les recettes fiscales pétrolières par l'administration douanière. En effet, la mobilisation de recettes fiscales à travers la fiscalité pétrolière est un objectif commun à beaucoup de pays africains non producteurs de pétrole⁷⁸⁸, dont le Centrafrique qui subventionne globalement la consommation de produits pétroliers. Les hydrocarbures sont assujettis à la TVA au taux de 19 % et à une taxation particulière, la taxe unique sur les produits pétroliers (TUPP). La contribution des recettes pétrolières est importante dans la réalisation des recettes des douanes. Elles sont passées d'un montant de 1,7 milliards en 2015 à 5,05 milliards en 2016 pour atteindre 8,17 milliards en 2017.

314.- S'agissant de la mobilisation des recettes fiscales liées aux ressources naturelles, la République Centrafricaine a progressivement adopté des régimes spécifiques d'imposition. Hormis les modifications fondamentales apportées à la fiscalité intérieure et à la taxation des échanges extérieurs, la réforme a porté sur l'imposition des secteurs spécifiques comme les mines et la forêt. Les régimes d'imposition contenus dans le code minier et le code forestier ont été révisés. Des aménagements réalisés permettent d'optimiser le bénéfice social et la contribution budgétaire de ces secteurs. Dans le cadre minier, le régime d'imposition est modifié. Deux régimes miniers existent dorénavant, un régime des artisans miniers⁷⁸⁹ et un

⁷⁸⁷ En 2009 et 2010 la fiscalité sur les hydrocarbures, y compris les recettes affectées au Fonds d'entretien routier et à l'agence de stabilisation et régulation des prix des produits pétroliers, s'élevait à environ 17 milliards de FCFA (1,7% du PIB).

⁷⁸⁸ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser les ressources publiques pour le développement, Economica, 2005, p. 102.

⁷⁸⁹ La production de pierre précieuse (diamants de nature alluvionnaire) par le secteur artisanal a été traditionnellement une activité importante pour le pays. Le secteur se base sur des travailleurs manuels et semi mécanisés qui sont organisés de manière individuelle ou collective (coopératives) et des collecteurs qui achètent le produit et le revendent aux bureaux d'achat (B.A). Les collectifs artisanaux qui ont eu une production de plus de 20 millions de FCFA sont autorisés à exporter directement. L'activité de production artisanale a atteint un pic en 2007, avec une exportation de 417.000 carats ; entre 2008 et 2010 le nombre des collecteurs a baissé de 14% et le nombre des patentes octroyées aux artisans s'est réduite de 40%. On estime que le secteur emploie environ 30.000 personnes, contre 50.000 en 2009. La valeur des exportations a enregistré un accroissement en 2011, grâce au rebond des prix. Depuis 2008 le nombre de B.A s'est fortement réduit (de 12 à 3) du fait d'une norme introduite dans le Code Minier de 2009 qui exige que les B.A effectuent des investissements immobiliers d'au moins 600 millions et ouvrent au moins 5 succursales régionales. Cette baisse pénalise la concurrence, et n'est pas un signal positif pour les perspectives de développement du secteur.

autre régime pour les sociétés minières⁷⁹⁰. Les artisans sont soumis à la patente. Autrefois, cette catégorie de contribuables était soumise à un impôt forfaitaire. Ce qui ne correspondait pas réellement au chiffre d'affaires réalisé par chaque artisan. C'est ainsi que la réforme a supprimé leur imposition au titre de l'impôt forfaitaire. Pour les sociétés minières qui sont déjà soumises à la fiscalité du droit commun, la réforme a introduit des taxes liées à l'exploitation des ressources minières en Centrafrique. La fiscalité du secteur minier contient toutefois des éléments très dissuasifs concernant l'obligation d'allouer à l'État un taux de 15 % sur la production brute des minerais. Cette allocation d'une part de la production brute n'est pas conforme aux bonnes pratiques internationales. Elle correspond à un accroissement de la redevance effective, qui devient 22 % pour le diamant, 18 % pour l'or et 19 % pour les matériaux de base, si on tient compte des taux actuels de redevance pour ces produits, respectivement de 7 %, 3 % et 4 %. En revanche, la recherche minière bénéficie d'exonération de taxe sur la valeur ajoutée sur les matériels et équipements de recherche ainsi que de crédit d'impôt sur les bénéfices en cas d'acquisition de brevets ou de procédés de fabrication.

315.- Le territoire centrafricain compte une vaste étendue de forêts⁷⁹¹ qui constitue une potentialité économique et financière. L'exploitation de cette forêt est régie par le Code forestier. Le Code forestier reflète les meilleures pratiques internationales, y compris l'attribution de concessions pour une durée de trente ans par appels d'offre⁷⁹² et l'obligation de soumettre des plans d'aménagement. En effet, cette exploitation est soumise à une taxation spécifique. La fiscalité forestière approvisionne le budget de l'État et contribue aux efforts d'ajustement du pays. En 2011 les droits de superficie ont atteint 1,2 milliards et les taxes forestières (abattage, reboisement, loyer) 3,3 milliards FCFA contre 3 milliards FCFA en

⁷⁹⁰ Actuellement, seulement trois sociétés internationales opèrent dans le pays, dont une dans le secteur de l'or (Aximin, Canada) une dans le secteur de l'uranium (Areva, France), et une dans le secteur du diamant (Talla, Afrique du Sud et RDC), mais aucune n'a atteint la phase de production. La situation de la RCA est donc très différente de celle d'autres pays à vocation minière dans l'Afrique, ou dans les dernières années il y eu un regain très fort de l'activité de recherche et de production, et ça en dépit de la quantité importante de différents minéraux qu'on estime existants ; l'absence d'une carte géologique pénalise probablement le pays.

⁷⁹¹ Environ 3,5 millions d'hectares de superficie qui peuvent être alloués à des concessions forestières ; 2.8 millions sont déjà attribués.

⁷⁹² Les règles d'attribution des concessions définies par le code prévoient que chaque soumission comporte une offre financière basée sur une prime de loyer par hectare de la superficie de concession, en plus du loyer de base, la prime étant la variable qui définit l'offre meilleure. L'attribution est faite par une Commission interministérielle d'attribution des permis de concessions. Les lots sont octroyés pour une période de 3 ans par une Convention provisoire d'exploitation et d'aménagement, pendant laquelle l'opérateur doit compléter son plan d'aménagement et initier son exploitation. La convention provisoire est ensuite convertie en une convention définitive pour les 27 années suivantes.

2009⁷⁹³. Les éléments de cette fiscalité sont, de l'amont à l'aval de la filière : les redevances à la surface concédée ou exploitée – les redevances sur le volume, des taxes à l'exportation des grumes, des taxes à l'exportation des produits transformés. Les droits de sortie des grumes représentent les 2/3 de la fiscalité forestière qui est constituée par le loyer, la taxe d'abattage, la taxe de reboisement et le droit de sortie. En 2013, ces droits ont fait l'objet d'une augmentation de leurs taux respectifs⁷⁹⁴. Des efforts certains ont été fournis et continuent de l'être pour améliorer les conditions d'exercice du prélèvement fiscal en Centrafrique.

SECTION 2 : L'OBJECTIF DES RÉFORMES FISCALES ENGAGÉES : L'AMÉLIORATION DU RENDEMENT DE L'IMPOT

316.- Depuis l'indépendance, le recouvrement de recettes est insuffisant pour permettre à l'État d'élaborer un budget de dépenses sans aides extérieures. Le pays dépend dans une large mesure de l'aide extérieure. Cependant, pour assurer ses missions l'État doit prélever l'impôt afin de se procurer des ressources financières. Car, la caractéristique des États en développement est d'avoir des recettes basées essentiellement sur la fiscalité⁷⁹⁵. Malheureusement en Centrafrique, le rendement financier des administrations fiscale et douanière est rarement au rendez-vous. Or, la collecte de l'impôt afin d'assurer un financement endogène du développement est essentielle à la réalisation de l'intérêt public⁷⁹⁶. Pourtant, le pays est loin des taux de croissance nécessaires qui permettraient à la population de voir son niveau de vie s'améliorer. La croissance a été anémique avec une progression annuelle de 2 % à 4 % du PIB réel⁷⁹⁷. Par ailleurs, le revenu par habitant est de 607 dollars US en 2014, occupant ainsi la 168^e place sur 181 au classement mondial⁷⁹⁸. En effet, la faiblesse des moyens de l'État ne permet pas une telle relance économique, l'épargne nationale est quasi inexistante et l'investissement étranger est repoussé par un climat d'affaires très difficile. Un tel contexte requiert une politique fiscale efficace capable d'amener davantage de recettes à l'État permettant un financement endogène du développement. C'est dans ce cadre que la réforme globale des finances publiques a été engagée

⁷⁹³ Ministère des Eaux et Forêts, Service des statistiques, 2012.

⁷⁹⁴ Les données statistiques liées à cette période ne sont pas disponibles du fait de la situation sociopolitique du pays.

⁷⁹⁵ Lionel PASCAL, La privatisation des missions douanières en République Centrafricaine (RCA) : une opportunité d'amélioration des Finances Publiques ? Thèse, Université de Bordeaux, 2014, p. 3.

⁷⁹⁶ Michel BOUVIER, Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt, LGDJ, 1998, p. 129.

⁷⁹⁷ Ministère de l'Economie et du Plan.

⁷⁹⁸ Fonds Monétaire International (FMI), Perspectives de l'économie mondiale, 2014.

en 2005. L'un des objectifs de la réforme globale est de réformer le système fiscal en vue d'une meilleure mobilisation des recettes fiscales. C'est ainsi que des efforts ont été menés dans le domaine de la consolidation et de l'élargissement de la base fiscale (Paragraphe 1) ainsi que la réorganisation des administrations fiscale et douanière centrafricaines (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LES EFFORTS DE CONSOLIDATION ET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE

317.- L'État centrafricain fait face à un niveau de déficits et d'endettement relativement élevés. Les dépenses publiques ont augmenté et les moyens de les financer ont diminué suite à la chute des recettes publiques. Le gouvernement s'efforce d'assainir les finances publiques et rechercher la performance des recettes fiscales. A cet égard, de nombreuses dispositions relatives à la consolidation et à l'élargissement de l'assiette fiscale sont prises pour permettre une amélioration des recettes fiscales. De même, la mise en place de procédures simplifiées et efficaces aux frontières constitue l'un des facteurs importants de mobilisation des ressources fiscales pour financer le développement. En effet, pour que le système fiscal permette de maintenir une croissance économique durable, il faut que les pouvoirs publics prennent les bonnes décisions quant aux moyens de prélever des recettes fiscales supplémentaires⁷⁹⁹. Pour cela deux méthodes sont envisageables, soit on adopte une modération des taux qui limite la pénalisation fiscale des contribuables. Dans ce cas, l'impôt doit être assis sur une assiette large sans réduction ou exonération particulière pour être rentable. Soit, on accorde des allègements fiscaux sélectifs au profit des secteurs d'activités que l'on entend encourager. L'application de ces dispositions peut constituer un frein à la rentabilité de l'impôt en raison du manque-à-gagner qu'elles engendrent. Cependant, les réformes portant sur l'objectif budgétaire visent à contribuer à l'accroissement des recettes. Ces réformes sont caractérisées par la simplification de la législation fiscale et l'adaptation des procédures administratives aux exigences d'un système fiscal moderne fondé sur le consentement volontaire à l'impôt⁸⁰⁰. L'objectif de

⁷⁹⁹ OCDE, Des réformes fiscales pour améliorer la performance économique, Document en ligne : <http://www.oecd.org/fr/ctp/politiques-fiscales/desreformesfiscalespourameliorerlaperformanceeconomique.htm>

⁸⁰⁰ Éric LESPRIT, Christian BREMEERSCH, Vincent de Paul KOUKPAIZAN, RCA : Mesures prioritaires pour le renforcement des Administrations fiscale et douanière, FMI, 2004.

mobilisation des recettes fiscales a conduit les autorités à prendre des mesures visant à améliorer les recettes fiscales (I) et à rationaliser les incitations fiscales (II).

I – DES ÉVOLUTIONS VISANT A ASSURER UN MEILLEUR RENDEMENT DE L'IMPÔT

318.- Une méconnaissance profonde du tissu fiscal a longtemps caractérisé l'administration fiscale centrafricaine. Pourtant, la mise en œuvre de la réforme fiscale suppose la maîtrise des données essentielles telles que le nombre des contribuables, leur répartition dans l'espace, la taille et la nature de leurs activités, la structure de l'économie nationale par secteur d'activités et par filière. C'est sur la base de ces informations que des solutions pertinentes peuvent être envisagées en ce qui concerne la gestion des risques d'indiscipline fiscale. Pour parer à la situation d'insuffisance de liquidités, les efforts ont été déployés en vue de la mise en place des mesures qui puissent permettre la réalisation des recettes, assurer leur reversement effectif et total sur le compte du trésor, garantir leur suivi et comptabilisation⁸⁰¹. En effet, la mise en place d'un système d'immatriculation suivant un identifiant unique, commun aux administrations des impôts et des douanes, a incontestablement favorisé l'amélioration du recensement des unités économiques et la qualité des fichiers fiscaux. La réforme a rendu l'immatriculation obligatoire pour toutes démarches auprès des administrations fiscale et douanière centrafricaines.

319.- L'attribution du numéro d'identification fiscale (NIF)⁸⁰² à chaque contribuable professionnel ou particulier est une procédure indispensable pour un système moderne de collecte de l'impôt. De même, dans le cadre de soumission d'un marché public, l'exigence d'un numéro d'identification fiscale est une obligation que l'entreprise doit satisfaire en constituant son dossier⁸⁰³. Car le NIF facilite et permet à l'administration fiscale de suivre l'exécution du

⁸⁰¹ Abdoul KHAN et Dominique BOULEY, Vers une meilleure gestion des finances publiques, Rapport de la Mission d'évaluation du FMI en Centrafrique, Août 2005.

⁸⁰² La loi de finances de 2000 a institué un numéro d'identification fiscale appelé NIF. Il s'agit d'un numéro séquentiel dont les chiffres sont aléatoires et le dernier élément est une lettre qui est la clef de contrôle. L'attribution du numéro d'identification fiscale est assurée par le Service de l'immatriculation et de la localisation au sein de l'administration fiscale. Le numéro est délivré au vu d'une simple demande d'immatriculation.

⁸⁰³ Le diagnostic du système de passation des Marchés Publics a conduit le gouvernement, en 2005, à une réforme profonde du système. C'est ainsi que la réforme du système national de passation des marchés publics a abouti à l'adoption d'un certain nombre de textes au premier rang desquels se situe la loi portant code des marchés publics en Centrafrique. On note surtout que le code des marchés publics apporte d'importantes innovations qui concourent à la mobilisation des recettes fiscales. En effet, le rôle fiscal des marchés publics se situe au niveau des procédures d'appel d'offres. Il est fait obligation à toute entreprise qui souscrit à un avis d'appel d'offres de justifier d'un numéro d'identification fiscale (NIF), du paiement de ses impôts avant de faire acte de candidature sous peine de

marché. Enfin, le numéro d'identification fiscale favorise l'échange des informations uniquement entre les administrations fiscale et douanière, menant à de larges améliorations dans la performance et la gestion des données⁸⁰⁴. De ce fait, le NIF est un gage de sécurisation et d'amélioration des recettes fiscales. En matière de timbres fiscaux, l'administration fiscale s'est inscrite dans la modernité en s'adaptant à l'évolution technologique d'une Administration moderne. Auparavant, l'administration fiscale utilise les timbres-papiers pour procéder à l'authentification d'un document. L'usage de timbres-papiers est soumis à d'énormes fraudes. Depuis 2008, le gouvernement a institué la dématérialisation des timbres fiscaux. Il n'existe plus au sein de l'administration fiscale centrafricaine des timbres physiques ou papier⁸⁰⁵. L'usage de la machine simplifie les démarches des usagers. La dématérialisation permet de supprimer ce support physique au profit de l'encre. Ainsi, l'utilisation de la machine à oblitérer les timbres fiscaux concourt à l'objectif de sécurisation et du rendement des recettes fiscales.

320.- Quant au paiement de l'impôt, les recettes fiscales étaient encaissées d'abord au niveau des services de recettes avant d'être reversées au trésor, occasionnant au passage le détournement de fonds par les agents des Impôts. Ces pratiques ont contribué efficacement à des pertes sèches pour le budget de l'État et nuisent à la bonne mobilisation des ressources fiscales. Dans la recherche des voies et moyens pour sécuriser et améliorer le niveau de perception des ressources de l'État, les autorités politiques ont décidé de soumettre toute opération de perception ou de recouvrement des recettes par voie bancaire⁸⁰⁶. La réforme consiste à confier l'encaissement des impôts et taxes aux banques⁸⁰⁷. En fait, le gouvernement

rejet. À la suite de l'attribution de l'offre, l'entreprise attributaire doit enregistrer le contrat d'exécution des travaux signé avec le maître d'œuvre et déclarer le montant du contrat aux services de l'Administration fiscale pour le calcul de l'impôt dû par le contribuable.

La loi n° 08.017 du 06 Juin 2008 portant Code des Marchés Publics et délégation de service public en RCA.

⁸⁰⁴ Par ailleurs, le numéro d'identification fiscale n'est pas utilisé dans la chaîne des dépenses. Ce qui ne permet pas le traitement informatique des oppositions à paiements vis-à-vis des contribuables en situation irrégulière. Son non usage dans la chaîne des dépenses ne favorise pas les recouvrements automatiques sur les fournisseurs de l'Etat et des collectivités publiques. Le moyen pour atteindre cet objectif est d'exiger son utilisation comme identifiant unique dans toutes les démarches administratives.

⁸⁰⁵ Ce progrès technologique de l'administration fiscale centrafricaine est à relativiser. Cette pratique dématérialisée n'est effective qu'au sein de l'administration à Bangui, la Capitale, où l'on fait usage de l'électricité mais avec des délestages récurrents. Cependant, dans les villes de provinces où se trouvent les services des impôts, ces machines n'existent pas faute d'électricité. Ainsi, pour des démarches administratives relatives à l'achat des timbres fiscaux, les usagers sont obligés de se déplacer dans la Capitale pour entamer les démarches.

⁸⁰⁶ Instruction présidentielle du 19 janvier 2010.

⁸⁰⁷ Ce mode d'encaissement de l'impôt par la banque présente certains atouts. D'abord pour le contribuable, il est rassuré que le montant de l'impôt payé est effectivement versé dans les caisses de l'Etat et non détourné par un agent véreux. Ce nouveau mécanisme simplifie le paiement et les démarches pour l'utilisateur. Ensuite, les banques verront leur marge d'intermédiation s'améliorer. En outre, le Trésor public continuera à faire le recouvrement sans

a choisi les établissements bancaires comme partenaires dans la sécurisation des recettes. Car, le degré de monétarisation de l'économie est un facteur qui influe fortement sur le prélèvement public⁸⁰⁸. Les recettes de l'État ont été trop longtemps volatiles en Centrafrique. Les opérations comptables de perception des recettes ne présentaient pas la lisibilité et la traçabilité des comptes attachées au sacro-saint principe d'orthodoxie financière. En effet, la généralisation du paiement en banque n'autorise plus le paiement aux guichets de la douane ou des impôts. Exception faite pour les services de recettes qui se trouvent dans les villes où il n'existe pas d'agences bancaires. Dans ce cas, ces guichets sont autorisés d'encaisser les recettes pour les reverser sur le compte du trésor public dans une banque de la ville la plus proche. Le contribuable, après la liquidation de l'impôt, procède au versement du montant dû par tout moyen de paiement sur le compte du trésor public ouvert dans les banques commerciales. Ce versement n'a pas valeur de paiement d'impôts, si le contribuable ne revient pas vers les services des impôts ou de la douane, avec le bordereau de versement de la banque, pour se faire délivrer une quittance. A posteriori, les services de la comptabilisation des recettes vont procéder aux rapprochements entre versement effectués et quittances délivrées par les régies. Dans cette démarche, les administrations des impôts et des douanes rendent transparentes et crédibles les statistiques de recettes fiscales, mais aussi sécurisent et améliorent les recettes de l'État.

321.- Ce mode de paiement a l'avantage d'établir un nouveau type de rapport entre l'administration et le contribuable à travers la simplification des formalités de paiement afin d'obtenir de lui un meilleur accomplissement des obligations fiscales. Le paiement de l'impôt à la banque a permis de soustraire, à cette tâche de percepteur des impôts, les agents des douanes et des impôts pour la confier aux agents du trésor. À cet effet, ces agents des douanes et des impôts sont redéployés dans d'autres services pour des missions spécifiques de gestion ou de contrôle. En prenant cette décision, le gouvernement vise un double objectif. D'une part, elle permet aux banques commerciales exerçant en Centrafrique de s'installer dans les provinces pour permettre à l'État de poursuivre la politique de « bancarisation » de ses recettes⁸⁰⁹. D'autre

pour autant encaisser l'impôt. Il devra tenir en temps réel la comptabilité des recettes et gérer au quotidien le compte unique des recettes fiscales logé à la banque centrale. Enfin, l'encaissement de l'impôt par la banque favorise la modernisation des administrations douanière et fiscale.

⁸⁰⁸ Antoine NGAKOSSO, Réformes fiscales en Afrique : Le management du changement, L'Harmattan, 2013, p. 196.

⁸⁰⁹ Instruction présidentielle du 19 janvier 2010.

part, cette instruction présidentielle doit permettre une meilleure gestion des ressources financières de l'État. Les progrès ont aussi été lents en ce qui concerne la coopération entre l'administration des douanes et l'administration des impôts⁸¹⁰ pour mobiliser les ressources fiscales. A cet égard, ces deux administrations vont mettre en commun leurs efforts et leurs ressources, afin de pouvoir faire des contrôles mixtes et efficaces. Le fonctionnement de l'équipe mixte "Impôts-Douanes" repose sur une mutualisation des compétences et un partage des renseignements afin d'optimiser l'action de l'État en matière fiscale. Il s'agit d'une amélioration de procédures qui vise également à augmenter les recettes fiscales et douanières. Cela réduit considérablement les possibilités de fraudes douanières et fiscales et constitue un moyen adéquat pour l'élargissement de l'assiette fiscale. L'impact de cette mesure n'est pas encore perceptible.

322.- Par ailleurs, dans le cadre de l'amélioration du rendement fiscal, les pouvoirs publics centrafricains ont pris des mesures relatives la facilitation du commerce international. Ces mesures de facilitation des échanges permettent de réduire les velléités du commerce transfrontalier. Elles sont de nature à améliorer la perception des recettes fiscales. Au-delà de la question des recettes, l'administration douanière centrafricaine doit prendre en compte l'impératif de facilitation du commerce dans le contexte d'une concurrence économique mondiale. Cette évolution n'est pas sans conséquences sur le fonctionnement des administrations douanières du monde entier et plus particulièrement celles des pays en développement⁸¹¹. En effet, la croissance des échanges et une plus grande interdépendance des économies ont obligé l'administration douanière à adopter des pratiques reconnues à l'échelle internationale. Dans le cadre du commerce international, la facilitation des échanges vise à réduire les contraintes bureaucratiques et administratives, notamment la lourdeur des procédures douanières aux passages des frontières auxquelles se heurtent les échanges internationaux. Lesquelles procédures constituent indéniablement des obstacles non seulement aux flux commerciaux internationaux mais aussi à la mobilisation des ressources fiscales. En effet, la gestion des frontières par les services douaniers centrafricains fait appel à une méthode empirique basée essentiellement sur les intuitions des agents chargés des contrôles aux frontières. Les moyens mis en œuvre pour la surveillance des frontières sont inadaptés. Face à

⁸¹⁰ Mai 2015, signature d'un protocole de collaboration entre l'administration douanière et l'administration fiscale.

⁸¹¹ Jerry Victor YAKITE-KOSSI, Réflexion sur la gestion intégrée des frontières et la problématique des Guichets Uniques : cas de la République Centrafricaine, 2007, p.5.

ces contraintes où se heurtent les échanges internationaux, les différents contrôles effectués au niveau des frontières ne sont pas gérés de façon adéquate. Les objectifs et actions des agents sont axés sur le recouvrement de recettes à court terme. Les agents font peu ou pas d'analyses des facteurs risques susceptibles d'influencer la performance en matière de recettes. Cela a pour effet de limiter l'exploitation des synergies entre les services qui est défavorable à la sécurisation et à l'amélioration des recettes fiscales.

323.- Le Centrafrique, pays sans littoral maritime, est toujours confronté aux problèmes de la maîtrise des échanges dont la quasi-totalité passe par des pays de transit⁸¹². Dans le souci de maîtriser les opérations de transit à destination du pays, les autorités centrafricaines ont envisagé dès 2001⁸¹³ le pré-dédouanement à Douala au Cameroun. Au regard de l'évolution du commerce international et de la circulation croissante des marchandises, l'administration douanière centrafricaine a renforcé sa coopération avec l'administration douanière camerounaise⁸¹⁴. En effet, l'objectif de sécurisation des recettes a conduit le gouvernement centrafricain à renforcer la structure à Douala avec des missions plus élargies de contrôles des flux commerciaux en partance de Centrafrique ou en provenance de l'extérieur. Ainsi, de la simple sécurisation du transit au port de Douala, on est passé à la sécurisation des recettes de l'État par le dédouanement au port de transit avec la création du Guichet unique⁸¹⁵ de Transit.

⁸¹² Aux fins de son ravitaillement, deux couloirs sont utilisés. D'une part, le couloir camerounais routier ou partiellement ferroviaire, aboutissant dans les deux cas à Douala (République du Cameroun). D'autre part, le couloir Transéquatorial, entièrement fluvial naviguant le fleuve Oubangui, de Bangui à Brazzaville et par chemin de fer de Brazzaville à Pointe-Noire (République du Congo), ou de Bangui à Kinshasa et par chemin de fer ou par route sur la liaison Matadi-Kinshasa (République Démocratique du Congo).

⁸¹³ Historiquement, la problématique de la maîtrise des marchandises en transit pour la RCA s'inscrit dans un projet qui date de 1978 et qui consistait à l'époque en un aménagement d'une zone portuaire à Douala (Cameroun) réservée exclusivement aux marchandises à destination ou en provenance des pays enclavés de la sous-région UDEAC (RCA et Tchad). Mais, ce projet n'avait pas été réalisé. Les opérations d'export/import en provenance ou à destination de la RCA se réalisaient dans des conditions qui échappaient entièrement aux autorités douanières centrafricaines. L'Administration douanière avait d'énormes difficultés à maîtriser les flux d'échanges de la RCA avec l'extérieur via le Port Autonome de Douala. Ce malgré l'existence d'une union douanière dont le Cameroun et la RCA font partie.

⁸¹⁴ Cette relation avec les Douanes camerounaises est formalisée et régie par la signature d'un Accord d'Assistance Administrative Mutuelle le 28 Avril 2005. La signature de cet Accord d'Assistance Administrative Mutuelle a permis d'améliorer considérablement les procédures de dédouanement.

⁸¹⁵ Jerry Victor YAKITE-KOSSI, Réflexion sur la gestion intégrée des frontières et la problématique des Guichets uniques : cas de la République Centrafricaine, 2007, p. 5.

Le Guichet Unique désigne un système permettant aux opérateurs économiques qui participent au commerce et au transport internationaux de communiquer des informations et des documents normalisés à un seul point d'entrée afin de satisfaire à toutes les formalités requises en cas d'importation, d'exportation et de transit. Le Guichet unique simplifie et facilite la fourniture et la mise en commun des informations nécessaires à l'accomplissement des toutes les formalités relatives au commerce, aussi bien pour les opérateurs économiques que pour les autorités publiques.

En pratique, les administrations douanières camerounaise et centrafricaine font de la coopération internationale un instrument de renforcement de la lutte contre les fraudes douanières perpétrées sous le régime du Transit. En effet, le dispositif consiste à pré-liquider et à recouvrer les droits de douane dès le débarquement des marchandises à Douala et avant placement sous le régime du transit vers le Centrafrique. Il permet d'assurer la traçabilité dans le processus d'acheminement et de dédouanement par un contrôle informatisé. Il vise également à empêcher les pertes de recettes dues au détournement des marchandises, avant dédouanement, vers les marchés locaux camerounais et centrafricains. Sa mission principale est d'améliorer la collecte et la sécurisation des recettes de l'État.

324.- Dans le contexte de la facilitation des échanges, l'objectif est de permettre aux différents acteurs impliqués dans les échanges internationaux de traiter, rapidement, les flux d'informations et les procédures liés aux transactions internationales⁸¹⁶. En Centrafrique, la réglementation de la CEMAC précise les modalités d'utilisation du régime du transit⁸¹⁷ qui permet de transporter une marchandise sous douane d'un point à un autre du territoire douanier de la communauté en garantissant les droits et taxes y afférents. La procédure de transit est utilisée pour les marchandises qui passent par le guichet unique de Douala au Cameroun, sauf celles qui en sont expressément dispensées⁸¹⁸. Toutes ces opérations ont des coûts intrinsèques

Le recours à un tel système améliore l'efficacité et la rentabilité dans le processus de sécurisation des recettes de l'État.

⁸¹⁶ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser les ressources publiques pour le développement, *Économica*, 2005, p. 181.

⁸¹⁷ Le programme de transit international dans les pays de l'Afrique centrale (TIPAC) n'a pas bien fonctionné, faute de garanties internationales valables et de coordination des services douaniers. Pendant longtemps, les administrations douanières se contentaient de prendre des mesures préventives au niveau national en utilisant des méthodes dépassées comme l'escorte systématique des véhicules.

Avec le concours de l'Union européenne, la CEMAC a lancé une initiative destinée à promouvoir l'interconnexion des bureaux douaniers dans la sous-région, notamment les corridors Douala-Bangui et Douala-N'Djamena.

⁸¹⁸ Après une pré-liquidation effectuée par des douaniers centrafricains au guichet unique, un titre de transit appelé D15, cautionné par une banque camerounaise est levé à destination de la frontière de Centrafrique. Un écor et une évaluation sont réalisés à la frontière, notamment au bureau de Béloko, puis une feuille de route non cautionnée est établie jusqu'à une recette de Bangui où la liquidation définitive est effectuée. Les camions partent à Bangui via les différents points de passage, où seuls le visa et la vérification de la feuille de route sont prévus comme formalités. Dans certains cas, un D15 est levé à Douala à destination d'un lieu de dédouanement en Centrafrique. Pour les fonctionnaires qui importent des véhicules, l'Etat adresse préalablement une attestation de transit aux autorités camerounaises. A l'arrivée aux abords de Bangui au Poste douanier du PK 26, une brigade prend en charge les camions en convoi pour les amener vers les recettes concernées. A l'issue de la procédure, la douane centrafricaine récupère les déclarations douanières et adresse un certificat de mise à la consommation aux douanes camerounaises.

qui sont aggravés par ces formalités⁸¹⁹. Il existe alors des risques indéniables d'entrave au développement du commerce international et de perte de recettes pour l'État. Les autorités nationales ont pris conscience de la nécessité pour les douanes de faciliter le commerce⁸²⁰, surtout que le pays accorde une importance particulière à l'amélioration du climat des affaires. Les mesures douanières axées sur la facilitation du commerce ont rarement fait l'objet de plans d'actions spécifiques. Elles ont consisté à résoudre les problèmes constatés ou soulevés par les opérateurs.

325.- Pour ce faire, l'administration douanière doit se réformer et se moderniser pour faire face aux défis, qui nécessitent la conception de nouvelles stratégies de prise en charge du commerce international. En cela, la facilitation du commerce international requiert l'utilisation des pratiques modernes et une étroite coopération entre les différents services de l'administration et les milieux économiques. Néanmoins, la plupart des accords commerciaux régionaux auxquels participe le Centrafrique, définissent des réformes tarifaires à mettre en œuvre par l'administration douanière. Même si le progrès n'est pas effectif, les améliorations constatées constituent des signaux positifs. L'administration douanière a pris soin de limiter les délais de dédouanement des marchandises⁸²¹ afin de réduire les facteurs complémentaires qui nuisent à la collecte et à la sécurisation des recettes publiques. Par ailleurs, l'une des mesures préconisées par la réforme est la remise en état des postes frontaliers des douanes. Dans le but de réduire l'évasion frauduleuse des recettes liées aux échanges, le gouvernement prévoit de construire à la frontière, un port sec à Béloko⁸²² sur l'axe reliant Douala à Bangui⁸²³. Mais, les événements socio-politiques qu'a connus le Centrafrique, en mars 2013, ont empêché la réalisation de ce

⁸¹⁹ Jerry Victor YAKITE-KOSSI, *Réflexion sur la gestion intégrée des frontières et la problématique des Guichets uniques : Cas de la République centrafricaine*, 2007, p.8.

⁸²⁰ La facilitation du commerce fait partie du programme de travail du cycle de Doha. L'objectif est d'accélérer la circulation, la libération et le dédouanement des marchandises, y compris celles en transit.

⁸²¹ Selon les résultats des enquêtes de Logistics Performance Index (LPI) de la Banque Mondiale en 2010, les opérations de dédouanement ne duraient pas plus de 24-48 heures.

⁸²² Localité centrafricaine située à la frontière Ouest avec le Cameroun, BELOKO est devenue le passage obligé de la plupart des marchandises en raison des travaux d'aménagement effectués sur la voie et de la dégradation avancée de la voie reliant la RCA au Cameroun par le Sud-ouest (Berberati).

⁸²³ L'entrée en fonction de ce poste douanier permettra de mettre fin à la liquidation des droits et taxes au guichet unique de Douala. L'extension du bureau de recettes de Béloko apportera des changements importants dans la procédure de dédouanement en réduisant le rôle du bureau de recettes de Bangui. Elle devra être accompagnée par des actions de restructuration, redéploiement des agents pour renforcer le contrôle à la frontière, rationaliser et simplifier le circuit de dédouanement.

projet⁸²⁴. Toutefois, l'intérêt porté au rendement de l'impôt n'exclut pas la prise des mesures visant à maîtriser les dépenses fiscales.

II – DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES FISCALES

326.- Afin de rendre plus attractif le pays, des mesures fiscales incitatives ont été prises pour tout investissement productif. En effet, les régimes d'incitations et d'exonérations ont pour objectif de stimuler l'investissement et plus généralement l'activité économique. À côté de dispositions incluses dans les régimes de droit commun, de nombreux régimes particuliers ont été institués⁸²⁵. Cependant, ces régimes nationaux d'incitation fiscale et d'exonération sont à l'origine de difficultés majeures en raison de leur impact sur le système de protection et sur les recettes budgétaires. Les incitations fiscales accordées aux entreprises ont, en effet, contribué à entamer gravement les recettes publiques. Longtemps, les régimes d'exonérations douanières et fiscales ont servi en priorité l'objectif de mobilisation des ressources fiscales. D'une manière générale, les régimes d'incitation fiscale ont été utilisés, avec peu de succès, pour « compenser » un environnement des affaires⁸²⁶ peu favorable au développement de l'initiative privée⁸²⁷. Le climat des affaires est caractérisé par une situation constante d'instabilité politique et sociale émanant des risques latents de conflits, des coûts élevés des facteurs de production et une faiblesse des infrastructures. Or, la crédibilité de la politique d'attractivité fiscale dépend largement d'un environnement politique, économique et social stable. Tel n'est pas l'exemple que donne le Centrafrique pour attirer les investissements étrangers.

327.- Dans l'objectif du rendement fiscal, des réformes ont été engagées pour améliorer l'environnement des affaires en rationalisant les incitations fiscales. À des fins d'incitation économique ou d'équité sociale, les règles d'imposition ont toujours connu des dérogations afin

⁸²⁴ L'amélioration de la gestion douanière du transit régional fait partie de programmes plus larges visant à accroître le taux de conteneurisation, à assurer la sécurité du fret et à créer une nouvelle infrastructure. Ce projet, financé par la Banque mondiale, est destiné à faciliter le commerce sur les principaux axes (corridors) de l'Afrique centrale : Douala-Bangui et Douala-N'Djamena.

⁸²⁵ Gérard CHAMBAS, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 108.

⁸²⁶ Rapport Doing Business : L'environnement des affaires peut se définir en général comme l'ensemble des facteurs extérieurs à l'entreprise et qui influent sur sa vie, son implantation, ses décisions d'investissement et ses activités. Font notamment partie de l'environnement des affaires la gouvernance d'entreprise ou d'Etat, la réglementation, la fiscalité, les infrastructures, l'organisation des marchés financiers, du travail, des biens et services, le comportement et les diverses politiques des pouvoirs publics.

⁸²⁷ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 110.

d'alléger la charge fiscale de certaines catégories de contribuables ou d'opérations économiques. Ces régimes fiscaux dérogatoires représentent des charges pour le budget de l'État, au même titre que les dépenses budgétaires. La notion des dépenses fiscales s'analyse comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français »⁸²⁸. En revanche, toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'État n'est pas une dépense fiscale. La qualification d'une mesure de "dépense fiscale" suppose qu'on doit se référer à une législation fiscale de base à laquelle elle déroge. Elle est susceptible d'évoluer en fonction de la législation nationale ou communautaire⁸²⁹. Les dépenses fiscales prennent la forme d'exonérations fiscales, d'allègements de taux et des avantages fiscaux assimilables à une aide⁸³⁰. Ces dispositions fiscales dérogatoires induisant un coût pour le budget de l'État et considérées comme des dépenses fiscales sont contenues dans divers textes juridiques, dont la charte des investissements.

328.- L'interventionnisme fiscal⁸³¹ a toujours occupé une place importante dans l'arsenal de la politique fiscale⁸³². Toutes les mesures prises ou envisagées par les pouvoirs publics laissent entendre que l'interventionnisme fiscal, et particulièrement la dépense fiscale demeurent un instrument privilégié de conduite des politiques publiques⁸³³. En Centrafrique, les dépenses fiscales ont cependant un certain nombre d'inconvénients. En premier lieu, elles sont souvent mal conçues et mal ciblées. En second lieu, les pertes de recettes occasionnées par les dépenses fiscales sont difficiles à estimer et leur montant total peut être important. En troisième lieu, le manque de transparence constitue parfois une justification politique des dépenses fiscales. Il serait évident d'évaluer le bien-fondé des dépenses fiscales. Cumulant toutes ces lacunes, la politique d'attractivité des investissements par les incitations fiscales est nocive pour les

⁸²⁸ Evaluation des voies moyens – Dépenses fiscales, Annexe au projet de loi de finances pour 2014, p. 7. Document en ligne :

http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2014/pap/pdf/VMT2-2014.pdf

⁸²⁹ Idem, p. 7.

⁸³⁰ Jean-Jacques BIENVENU et Thierry LAMBERT, Droit fiscal, PUF, 2003, p. 193.

⁸³¹ Gilbert ORSONI, L'interventionnisme fiscal, coll. Fiscalité, PUF, 1995.

⁸³² André ROUX, Finances publiques, Notice 14 : « Les voies de réforme de la fiscalité », La Documentation française, 2008, p. 112.

⁸³³ Gilbert ORSONI, L'interventionnisme fiscal : Aspects théoriques. Brèves remarques sur l'utilisation de l'instrument fiscal, p. 17. Document en ligne : <http://umc.gu-unpk.ru/umc/arhiv/2005/1/Orsoni.pdf>.

finances publiques centrafricaines. La concentration excessive des assiettes d'imposition et leur érosion progressive par suite de multiplication des allègements fiscaux ont conduit les autorités à rationaliser les régimes de faveur. Les initiatives prises visent à mettre en échec l'indiscipline fiscale et à assurer des recettes fiscales supplémentaires. La mesure prise soumet l'autorisation d'exonération par la délivrance d'un acte réglementaire. En effet, tout texte portant exonération des droits de douane et d'impôts, création, modification ou dégrèvement d'un impôt ou d'une taxe fiscale ou parafiscale doit recevoir l'appréciation préalable du Ministre en charge des finances sous peine de nullité⁸³⁴.

329.- À cet effet, des mesures ont été prises pour réglementer les conditions d'octroi des franchises et exonérations fiscales et douanières⁸³⁵. Un organe a été créé, à cet effet, pour examiner au préalable toutes les demandes d'exonérations fiscales et douanières. C'est le Comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières (CICEFD)⁸³⁶. Le CICEFD inclut les représentants des principaux ministères concernés par les domaines dont les demandes d'exonérations font l'objet, ceux de la douane et des impôts. Elle statue sur les demandes d'exonérations et décide des exonérations en faveur des Représentations diplomatiques, des organes des Nations unies, des confessions religieuses, des ONG et autres entités. Des efforts appréciables ont été constatés avec l'institution dudit Comité interministériel, qui a permis de contenir le manque-à-gagner de l'État en matière de dépenses fiscales. Néanmoins, l'impact des améliorations administratives sur la maîtrise des exonérations ne peut être que marginal. Une analyse d'impact de toutes les exonérations permettrait de rationaliser au mieux ces mesures. À cet égard, il faut procéder à l'identification et la quantification complètes des dépenses fiscales, ainsi que leur examen annuel par les autorités à travers la procédure budgétaire. Le Centrafrique a amorcé cet exercice en 2012. Bien que ces évolutions marquent une certaine prise de conscience de la nocivité des exonérations, elles témoignent de l'incapacité des pouvoirs publics à réduire les dépenses fiscales.

⁸³⁴ Le contenu de l'Article 5 de la rubrique « Dispositions générales » qui est toujours rappelé dans chaque texte de loi de finances.

⁸³⁵ Décret n° 07.381 du 27 Décembre 2007.

⁸³⁶ Idem.

330.- Dans l'ensemble, ces initiatives ont eu un impact relatif sur le civisme fiscal. Mais, cela n'a pas empêché les pouvoirs publics de prendre des mesures visant à mieux encadrer les dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement. La politique fiscale joue un rôle important dans la stratégie de développement d'un pays. Car, l'impôt n'est plus seulement un pourvoyeur de recettes pour l'État, mais il devient un instrument pour la politique économique du gouvernement. Dès lors qu'il est utilisé pour orienter les décisions économiques, notamment dans le domaine des investissements. De ce fait, une politique fiscale conçue pour favoriser le développement économique doit contenir une série de mesures visant à améliorer le climat des affaires. C'est ainsi qu'en voulant encourager l'investissement privé en Centrafrique, le législateur national a procédé à une réforme d'ensemble des dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement par diverses mesures de recentrage et d'encadrement des dispositifs existants. L'assainissement de l'environnement juridique favorable à la relance économique a conduit à l'adoption d'une Charte communautaire des investissements dans la CEMAC⁸³⁷. La Charte communautaire constitue un cadre juridique garantissant les investissements dans la sous-région. La transposition des dispositions de ladite Charte dans tous les Codes nationaux des investissements met en cohérence ceux-ci avec la réforme fiscal-douanière. Par ailleurs, les États membres ont la possibilité, par des réglementations nationales, de préciser et compléter les dispositions de la Charte par des textes spécifiques relatifs à certains secteurs d'activités⁸³⁸. Ces secteurs bénéficient d'une véritable fiscalité « à la carte » avec les codes particuliers, tout

⁸³⁷ Le Règlement n° 17/99/CEMAC-020-CM-03 du 17 décembre 1999 relatif à la Charte des Investissements de la CEMAC, postérieur à l'entrée en vigueur de la réforme fiscal-douanière dans les États membres de cette organisation, « constitue le cadre général commun regroupant l'ensemble des dispositions destinées à améliorer l'environnement institutionnel, fiscal et financier des entreprises dans le but de favoriser la croissance et la diversification des économies des pays membres, sur la base d'une meilleure définition du rôle de l'État, et d'un développement harmonieux du secteur privé à travers des investissements d'origine nationale et étrangère » (préambule). A cet égard, l'article 17 de la Charte des Investissements de la CEMAC indique que « la fiscalité des États membres repose sur les principes de simplicité, d'équité fiscale et de modération dans la pression fiscale ». Cette charte vise à « sécuriser » l'activité économique et l'investissement. Pour cela, elle met l'accent sur la consolidation du cadre macro-économique, l'amélioration du cadre juridique et judiciaire avec l'adhésion à l'OHADA ainsi que l'adoption de textes communautaires concernant la réglementation de la concurrence, la participation à l'Organisation Africaine de la Propriété Industrielle (OAPI) et à l'Organisation Régionale Africaine de Normalisation (ORAM). Elle met aussi l'accent sur l'amélioration du cadre fiscal et douanier et la consolidation de l'assainissement financier avec un rôle renforcé pour la Commission Bancaire pour l'Afrique Centrale (COBAC).

⁸³⁸ Notamment dans les domaines minier, touristique et forestier.

comme certaines entreprises considérées comme stratégiques à travers les conventions d'établissement⁸³⁹.

331.- Outre la législation communautaire, la législation centrafricaine en matière d'investissement a repris, en les aménageant, les dispositions du code des investissements de l'époque coloniale⁸⁴⁰. Cette législation a été successivement révisée⁸⁴¹ afin de s'adapter aux circonstances nouvelles qu'exige l'environnement des affaires en Centrafrique. En 2001, une Charte des investissements est promulguée. Elle couvre tous les domaines d'industrialisation et de transformation, à l'exception du négoce⁸⁴². Les activités d'exploitation forestière, minière et touristique régies par les textes particuliers sont, par ailleurs, exclues du champ d'application de la charte⁸⁴³. L'objectif principal de la Charte nationale est d'encourager l'investissement privé, facteur de croissance économique. L'organe d'exécution de la charte des investissements et de ses textes d'application est la Commission nationale des investissements (CNI). Les attributions de cette Commission sont très limitées pour lui permettre d'atteindre les objectifs envisagés. Au demeurant, l'examen de la politique de développement permet de constater la part que les autorités nationales ont fait jouer au secteur privé productif par le jeu des incitations fiscales. Globalement, le régime d'exonération de la charte des investissements en Centrafrique est en adéquation avec les normes communautaires applicables dans les États membres de la CEMAC. Mais, les résultats de la politique d'incitation fiscale menée par le gouvernement pour

⁸³⁹ Gérard CHAMBAS, *Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Economica, 2005, p.112.

⁸⁴⁰ Auguste TENE-KOYZOA, *Histoire économique et sociale du Centrafrique au XXI^{ème} siècle*, 2005, p. 129.

⁸⁴¹ La RCA a connu 5 générations de Codes des Investissements :

- 1^{ère} génération du Code des Investissements date du 19 février 1963 complété par le Code des Avantages Fiscaux de Droit commun promulgué par Ordonnance du 20 décembre 1967 ;
- La 2^e génération du Code des Investissements date du 2 mai 1980 complété par une Ordonnance du 17 août 1982 ;
- La 3^e génération du Code des Investissements a été promulguée par la Loi n°88.004 du 9 mai 1988 ;
- La 4^e génération du Code des Investissements promulguée par la loi n° 96-019 du 13 mai 1996 ;
- La 5^e génération est la Charte Nationale des Investissements promulguée par la loi du 16 juillet 2001.

⁸⁴² Selon l'Article 3 de la Charte, il s'agit des domaines suivants: activités manufacturières, y compris les transformations de produits d'origine animale et végétale; activités de production d'énergie; activités de construction de logements à caractère économique, social et industriel; activités des travaux publics et génie civil; activités de collecte, de stockage, et de conditionnement; activités d'études et de recherches; activités de transports de marchandises en tant qu'industrie de transports; activités de laboratoire d'analyses, d'essais ou de productions chimiques et pharmaceutiques; activités de production de livres et d'imprimerie; activités de montage et de maintenance d'équipements industriels, de transport, de télécommunication et de l'électronique; activités de fabrication de produits chimiques et alimentaires servant d'intrants à d'autres entreprises industrielles.

⁸⁴³ Article 5 de la charte d'investissement.

encourager les investissements privés à s'investir dans le pays n'ont pas atteint l'objectif escompté.

332.- Cette politique d'incitation fiscale n'a pas permis de mobiliser suffisamment de ressources fiscales pour financer le développement. En fin de compte, l'impression qui se dégage laisse apercevoir que cette charte doit être perfectionnée pour garantir les meilleures conditions d'investissements. Il serait souhaitable d'élargir son champ d'application, de redéfinir les garanties, les droits et les obligations des investisseurs ainsi que le rôle du secteur privé. À cet égard, la charte des investissements aura l'ambition d'appréhender tous les aspects des investissements productifs, garant de la mobilisation efficace des ressources fiscales pour le financement du développement économique. En fait, les avancées enregistrées dans le processus de réformes, notamment l'instauration d'un numéro d'identification fiscal (NIF), l'utilisation de la machine à oblitérer les timbres fiscaux, l'encaissement des impôts par les banques et la coopération entre les administrations fiscale et douanière, ont contribué à la sécurisation des recettes fiscales qui reste toutefois inachevée. En tout état de cause, la discipline fiscale apparaît donc comme un idéal pour la maximisation du recouvrement de l'impôt. Mais cette discipline fiscale a un coût aussi bien chez les contribuables qu'au sein de l'administration⁸⁴⁴. D'où l'urgence d'une politique fiscale prenant en compte des réformes allant dans le sens de la modernisation des services fiscaux et douaniers⁸⁴⁵.

⁸⁴⁴ Richard EVINA OBAM, La politique fiscale au Cameroun depuis les années 1980, L'Harmattan, 2016, p. 176.

⁸⁴⁵ Anicet ABANDA ATANGANA, L'administration fiscale et contribuable au Cameroun, L'Harmattan, 2011, cité par Richard EVINA OBAM, op cit.

Tableau n° 19 : Formalités et frais liés à la création d'entreprise

Actes	Entités administratives	Montants des frais et droits
Enregistrement des statuts, des procès-verbaux des assemblées générales constitutives des sociétés et autres actes	Impôts et domaines	Droits d'enregistrement : fonction du capital social (perception minimum 70 000 FCFA) ; Déclaration notariée des statuts : 20 000 FCFA ; Procès-verbal : 20 000 FCFA ; Timbres fiscaux : 1 000 FCFA/page ;
Immatriculation au registre du commerce et du crédit mobilier	Greffe du tribunal de commerce	Personnes physiques : 15 000 FCFA ; Personnes morales : 30 000 FCFA ;
Libération du capital social et ouverture d'un compte bancaire	Notaire et banque	
Enregistrement au fichier consulaire de la chambre de commerce, de l'industrie, des mines et de l'artisanat (CCIMA)	CCIMA	Optionnel : les frais sont de 15 000 FCFA pour les entreprises individuelles, et de 50 000 FCFA pour les sociétés ;
Établissement de la carte professionnelle de commerçant	CCIMA	Personne physique : 1 000 FCFA ; Personne morale : 1 500 CFA ;
Déclaration aux fins d'immatriculation par un numéro d'identification fiscale (NIF)	Direction générale des impôts	3 000 FCFA (frais de timbre) ;
Inscription à la caisse nationale de sécurité sociale (CNSS)	CNSS	22% de la masse salariale (cotisations sociales) ;
Autorisation d'exercice de l'activité (si applicable)	Ministères techniques	0 à 100 millions ;

Source : Données fournies par les autorités nationales.

PARAGRAPHE 2 : LA MODERNISATION DES SERVICES FISCAUX ET DOUANIERS

333.- L'observation de la discipline fiscale par les contribuables est une préoccupation permanente des administrations fiscales en générale et de celles des pays en développement en proie à des exigences de rendement⁸⁴⁶. Ainsi, la fiscalité effectivement appliquée aux contribuables devait résulter de la combinaison d'un système et d'un mode de fonctionnement⁸⁴⁷ des administrations fiscale et douanière. En Centrafrique, les capacités administratives freinent sérieusement les efforts de mobilisation des recettes publiques⁸⁴⁸. Gabriel ARDANT traduit l'incapacité de ces administrations en ces termes : « Autant les institutions ne sont que ce que valent les hommes qui les incarnent, autant un système fiscal n'a

⁸⁴⁶ Richard EVINA OBAM, op cit, p. 175.

⁸⁴⁷ Gérard CHAMBAS, Fiscalité et développement en Afrique Subsaharienne, Paris, Economica, p.65.

⁸⁴⁸ Perspectives Economiques en Afrique, OCDE, 2010.

de valeur que par rapport aux performances d'une administration qui le met en œuvre »⁸⁴⁹. Si l'administration est l'ensemble des moyens humains et matériels chargés sous l'autorité des gouvernants d'assurer l'exécution des lois et d'adapter ces lois aux intérêts particuliers⁸⁵⁰, la question de l'efficacité de l'administration se ramène en fait à celle de ses moyens.

334.- Tous ces paramètres concourent à affirmer avec Gabriel ARDANT qu'on a trop souvent tendance à oublier que le système fiscal le mieux conçu ne vaut que par l'administration qui le met en œuvre⁸⁵¹. Cette citation met l'accent sur un aspect essentiel des problèmes fiscaux des pays en développement, celui d'une administration peu performante. Car, l'impôt, pour être productif, appelle un minimum d'efficacité dans la liquidation et le recouvrement. Cette condition n'est obtenue que là où une organisation administrative et comptable permet un contrôle sérieux de la matière imposable et le paiement intégral de la cotisation due⁸⁵². C'est dire que la politique fiscale la mieux conçue serait vouée à l'échec, si elle est appliquée par une administration peu performante. Dans le contexte centrafricain, l'amélioration de la productivité de l'impôt ne peut se faire sans une restructuration des administrations fiscale et douanière (I). Car, les conditions de bon fonctionnement d'un système fiscal sont exigeantes en matière de systèmes de traitements informatisés des déclarations et des paiements⁸⁵³ (II).

I – LA RESTRUCTURATION DES ADMINISTRATIONS FISCALE ET DOUANIÈRE

335.- Dans les pays en développement, les administrations publiques nationales demeurent très peu modernisées, malgré les multiples réformes⁸⁵⁴. On les retrouve souvent presque au point où le colonisateur les a laissées ou, pire encore, prisonnières de l'héritage de modèles inadaptés et des liens de la coopération imposée et intéressée⁸⁵⁵. Les crises nationales qui les ont frappées

⁸⁴⁹ Gabriel ARDANT, Histoire de l'impôt, tome 2, Paris, Fayard, 1971, p.849.

⁸⁵⁰ Roland DRAGO, Science administrative : les cours de Droit, 1977, p.3.

⁸⁵¹ Gabriel ARDANT, op cit.

⁸⁵² Jean DUFOUR, La fiscalité du développement, Annales africaines, 1959, p. 112.

⁸⁵³ Jean-Paul BODIN, Modernisation de l'administration fiscale dans les pays en développement : impact de la TVA, Revue d'économie du développement 2012/3 (Vol. 20), p. 83-103.

Document en ligne : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2012-3-page-83.htm>

⁸⁵⁴ Yao ASSOGBA, Sortir l'Afrique du gouffre de l'histoire, PUL, 2004, p. 169.

⁸⁵⁵ Maximin EMAGNA, Les adaptations de la coopération administrative internationale de la France et le poids des traditions juridiques et corporatistes, photocopié, Communication présentée au Congrès international des sciences administratives, Athènes, Grèce, IISA, Bruxelles, 2001, p. 23.

depuis l'indépendance ont affecté gravement leurs capacités de développement⁸⁵⁶. Ainsi, dans ces modèles devenus obsolètes avec une absence de vision globale sur la situation des contribuables, un cloisonnement des services et un alourdissement des coûts administratifs⁸⁵⁷, les pouvoirs publics ont procédé à la restructuration des administrations fiscale et douanière. Au niveau de l'administration douanière, des réformes sur le plan institutionnel et organisationnel ont été conduites. Cependant, ce principe universel d'administration efficace ne trouve pas son application au sein de l'administration douanière centrafricaine. Elle fait montre d'une inefficacité dans la collecte des recettes douanières et d'un manque de professionnalisme de la part des agents. Les valeurs de l'éthique professionnelle ne sont pas respectées. On assiste à une administration douanière truffée d'agents et de fonctionnaires qui sont mal formés et corrompus⁸⁵⁸. Face à la faiblesse récurrente des recettes douanières due au laxisme, à l'inertie et à la corruption des agents, l'administration douanière centrafricaine a été dissoute⁸⁵⁹. La décision portant dissolution et mise à la réforme de la douane⁸⁶⁰ vise à redynamiser l'administration douanière. Après quelques mois de processus de réforme, elle a été réhabilitée⁸⁶¹. La structure de l'administration centrale répond aux besoins de l'organisation fonctionnelle⁸⁶².

336.- La réforme d'un système fiscal ne peut se concevoir sans celle de l'administration fiscale. Car, l'administration fiscale doit « non seulement mobiliser de manière aussi efficace que possible des ressources publiques mais aussi devenir des "facilitateurs" de l'activité économique »⁸⁶³. En effet, la volonté de mobiliser les recettes a toujours été la préoccupation majeure de toute réforme de la législation fiscale. Mais, « disposer d'une meilleure législation ne suffit pas pour améliorer les performances d'une administration fiscale, encore faut-il qu'elle

⁸⁵⁶ Jacques BOURGAULT, « Conditions de succès d'implantation des réformes administratives en Afrique : leçons apprises au sujet des stratégies d'appui au changement », Mondes en développement 2006/1, N° 133, De Boeck Supérieur, p. 63.

⁸⁵⁷ Jean-Paul BODIN, op cit.

⁸⁵⁸ Rapport du Comité Technique chargé de la réforme de l'Administration des Douanes, 2007.

⁸⁵⁹ Décret n° 06.289 du 02 septembre 2006.

⁸⁶⁰ Décrets n° 06.291 et 06.292 du 02 septembre 2006.

⁸⁶¹ Décret du 25 Février 2007.

⁸⁶² Dans l'organigramme, les fonctions de l'administration centrale et des services extérieurs sont délimitées et la séparation entre les missions du siège (fonctions de conception, de gestion et d'évaluation) et les fonctions opérationnelles est définie. Les bureaux de dédouanement assurent le contrôle des flux commerciaux. Leur structure interne se rationalise au fur et à mesure de l'informatisation. Cependant, les postes frontaliers situés loin des centres économiques souffrent de l'isolement et de conditions de travail médiocres.

⁸⁶³ Gérard CHAMBAS, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Économica*, 2005, p. 211.

mette en place des structures adéquates ou une organisation efficace apte à encadrer la population fiscale »⁸⁶⁴. C'est ainsi que les réformes sont axées autant sur les politiques fiscales que sur les modes d'administration susceptibles d'améliorer le rendement de l'impôt⁸⁶⁵. Pourtant, les structures internes ne favorisent guère une approche globale de l'ensemble des impôts et taxes, et ne garantissent pas un juste équilibre entre la fonction coercitive et les services aux contribuables. Le système fiscal doit être conçu en tenant compte de la capacité des services fiscaux à le gérer⁸⁶⁶. Afin d'assurer une meilleure application des réformes fiscales, l'administration fiscale doit suivre deux axes d'efforts principaux. Elle doit être une organisation structurée mais souple, capable d'absorber les innovations. Elle doit également faciliter l'adhésion des contribuables à l'impôt⁸⁶⁷. L'attention que requiert cette bonne organisation est aussi bien perçue par un autre auteur qui affirme que : « la fiscalité ayant de tout temps sensibilisé les citoyens, c'est à travers l'administration fiscale que le citoyen perçoit de façon la plus permanente la présence et la puissance de l'État »⁸⁶⁸. Il est important, pour le Centrafrique, de disposer d'une administration fiscale qui fonctionne bien, afin de pouvoir mobiliser les ressources intérieures⁸⁶⁹.

337.- À cet égard, la volonté de maîtrise et d'amélioration des recettes a incité les autorités fiscales à mettre en place une gestion catégorielle des contribuables. Ainsi, les contribuables sont distingués par tranches de chiffres d'affaires en services spécialisées pour les grandes, moyennes et petites entreprises. Par ailleurs, une large déconcentration des services a été engagée par la création des services de bases afin de rapprocher les contribuables de l'administration fiscale. Il s'agit d'assurer une fiscalité de proximité avec en prime la délocalisation des Centres des impôts dans chaque arrondissement de la capitale⁸⁷⁰. Ce

⁸⁶⁴ René OSSA, Administrer l'impôt : les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement, IROKO,

⁸⁶⁵ Gérard CHAMBAS, Fiscalité et développement en Afrique sub-saharienne, Paris, Economica, 1994, cité par René OSSA, op cit, p. 11.

⁸⁶⁶ Gregory DE PAEPE et Ben DICKINSON, op cit.

⁸⁶⁷ Cheickna TOURE, La fiscalité comme instrument de politique économique et sociale : cas du Mali, Université Panthéon-Assas (Paris 2), Thèse, 1998, p. 394.

⁸⁶⁸ Elian SIGNORINI, L'administration fiscale, Dictionnaire du savoir, p. 26, cité Cheickna TOURE, La fiscalité comme instrument de politique économique et sociale : cas du Mali, Université Panthéon-Assas (Paris 2), Thèse, 1998, p. 394.

⁸⁶⁹ Gregory DE PAEPE et Ben DICKINSON, « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable, Éditions OCDE, pp. 101-109.

⁸⁷⁰ Il y a en tout huit (08) Arrondissements à Bangui.

rapprochement permet à chaque contribuable de répondre à ses obligations fiscales dans sa localité respective. L'un des points de la restructuration administrative est la déconcentration accrue des services fiscaux et douaniers sur toute l'étendue du territoire national⁸⁷¹ par la création des directions régionales des douanes et celles des impôts⁸⁷². En tout état de cause, le corollaire doit être la décentralisation fiscale⁸⁷³. Car, la gestion administrative des dossiers fiscaux et douaniers est confiée à des structures centralisées. Toutefois, la réorganisation des administrations fiscale et douanière en région, présentée comme un moyen pour améliorer efficacement le rendement de l'impôt dans un contexte de crise de recettes, est une pure « chimère »⁸⁷⁴. Pourtant, elle apporte des solutions partielles aux problèmes de mauvaise gestion, de faiblesse des rémunérations et de corruption. En réalité, cette réforme administrative n'a pas amélioré fondamentalement le niveau de prélèvement des recettes fiscales et douanières.

338.- De même, dans le processus de réorganisation des administrations douanière et fiscale, les inspections des services fiscaux et douaniers sont réhabilitées⁸⁷⁵. Ces services existent à une certaine époque, mais les responsabilités et les tâches ne sont pas clairement définies. Au lieu de procéder à la responsabilisation en définissant clairement les missions, les autorités ont jugé nécessaire de supprimer les inspections des services fiscaux et douaniers. Ces inspections des services ont désormais en charge l'encadrement du fonctionnement des services opérationnels. Elles jouent aussi un rôle important dans le suivi du respect des procédures légales engagées par les services opérationnels et assurent le contrôle interne. Il serait souhaitable que les autorités administratives envisagent la réhabilitation de ces inspections de service pour une meilleure animation et un contrôle permanent de la mise en œuvre des réformes. D'une manière générale, la restructuration administrative est justifiée par des motivations fondamentales. Premièrement, la mobilisation des ressources fiscales dépend largement de l'efficacité et de l'efficience des administrations fiscale et douanière centrafricaines. Car, la politique fiscale crée le potentiel afin de prélever les impôts et taxes. Deuxièmement, la qualité de ces administrations

⁸⁷¹ Auparavant, les administrations fiscale et douanière sont représentées sur toute l'étendue du territoire national par des Centres préfectoraux des impôts et douanes.

⁸⁷² Décret n°07.273 du 27 Septembre 2007 portant organisation et fonctionnement du Ministère des finances et du Budget.

⁸⁷³ Mirko HAYAT et Thierry LAMBERT, La décentralisation fiscale : jusqu'où ? L'Harmattan, 2005.

⁸⁷⁴ Pierre BELTRAME, Science et techniques fiscales, PUF, Thémis, 1984. Cité par le Rapport « Etude-Diagnostic de la gestion des finances publiques en RCA », 2002.

⁸⁷⁵ Décret n°07.273 du 27 Septembre 2007 portant organisation et fonctionnement du Ministère des finances et du Budget.

influence souvent le climat des affaires. Enfin, l'évolution de la technologie a bouleversé la maîtrise des activités économiques et a développé des méthodes de fraude fiscale qui échappent au contrôle.

339.- Les administrations fiscale et douanière doivent, à cet effet, améliorer régulièrement leur performance. Cette quête de la performance détermine le caractère instable du système fiscal. À propos, un auteur affirme avec pertinence que : « La réforme fiscale est comme une sorte de mythe. Tels les alchimistes à la recherche de la pierre philosophale, les partis politiques, les groupes de pression, les chercheurs isolés, les illuminés sont en quête, depuis des siècles, d'un système d'impôt idéal...bien entendu sans jamais le trouver »⁸⁷⁶. Il est évident que la fiscalité doit répondre nécessairement aux trois finalités essentielles que sont : l'efficacité, la justice et la productivité⁸⁷⁷. Hormis, la controverse sur l'instabilité qu'engendre la réforme⁸⁷⁸ du système fiscal, la réforme organisationnelle tente d'apporter des solutions globales et stratégiques au défi de mobilisation des ressources fiscales pour le développement. Or, la mobilisation des recettes fiscales demeure actuellement en deçà du potentiel du pays. Des efforts importants restent requis pour que le fonctionnement de ces institutions reflète la qualité de leur organisation afin d'être efficace dans la mise en œuvre de réformes engagées. Cette réforme a également porté sur l'informatisation de l'administration fiscale et douanière.

II – LE NÉCESSAIRE APPORT EN OUTIL INFORMATIQUE

340.- Dans le contexte administratif moderne, l'utilisation de l'outil informatique s'avère indispensable. En effet, l'évolution des technologies a permis l'accessibilité des données existantes aussi bien de façon détaillée que synthétique à travers les systèmes de gestion de bases de données. Elle a offert une facilité d'accès aux communications autorisant l'échange et le transfert de données. Le développement de l'informatique permet « d'orienter la réalisation de plusieurs objectifs à savoir accroître la quantité, la qualité et la pertinence des informations, aider à la prise de décision visant à éclairer et optimiser les choix de gestion, suivre l'exécution

⁸⁷⁶ Jean RIVOLI, *Vive l'impôt*, Seuil, 1965, p. 45.

⁸⁷⁷ Nahed Mohamed Ali EL FAKIR, *La réforme fiscale dans les pays émergents : le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Egypte*, université Aix-Marseille III, 2004, p. 153.

⁸⁷⁸ La notion de « réforme » laisse penser que des dispositions prises dans le passé sont inadaptées pour la situation présente et à venir, que des erreurs ont été commises dans le passé ou bien encore et qu'il faut les corriger. En matière fiscale, corriger, rétablir voire changer un système fiscal jugé inadapté et inefficace devient une nécessité impérieuse et inéluctable. De même, lorsque le système fiscal n'est plus en mesure de suivre les variations économiques, sans relation avec la croissance et la nature évolutive des activités économiques, il faut le réformer.

des programmes en mesurant les résultats et les performances »⁸⁷⁹. Ainsi, l'enjeu de l'informatisation des activités financières publiques est la qualité du service public et l'efficacité du résultat. En Centrafrique, les différents services gestionnaires des administrations financières rencontrent de graves difficultés dans l'exercice de leurs fonctions⁸⁸⁰. De ce point de vue, la modernisation de l'administration est une nécessité⁸⁸¹. Car, « l'automatisation du processus comptable des dépenses et des recettes facilite, par exemple, le contrôle des opérations comptables et la centralisation des données »⁸⁸². Les administrations fiscale et douanière centrafricaines ont pris un retard significatif en matière d'informatisation des services. De nombreuses tâches de gestion sont effectuées par les services à partir de déclarations des redevables établies sur papier⁸⁸³.

341.- Pour remédier à cette faiblesse des moyens modernes d'information, le gouvernement a engagé un important programme d'informatisation de toutes les administrations financières en Centrafrique. Un organe chargé de l'informatisation du département des finances a été créé⁸⁸⁴. Dans l'optique de la consolidation des diverses actions de réformes menées, les administrations fiscale et douanière doivent être informatisées pour la recherche de l'efficacité et de la performance. En effet, la mise en place d'une plateforme d'échange de données entre les administrations des douanes et des impôts est un enjeu important dans la mobilisation des recettes. Les administrations fiscale et douanière ayant pour vocation la collecte de l'impôt, l'idée est de mettre en place un ensemble de mécanismes et de procédures sécurisées pour consolider et développer la synergie entre les deux administrations par l'utilisation des

⁸⁷⁹ Bernard GOURNAY, Informatique et Finances Publiques, RFFP, N° 11, 1985, p. 1.

⁸⁸⁰ Au sein d'une même administration, il existe plusieurs applications caractérisées par l'absence d'interconnexion entre elles. Des informations connexes sont traitées sur des systèmes différents sans possibilités de rapprochements. L'autre constat est que les données qui sont traitées par ces applications ont une fiabilité relative. Leur manipulation dans le système peut les dénaturer complètement. Cette situation a pour conséquences l'inexistence d'un tableau de bord fiable servant d'aide à la décision. Or, le rôle de l'informatique est d'apporter l'aide et le support qu'il faut pour permettre d'atteindre cet objectif.

⁸⁸¹ Lucien MEHL, Informatique et Finances Publiques – Rubrique : Les enjeux du développement de l'informatique dans les finances publiques, RFFP, N° 11, LGDJ, 1985, p. 18.

⁸⁸² Pierre BELTRAME, Informatique et Finances Publiques, RFFP, N° 11, LGDJ, 1985, p. 22.

⁸⁸³ Rapport de la Cour des Comptes, Les missions fiscales de la douane : un rôle et une organisation à repenser, février 2014, p. 19. Document en ligne :

https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/3_1_1_missions_fiscales_douane_Tome_I.pdf

⁸⁸⁴ Par Décret n° 07.273 du 27 septembre 2007 portant organisation et fonctionnement du Ministère des finances et du budget, la Direction du système d'information (DSI) a été créée. L'institution de la DSI vise à apporter une solution aux problèmes soulevés. Pour ce faire, la DSI doit promouvoir et vulgariser l'outil informatique, établir un réseau informatique interconnecté, performant, sécurisé et évolutif entre les différents services financiers. L'objectif recherché est de favoriser la circulation des informations nécessaires à la connaissance de la situation économique en vue d'une meilleure perception des ressources publiques.

technologies de l'information et de la communication. À cet effet, les exigences liées à l'élargissement de l'assiette, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, la simplification des procédures et la promotion du civisme fiscal, nécessitent une étroite collaboration et un partage d'informations. Par conséquent, l'objectif fondamental est l'intégration de l'ensemble des systèmes d'information des administrations financières en vue d'obtenir un système intégré de gestion des finances publiques. Afin d'appuyer ses réformes, des mesures idoines sont prises pour réduire les procédures, garantir la transparence et la traçabilité des opérations fiscales et douanières. Elles se sont traduites par l'adoption du système informatique douanier SYDONIA et du système de traitement de l'information fiscale SYSTEMIF.

342.- L'informatisation de ces administrations offre désormais la possibilité de transmission automatisée en temps réel de grandes quantités d'informations⁸⁸⁵. Cet ensemble de dispositions aide à encourager les efforts de promotion du civisme fiscal. S'agissant de la gestion de l'impôt, l'informatique est pour l'administration fiscale centrafricaine l'enjeu de la mobilisation des recettes fiscales. Le processus d'automatisation de l'information fiscale remonte au début des années 2000. Jusqu'en 2003, le contrôle et l'édition des quittances du paiement de l'impôt relèvent de la compétence d'un organe externe, l'Office National de l'informatique (ONI). L'Administration fiscale a envisagé la mise en place d'un logiciel spécifique de gestion des informations fiscales dénommé « Système d'information fiscale » (SYSTEMIF). L'objectif recherché est l'informatisation du système de contrôle fiscal, du suivi et du contrôle des recettes fiscales par l'administration fiscale. Le logiciel SYSTEMIF favorise le traitement rapide de multiples déclarations fiscales, la relance systématique des redevables et des défaillants. Toutefois, des améliorations importantes sont encore nécessaires dans la procédure d'informatisation de l'administration fiscale. Le SYSTEMIF n'est pas déployé dans tous les services opérationnels. Seules deux directions utilisent à minima les fonctionnalités du dispositif, notamment les directions qui gèrent les grandes et les moyennes entreprises. Des efforts restent à faire dans la formation pour permettre aux agents des impôts d'utiliser le système informatique dans tous ces modules dans l'objectif de mobilisation des recettes fiscales. Pour des raisons financières, l'administration fiscale ne peut pas faire évoluer le système.

⁸⁸⁵ Gérard CHAMBAS, *Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Economica, 2005, p.144.

343.- L'informatisation de l'administration douanière décrit l'application des technologies de l'information et de la communication pour l'accomplissement de la mission des douanes⁸⁸⁶. Elle peut prendre en charge l'ensemble du processus de dédouanement, à partir du dépôt jusqu'au dédouanement total ou partiel des marchandises. En effet, l'informatisation des douanes offre de nouvelles possibilités aux administrations, telles que le traitement avant l'arrivée et la libération automatique des titres et des garanties. Elle peut faciliter l'utilisation de la gestion des risques et la sélectivité fondée sur les risques et la collecte de données pour les rapports statistiques du commerce extérieur⁸⁸⁷. Les missions de l'informatique douanière permettent de faciliter et d'accélérer les procédures de dédouanement ainsi que de garantir la qualité des statistiques produites⁸⁸⁸. Les résultats attendus de cette mise en œuvre sont l'application uniforme de la réglementation douanière à l'ensemble du territoire, l'amélioration du suivi du recouvrement des droits et taxes et la mise à disposition rapide de résultats statistiques du commerce extérieur. En 2006, la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) a financé l'informatisation des procédures de dédouanement en Centrafrique. Il s'agit de l'intégration du système informatique douanier SYDONIA⁸⁸⁹, dans tous les circuits de dédouanement. L'applicatif SYDONIA doit aider l'administration des douanes dans le processus de modernisation et de réforme afin de faciliter le commerce légal et de renforcer l'efficacité des contrôles douaniers. Car, l'informatique est le reflet de la structure qu'elle sert⁸⁹⁰. Cet outil de travail vise à améliorer et à simplifier les tâches manuelles des différents utilisateurs. Il permet une accélération des procédures de dédouanement et une sécurité des données.

⁸⁸⁶ Guide pratique relatif à la Facilitation du Commerce, L'informatisation des douanes, Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) ;

Document en ligne : <http://tfig.unece.org/FR/contents/customs-automation.htm>

⁸⁸⁷ Idem.

⁸⁸⁸ Jean-Pascal CODINE, Informatique et Finances Publiques – Rubrique : Spécificités de l'informatique douanière, RFFP n° 11, 1985, p. 68.

⁸⁸⁹ L'installation du logiciel SYDONIA a été réalisée en septembre 2006 à la demande du gouvernement centrafricain. Initié au début des années 80 par la CNUCED, le programme SYDONIA devrait automatiser les opérations de dédouanement. Développé à Genève par la CNUCED, c'est un système de gestion de douanes automatisé qui couvre la plupart des procédures de commerce extérieur. Utilisé pour gérer le commerce international et les opérations de transport dans un environnement automatisé, SYDONIA est fondé sur l'approche client/serveur qui permet de partager les traitements entre le poste client (local) et l'ordinateur éloigné (le serveur). Cette approche permet l'optimisation des temps de réponse et assure l'intégrité de la base de données.

⁸⁹⁰ Jean-Pascal CODINE, op cit, p. 74.

344.- L'émergence de la nouvelle technologie a amené le partenaire à remplacer l'ancienne version par la nouvelle version appelée SYDONIA++⁸⁹¹. Toutes les déclarations de dédouanement sont passées dans SYDONIA++ y compris les exonérations, excepté le fret express et les hydrocarbures. En général, les modules de base du système informatisé sont bien utilisés. Le partage des rôles entre le déclarant et l'inspecteur des douanes est désormais la norme⁸⁹². Sur le principe d'échange d'informations avec l'administration fiscale, le système douanier informatisé exige le numéro d'identification fiscale (NIF) pour valider une déclaration douanière. Par conséquent, l'informatisation a facilité la rationalisation des procédures d'importation et d'exportation. Mais, il reste beaucoup à faire avant de parvenir à des procédures totalement dématérialisées. Les fraudes constatées confirment l'obligation pour la douane d'assurer la sécurité du système et des données dans l'objectif de l'amélioration des conditions de mobilisation des recettes fiscales. Toutefois, les agents des douanes devraient être rigoureux dans le suivi des obligations des entreprises bénéficiant d'exonérations ou de suspensions conditionnelles des droits. De toute évidence, les perspectives de développements informatiques incluent principalement l'intégration des procédures douanières dans un guichet unique et l'interconnexion régionale des bureaux des douanes afin de traiter rapidement les transactions aux frontières. Cette fluidité dans les transactions aux frontières permet aux entreprises d'améliorer leur compétitivité sur les marchés nationaux et internationaux afin de profiter davantage des opportunités commerciales.

⁸⁹¹ Le développement de SYDONIA version 3, ou SYDONIA ++, a commencé en 1992 avec l'émergence d'une vague de nouvelles technologies. SYDONIA++ comporte plus de fonctionnalités que la version précédente, notamment dans les domaines de la saisie directe par les déclarants, la gestion des risques et le transit. SYDONIA++ est basé sur une architecture client-serveur, il utilise totalement les potentialités des langages de programmation et les capacités des systèmes de gestion des bases de données relationnelles. C'est un système informatisé de dédouanement composé de plusieurs modules. Il est prévu de compléter la migration vers une nouvelle version 4. Ce principal vecteur de modernisation des douanes est utilisé dans près de 100 pays. L'installation de SYDONIA ++ a été longue en raison de l'insuffisance du matériel affecté à au travail et des agents qui ont des difficultés dans l'utilisation de l'applicatif. Les modules afférents à la sélectivité des contrôles ou à la production des tableaux de bord sont encore sous-utilisés. L'application des procédures pour le transit international des marchandises n'a pas été achevée. Par ailleurs, la connexion des bureaux est reliée à un serveur unique et l'accès au système se fait à distance pour les opérateurs. Le serveur est centralisé à Bangui auprès de la cellule informatique du Ministère des finances et du budget, et connecté à des terminaux qui sont installés dans les trois bureaux de recettes à Bangui et dans les locaux de transitaires. L'informatisation du dédouanement n'a été réalisée que dans les trois bureaux principaux de Bangui : la Recette principale, la Recette de l'aéroport et la Recette de la gare routière. À l'exception des bureaux de recettes à Bangui, le serveur est connecté avec le guichet unique de Douala au Cameroun.

⁸⁹² L'auto-déclaration est nécessaire à une claire séparation des rôles entre opérateur économique et agent des douanes : l'importateur/exportateur déclare et paie spontanément les droits de douane, l'agent des douanes vérifie les opérations.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

345.- La période ouverte depuis le début des années 1990 a été féconde en réformes affectant l'ensemble des composantes du système fiscal centrafricain. En effet, les réformes fiscales sont entreprises en vue d'améliorer le rendement de l'impôt. Fort de ce pari, le système fiscal centrafricain a connu une avancée résolue depuis 1994 suite à la réforme fiscale initiée par la CEMAC. De manière générale, l'objectif de cette réforme est d'avoir un système fiscal crédible au regard des mutations qui s'opèrent dans le monde. Car, sans la réforme pas de fiscalité claire et adaptée aux défis du monde moderne⁸⁹³. Au regard de l'évolution du système fiscal centrafricain, la réforme fiscale est une tâche longue et difficile, mais indispensable. Ce qu'affirme avec pertinence Rakia GUITET-BUISSON en ces termes : « une réforme fiscale est une œuvre de longue haleine. Elle exige certes un environnement économique et social favorable, mais surtout elle exige une volonté des pouvoirs publics de vouloir assigner à la fiscalité le rôle qu'elle doit jouer dans une politique de développement harmonieux »⁸⁹⁴.

346.- Une volonté politique affirmée permet d'engager une réforme fiscale pour améliorer l'efficacité de la perception des impôts et le respect des obligations fiscales. Le système fiscal semble s'être mué en fonction de l'environnement économique. C'est pourquoi, « l'impôt, tout en gardant hautement privilégiée sa fonction originelle de fournisseur du Trésor, s'insère dans l'éventail des instruments de politique générale. Il accroît son poids avec la complexité de la vie sociale, le développement économique de la Nation, à la mesure même de la modernisation de contraintes administratives »⁸⁹⁵. La réforme a prolongé certaines réformes antérieures mais a introduit aussi des éléments de rupture. Outre la simplification de la législation, cette réforme vise à accroître le rendement de l'impôt par l'amélioration du système d'incitations et le renforcement de l'attractivité fiscale⁸⁹⁶ du pays. C'est en cela que l'impôt joue son rôle d'instrument de mobilisation de ressources intérieures afin d'assurer le financement du développement. Quelle peut alors être l'impact de ces mutations sur les recettes fiscales ?

⁸⁹³ André BARILARI, Réflexions sur la problématique de la réforme fiscale, RFFP n° 60, 1997, p. 77.

⁸⁹⁴ Rakia GUITET-BUISSON, cité par Nahed Mohamed Ali EL FAKIR, La réforme fiscale dans les pays émergents : le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Egypte, Université Aix-Marseille III, Thèse, 2004, p. 375.

⁸⁹⁵ André NEURISSE, Histoire de l'impôt, PUF, 1978. Cité par le Rapport « Etude-Diagnostic de la gestion des finances publiques en RCA », 2002.

⁸⁹⁶ André ROUX, Finances publiques, Notice 14 : « Les voies de réforme de la fiscalité », La Documentation française, 2008, p. 114.

CHAPITRE 2 : LES ENJEUX DE LA RÉFORME FISCALE : ENTRE LA NÉCESSITÉ DE SIMPLIFICATION DES NORMES FISCALES ET LES IMPÉRATIFS BUDGÉTAIRES

347.- La stabilité des finances publiques constitue un élément essentiel du développement⁸⁹⁷. Pour assurer cette stabilité, il est essentiel que les méthodes de financement de ces biens et services publics proviennent des ressources propres de l'État, à savoir les recettes fiscales. Car, l'ensemble de la science des finances se résume dans la formule suivante : « il y a des dépenses publiques, il faut les couvrir ». Tout problème financier se ramène à un problème de couverture de dépenses. L'affirmation n'a pas besoin d'être démontrée pour les questions d'impôts et de ressources publiques en général. Par définition même, leur raison d'être est d'assurer le règlement des dépenses de l'État⁸⁹⁸. Cela explique la relation étroite entre la fiscalité et le développement⁸⁹⁹. En effet, l'analyse de la politique fiscale d'un pays permet de comprendre comment le gouvernement peut assurer, par la mobilisation des ressources fiscales, le financement endogène du développement. L'impôt constitue, de ce fait, la principale ressource financière de l'État centrafricain.

348.- Selon les statistiques, les recettes fiscales représentent plus de 70 % du montant total des ressources budgétaires⁹⁰⁰. Rapportées au produit intérieur brut (PIB)⁹⁰¹, elles sont faibles par rapport aux chiffres enregistrés dans les pays de la sous-région à cause de l'étroitesse de la base d'imposition qui induit la performance du système fiscal⁹⁰². Malgré des réformes fiscales, le niveau de réalisation de recettes budgétaires en Centrafrique est loin d'atteindre les résultats

⁸⁹⁷ Maaïke KOKKE & Francis WEYZIG, Fiscalité et financement du développement, Document d'information de SOMO, Octobre 2008 (Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen) : Centre de Recherche sur les Multinationales. Document en ligne : www.somo.nl

⁸⁹⁸ Albert Léonard DIKOUME, La fiscalité pétrolière des États membre de la CEMAC : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, Centrafrique, Thèse, Université Paris 1, L'Harmattan, 2008, p. 40.

⁸⁹⁹ Le Consensus de Monterrey reconnaît cette corrélation et souligne l'importance des systèmes fiscaux dans la mobilisation des ressources nationales.

Rapport des Nations Unies sur la conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, du 18 au 22 mars 2002, A/CONF.198/11, avril 2008. http://www.unctad.org/en/docs/aconf198d11_en.pdf

⁹⁰⁰ RCA, Le Rapport d'exécution budgétaire (REB), Direction Générale du Budget, 2012, p. 1.

⁹⁰¹ Le produit intérieur brut (PIB) est l'un des agrégats majeurs des comptes nationaux. En tant qu'indicateur économique principal de mesure de la production économique réalisée à l'intérieur d'un pays donné, le PIB vise à quantifier — pour un pays et une année donnés — la valeur totale de la... Au sens de la comptabilité nationale, le produit intérieur brut représente l'ensemble des biens et services produits sur le territoire national quelle que soit la nationalité des producteurs.

⁹⁰² RCA, Le Rapport d'exécution budgétaire (REB), Direction Générale du Budget, 2012, p. 1.

attendus. Certes, des améliorations sont enregistrées, mais le constat reste le même et confirme la contre-performance dans la réalisation de recettes budgétaires. Pour autant, l'objectif premier d'une fiscalité c'est d'abord de donner les moyens à l'État de mener sa politique⁹⁰³. Mais avant de s'intéresser à l'efficacité des réformes fiscales engagées, il paraît opportun de présenter les fondements théoriques sur lesquels est basée la mobilisation des ressources fiscales (Section 1). L'avantage d'une telle approche est de permettre d'examiner la capacité de mobilisation des recettes fiscales et de voir si celle-ci a fait évoluer les facteurs déterminants des recettes fiscales (Section 2).

SECTION 1 : LES FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES

349.- Les recettes fiscales sont en moyenne moins élevées dans les pays en développement que dans les pays riches. Les recettes moyennes des pays à faible revenu correspondent à environ 13 % du PIB, soit moins de la moitié du niveau moyen de 36 % des pays industrialisés⁹⁰⁴. Le problème qui se pose est de savoir dans quelle mesure un pays peut réussir à mobiliser par la fiscalité des ressources pour financer le développement. En effet, la capacité de mobilisation des recettes publiques constitue un des moyens efficaces de procurer les ressources nécessaires pour répondre à cet objectif. Les recettes publiques correspondent aux recettes perçues par l'ensemble des administrations publiques⁹⁰⁵. La mobilisation de ces ressources publiques, principal mode de financement des biens publics, constitue un enjeu crucial⁹⁰⁶ pour le développement. En effet, une composante-clé de la mobilisation des ressources intérieures est la génération de recettes fiscales. Car, l'État assure ses missions régaliennes en offrant des biens publics dans les meilleures conditions d'efficacité⁹⁰⁷ du prélèvement fiscal. De ce fait, la performance des recettes fiscales est étroitement liée à l'efficacité économique des modes de

⁹⁰³ Michel AUJEAN et Jean-Hervé LORENZI, *Fiscalité et Croissance*, PUF, 2011.

⁹⁰⁴ OCDE, *statistiques relatives aux recettes de 1965 à 2006*, octobre 2007, édition 2007. Tableau A, p. 19.

⁹⁰⁵ <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/grandes-caracteristiques-finances-publiques/s-informer/structure-recettes-publiques>

⁹⁰⁶ Gérard CHAMBAS, *Afrique subsaharienne : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Economica, 2005, p. 1.

⁹⁰⁷ Jean-François BRUN, Gérard CHAMBAS et Jean-Louis COMBES, *Recettes publiques des pays en développement Méthode d'évaluation*, p. 163. Document Internet : <file:///C:/Users/Mat/Desktop/RECHERCHE/stec100q.pdf>

prélèvement et la répartition équitable de la charge fiscale sur l'ensemble des contribuables⁹⁰⁸. Ainsi, la problématique de la performance fiscale a une place essentielle dans la mobilisation et l'utilisation efficace des ressources intérieures. Elle analyse, à cet effet, les facteurs de performance des recettes fiscales (Paragraphe 1) et examine la mesure de la performance des recettes fiscales (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LES FACTEURS DE PERFORMANCE DES RECETTES FISCALES

350.- La recherche de la performance reste une préoccupation constante pour la mobilisation des recettes fiscales. Afin de mieux mesurer l'impact de la politique fiscale sur le développement, il faut cerner d'abord la notion de performance. Toute organisation vise à être performante. Cela signifie qu'elle s'attache à remplir sa mission en gérant au mieux ses ressources. En effet, la performance désigne le résultat atteint ou le résultat optimal, au sens large, dans ses différentes dimensions : économie, efficacité, qualité, pertinence⁹⁰⁹. La performance est au cœur de la gestion publique avec des indicateurs de moyens et de résultats. C'est un véritable tableau de bord au sein de l'administration, comme il en existe dans toutes les entreprises⁹¹⁰. Dans tous les cas, la perception de la performance se situe au carrefour de trois notions : la mise en œuvre des orientations, l'apport de valeur aux usagers et la maîtrise des ressources⁹¹¹. Selon la théorie du nouveau management public (NMP), la recherche de la performance dans le secteur public est entendue comme l'optimisation des services rendus aux citoyens⁹¹². En Centrafrique, les recettes fiscales occupent un aspect important dans la génération de recettes publiques. Pour ce faire, l'élargissement de l'assiette fiscale vise à répartir ces charges en fonction des capacités contributives des citoyens. Pour mieux analyser la performance des recettes fiscales, il faut d'abord définir le cadre prévisionnel du prélèvement fiscal (I). Ce cadre permet de déterminer la structure du prélèvement fiscal en cohérence avec

⁹⁰⁸ Rapport, Analyse de la performance des régies financières de la Côte d'Ivoire, BAD, Mai 2014, p. 70. Document Internet :

http://www.ccesp.ci/ccesp2/Rapport_provisoire_de_Etude_sur%20r%C3%A9gie_financiere.pdf

⁹⁰⁹ Jean-Raphaël ALVENTOSA, Les outils du management public, LGDJ, 2012, p. 19.

⁹¹⁰ Idem.

⁹¹¹ René DEMEESTERE, Le contrôle de gestion dans le secteur public, LGDJ, 2002, p. 11.

⁹¹² Virginie GALDEMAR, Léopold GILLES et Marie-Odile SIMON, Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? CREDOC, Décembre 2012 N° 299, p. 4.

Document en ligne : <http://www.credoc.fr/pdf/Rech/C299.pdf>

les objectifs de la politique fiscale. Ces objectifs ne sont atteints qu'au moyen des indicateurs de mesure du rendement fiscal (II).

I – LE CADRE PRÉVISIONNEL DU PRÉLEVEMENT FISCAL : LES PRINCIPES ET LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FISCALE

351.- Dans le cadre de la mobilisation des ressources pour le développement⁹¹³, les systèmes fiscaux africains ont fait l'objet de réformes axées autant sur les politiques fiscales que sur les modes d'administration susceptibles d'améliorer le rendement de l'impôt⁹¹⁴. Car, seul l'impôt permet à un État moderne d'affirmer son existence et d'asseoir son autorité. C'est qu'avant d'être une nécessité financière, l'impôt est essentiellement un moyen de gouverner⁹¹⁵. Ce faisant, l'impôt est la source de vie pour l'État⁹¹⁶. L'objectif est de savoir comment les pouvoirs publics instituent, organisent et appliquent les prélèvements fiscaux conformément à leurs objectifs, puisqu'une réforme fiscale est souvent présentée comme une nécessité pour régler des problèmes économiques, sociaux, culturel⁹¹⁷. Il semble nécessaire de souligner que pour définir une politique fiscale cohérente, il faut préciser la signification des objectifs et organiser la convergence de ses effets avec d'autres politiques. En Centrafrique, comme dans tout autre pays, la carte maîtresse de toute politique de mobilisation de ressources et du financement adéquat du développement est la fiscalité, véritable instrument de politique économique et sociale. Il en résulte que la politique fiscale est, avec la politique budgétaire, l'un des attributs essentiels de la souveraineté. Pour être efficace, la politique fiscale doit être synchronisée avec la politique du développement. Car, l'avenir de la politique fiscale en tant que pratique gouvernementale est la recherche de la performance à long terme⁹¹⁸.

352.- Le rôle de la politique fiscale comme les autres politiques est forcément dépendant de la situation socio-économique et institutionnelle du pays⁹¹⁹. Il est admis dans la littérature que la fiscalité permet à la puissance publique trois objectifs. Les objectifs de la politique fiscale

⁹¹³ Lucien MEHL, Les enjeux du développement dans les finances publiques, Revue Française des finances publiques, 2002, p. 81.

⁹¹⁴ Pierre ALAKA ALAKA, Systèmes fiscaux : l'expérience camerounaise des réformes, Idara, 2003, p. 13.

⁹¹⁵ Jean SCHMIDT, L'impôt : politique et technique, Dalloz, 1995, p. 3.

⁹¹⁶ Idem.

⁹¹⁷ André BARILARI, Réflexions sur la problématique de la réforme fiscale, RFFP n° 60, 1997, p. 77.

⁹¹⁸ Bernard LANDAIS, Leçons de politique budgétaire, éd. De Boeck, 1998, p.245.

⁹¹⁹ Cuong Vu SY, La politique fiscale et le développement du Vietnam au cours de la transition, Thèse, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2009, p. 2.

revoient aux trois fonctions que Richard Abel MUSGRAVE a définies pour l'État : allocation, redistribution et régulation⁹²⁰. L'intervention croissante de l'État dans l'économie et l'élargissement des fonctions de l'impôt qui en résulte ont pris toutefois des dimensions très différentes selon les pays⁹²¹. Le contexte dans lequel les recettes budgétaires évoluent est fonction des objectifs des politiques et mesures mises en place dans le cadre de la politique de mobilisation des ressources fiscales pour le financement du développement. En Centrafrique, l'objectif de ressources est une évidence. Il est appliqué à l'occasion de l'exécution des lois de finances. Ce qui signifie qu'il répond à un choix politique de mobiliser les ressources en vue de financer les interventions de l'État. Les principes clés retenus pour les choix de la politique fiscale sont : la neutralité, l'équité, la simplicité et l'efficacité. Ces critères d'optimalité⁹²² sont proposés pour l'analyse des réformes fiscales engagées. En effet, le système fiscal ne doit pas créer de distorsion financière dans le choix d'allocation des ressources par les contribuables afin de ne pas fausser leurs décisions économiques.

353.- Cependant, le système fiscal répond difficilement au principe de neutralité puisqu'il entraîne inéluctablement des distorsions dans les décisions économiques. Ce qui mène, selon la théorie économique, nécessairement à une mauvaise allocation des ressources. Toutefois, le principe de neutralité ne doit pas être confondu avec la notion d'égalité devant l'impôt. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 mentionne que la contribution doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés⁹²³. Ainsi, l'interventionnisme fiscal et l'égalité devant l'impôt ne sont pas incompatibles. Tout comme la notion d'égalité devant l'impôt ne signifie pas l'application du principe de neutralité. Selon le Professeur Patrick SERLOOTEN, pour certains théoriciens le principe de neutralité et l'interventionnisme fiscal seraient antinomiques⁹²⁴. Pourtant, selon le Professeur Patrick SERLOOTEN, malgré les apparences, l'interventionnisme fiscal actuel ne s'oppose pas à l'affirmation du principe de neutralité⁹²⁵. Il affirme même que les deux notions sont non

⁹²⁰ Cuong Vu SY, La politique fiscale et le développement du Vietnam au cours de la transition, Thèse, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2009, p. 1.

⁹²¹ Idem.

⁹²² En 1776, Adam Smith, fondateur de la théorie économique moderne, évoquait déjà que tout bon système fiscal doit rechercher la justice, la certitude, l'équité et la rentabilité.

⁹²³ France (1789), op cit.

⁹²⁴ Patrick SERLOOTEN, « La neutralité fiscale - Un principe Obsolète ? » dans Mélanges dédiés à Louis Boyer - Doyen de la faculté de droit de Toulouse, Presses de l'Université des sciences Sociales de Toulouse, 1996, p. 701-715.

⁹²⁵ Idem.

seulement compatibles, mais que la neutralité de l'impôt est la condition d'une réussite de la politique fiscale interventionniste⁹²⁶. Quant à l'équité d'une structure fiscale, elle est essentiellement une question de perception. Un système fiscal doit effectuer une répartition équitable du fardeau fiscal entre les contribuables. En effet, une structure fiscale excessivement compliquée est souvent perçue comme injuste par une catégorie de contribuables qui ont une perception biaisée de l'équité. Ils croient que certains « contribuables aisés », assistés par des conseillers fiscaux professionnels, profitent « d'échappatoires » pour éviter de payer leur part de la charge fiscale.

354.- Ce manque de confiance dans l'équité peut conduire les contribuables à ne pas respecter leurs obligations fiscales, favorisant ainsi la fraude fiscale. En cela, l'équité exige que tous les contribuables soient traités d'une manière égale et que tous les revenus soient soumis à l'impôt. Ce principe lie la charge fiscale à payer d'un contribuable aux revenus ou à la richesse de ce dernier⁹²⁷. Ainsi, les recettes fiscales nécessaires au financement des dépenses publiques doivent être prélevées d'une manière à distribuer la charge fiscale de façon équitable entre les contribuables⁹²⁸. Selon Madame Annie VALLEE, la détermination d'un impôt équitable suscite de nombreuses controverses découlant en grande partie de l'imprécision des notions d'équité et d'égalité⁹²⁹. En effet, l'équité, l'égalité et la justice ne sont pas synonymes. À cet égard, le critère d'équité peut mener à des conclusions bien différentes pour juger un système fiscal. Il s'avère judicieux de préciser quel type d'équité⁹³⁰ on fait référence. Toutefois, certaines inégalités peuvent être considérées équitables⁹³¹. S'agissant de la simplicité, un système de taxation doit être le plus simple possible pour être efficace. La simplicité d'un impôt facilite tant son application par l'État que son observation par le contribuable⁹³². Mais, la simplicité est souvent incompatible avec l'équité et avec les autres objectifs d'une réforme fiscale.

⁹²⁶ Ibidem.

⁹²⁷ Luc GODBOUT, op cit, p.16.

⁹²⁸ Idem.

⁹²⁹ Annie VALLEE, Les systèmes fiscaux, Editions du Seuil, 2000, p. 90.

⁹³⁰ L'équité se décline en deux critères. D'une part, l'équité horizontale revient à traiter de la même manière les contribuables présentant les mêmes caractéristiques, le traitement égal des égaux. Et d'autre part, l'équité verticale qui vise principalement à réduire les inégalités de revenu. L'équité verticale est respectée lorsque l'impôt reflète la capacité de payer des contribuables qui lui sont assujettis. La prise en compte de la capacité de payer des contribuables nécessite la prise en compte des besoins essentiels et implique la progressivité de l'impôt. Selon cette forme d'équité, tous les contribuables n'ont pas à payer la même proportion de leurs revenus en impôt.

⁹³¹ Annie VALLEE, op cit, 2000, p. 90.

⁹³² Luc GODBOUT, op cit, p.19.

355.- Pour la doctrine dominante, la solution optimale ne réside pas dans le choix de l'une ou l'autre de ces approches, mais plutôt dans la recherche d'un équilibre pertinent entre efficacité et équité. Le Professeur Luc GODBOUT considère qu'un système fiscal qui serait économiquement inefficace entraînerait un appauvrissement général et serait, à terme, une source d'injustices. En revanche, un système inéquitable, et qui serait perçu comme tel par les contribuables, ne les inciterait pas à s'acquitter de leurs obligations et, par conséquent, ne pourrait pas être maintenu de façon durable sans devenir un facteur d'inefficacité économique⁹³³. Ainsi, le professeur Jean-Marie MONNIER estime que le choix de l'un ou l'autre principe ne détermine pas le mode de répartition de la charge fiscale (proportionnalité ou progressivité) dans la mesure notamment, où le principe du bénéfice (efficacité) peut s'accommoder d'un impôt progressif⁹³⁴. Toujours dans le sens de la recherche de l'équilibre, il poursuit qu'il faut cependant éviter que la fiscalité décourage les activités économiques. Pour les économistes, ces deux impératifs sont parfois conflictuels, car la recherche de l'égalité peut conduire au nivellement des situations qui décourage les initiatives. La politique fiscale doit donc arbitrer entre ces deux impératifs, ce qui dépend des préférences des pouvoirs publics quant à la norme de justice sociale⁹³⁵. Ce faisant, la politique fiscale doit préalablement viser à assurer un maximum d'efficacité au système économique afin de ne pas compromettre le rendement fiscal. Mais elle doit aussi veiller à ne pas remettre en cause le consensus fiscal en sauvegardant une certaine justice sociale.

356.- Pour les économistes, le concept d'efficacité est en liaison directe avec celui de bien-être des personnes qui interviennent dans l'économie. Quand on ne peut améliorer la situation d'aucun individu sans détériorer celle d'un autre, on dit que l'allocation des ressources est efficace au sens de PARETO⁹³⁶. Quand les économistes parlent d'efficacité, c'est à l'efficacité au sens de Pareto qu'ils font presque toujours référence⁹³⁷. Pour ainsi dire, la recherche de l'efficacité conduit à recentrer le système fiscal sur l'objectif primaire de collecte des ressources publiques et à réduire son influence sur les choix des acteurs économiques. Autrement dit, il

⁹³³ Luc GODBOUT, op cit, p.78.

⁹³⁴ Jean-Marie MONNIER, La politique fiscale : objectifs et contraintes, cité par Brahim GUIRE, Fiscalité et promotion de l'investissement privé dans les États membres de l'UEMOA : le cas du Burkina Faso ; Thèse, Université d'Aix-Marseille, 2011, p. 327.

⁹³⁵ Jean-Marie MONNIER, op cit, p. 327.

⁹³⁶ Vilfredo PARETO (1848-1923), Economiste et Sociologue italien.

⁹³⁷ Joseph E. STIEGLITZ – Carl E. WALSH, Principes d'économie moderne, De Boeck 2^{ème} éd., 2004, p.223.

conviendrait de structurer le système fiscal de sorte à atténuer les impacts distorsifs qu'il peut avoir sur le comportement des contribuables⁹³⁸. L'efficacité pour sa part ne consiste pas à réduire le nombre des distorsions, mais à diminuer globalement les pertes de bien-être engendrées par la fiscalité⁹³⁹. On peut estimer qu'un système fiscal a atteint le degré ultime de modernisation, d'efficacité, de productivité et d'équité lorsque sa base s'élargit, son assiette s'appuie sur les données découlant de la comptabilité et lorsque son recouvrement obéit à un système de versements spontanés. Selon le Professeur Jean-Marie MONNIER, pour être optimale, la réforme fiscale désirable⁹⁴⁰ doit conduire à des améliorations considérées à partir d'au moins l'un des critères, sans entraîner par ailleurs de régressions⁹⁴¹. Or, l'expérience a montré que les réformes ne sont pas optimales en Centrafrique parce que la politique fiscale ne satisfait qu'à moindre mesure à l'un des critères énoncés.

357.- Dans les pays en développement, la politique fiscale doit souvent faire des compromis qui l'empêchent de fonctionner dans des conditions optimales⁹⁴². Ainsi au nom de l'efficacité, de nombreux allègements ont été accordés à certains contribuables, si bien que l'impôt est essentiellement concentré sur les petites et moyennes entreprises. Cela représente une entorse au critère d'équité. Ces critères appliqués au système fiscal centrafricain actuel révèlent que celui-ci s'inscrit dans une évolution encore inachevée. En effet, la République Centrafricaine hérite d'un système fiscal qui s'inspire entièrement de celui de la puissance coloniale mais dont les imperfections sont la réplique des contraintes d'adaptation aux structures d'une économie désarticulée⁹⁴³. Cet instrument fiscal bien qu'en total déphasage avec les critères d'efficacité, d'équité et de rentabilité, n'a soulevé que peu de critiques. Les innombrables incohérences qui s'en dégagent n'étant, à l'époque, perçues que comme la conséquence du retard économique et social du pays. Cependant, l'effort de réorganisation des finances publiques fut très lent. Pour l'essentiel, l'édifice légué par l'administration coloniale avait gardé son armature et ses structures, se perpétuant au prix de quelques réformes partielles et surtout de nombreux

⁹³⁸ Brahim GUIRE, Fiscalité et promotion de l'investissement privé dans les Etats membres de l'UEMOA : le cas du Burkina Faso ; Thèse, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, 2011, p.327.

⁹³⁹ Idem.

⁹⁴⁰ Ibidem. p.704

⁹⁴¹ Jean-Marie MONNIER, op cit, p. 327.

⁹⁴² Vito TANZI et Howell ZEE, La politique fiscale pour les pays en développement, Dossiers économiques N° 27, FMI, 2001.

⁹⁴³ Friederike PENTZLIN, Politique fiscale en République Centrafricaine, Rapport de mission, 1986.

relèvements des taux d'imposition⁹⁴⁴. Depuis 1994, le système fiscal centrafricain a connu de nombreuses modifications qui ont affecté l'ensemble de ses composantes. Malgré tout, la portée de ces transformations n'a pas encore atteint le but espéré.

358.- Dans la perspective du développement de la République Centrafricaine, la politique fiscale doit d'abord garantir les moyens financiers nécessaires à l'État pour réaliser ses objectifs. À cet effet, l'impôt se justifie essentiellement par la nécessité budgétaire. Comme l'État doit assumer le rôle moteur dans le développement du pays, cela suppose des dépenses considérables. Ce qui élargit les fonctions de la fiscalité qui doit, non seulement financer le développement mais aussi le promouvoir. Cela par voie de conséquence influence l'ensemble des activités économiques et constitue alors un moyen privilégié d'intervention de l'Etat⁹⁴⁵. D'où le rôle d'instrument de régulation de l'activité économique et d'incitation à l'utilisation rationnelle des ressources. Ces fonctions apparaissent solidaires et complémentaires, car aucune d'elles ne peut s'accomplir efficacement sans les autres. Mais quels que soient le rôle et l'importance que peut revêtir une politique fiscale de développement, elle ne peut être efficace que si elle repose sur une volonté politique de croissance. Un système fiscal n'est pas un simple aménagement des techniques d'imposition, il est avant tout un fait moral et politique et, à ce titre, dépend étroitement de l'orientation politique du régime en place. Donc, une politique fiscale efficace doit être formulée en fonction des objectifs de la croissance économique et être adaptée à l'environnement sociopolitique⁹⁴⁶. Pour atteindre ces objectifs, les experts nationaux et internationaux pensent que les gisements fiscaux ou potentiel fiscal existent pour le rendre réalisable.

⁹⁴⁴ Cabinet IDC (Investment Development Consultancy), Étude-diagnostic de la gestion des finances publiques en RCA, FMI, 2002.

⁹⁴⁵ Luc GODBOUT, L'intervention gouvernementale par la politique fiscale, Rôle des dépenses fiscales - Etude comparée : Canada, USA, France ; éd. Economica, 2006, p. 9.

⁹⁴⁶ Moustapha HAMZAoui, Nezha BOUSSELHAMI, Impact de la fiscalité sur la croissance économique du Maroc, Article, pp. 104-127 ; Document en ligne : [URL:http://dx.doi.org/10.19044/esj.2017.v13n4p104](http://dx.doi.org/10.19044/esj.2017.v13n4p104)

II – LES INDICATEURS DE MESURE DU RENDEMENT FISCAL : L'EFFORT FISCAL⁹⁴⁷ ET LE POTENTIEL FISCAL

359.- Les administrations fiscales et douanières des pays en développement agissent sous différentes contraintes politiques et économiques dont la plupart sont traduites au moyen d'indicateurs quantitatifs⁹⁴⁸. Elles se voient imposer deux objectifs à atteindre. Le premier objectif qui leur est imposé, est une mobilisation sans cesse accrue des recettes. Elle est exprimée en pourcentage d'augmentation de celles-ci par rapport au montant de l'année précédente. Cette mobilisation accrue de recettes doit tenir compte de différentes logiques que sont la préservation de l'équilibre des finances publiques, la fiscalisation progressive de populations non contributrices, la promotion du civisme fiscal et d'une administration plus performante⁹⁴⁹. Le second objectif est celui de la sécurisation des ressources fiscales. Dès qu'il s'agit de leurs moyens d'action, les gouvernements cherchent naturellement à sécuriser leurs ressources fiscales en s'appuyant sur des processus de collecte efficaces. Les administrations dans le cadre de leur modernisation, prennent toutefois le risque d'opter pour une certaine sélectivité des contrôles afin d'améliorer leur efficacité. Toutes ces mesures sont des formes de négociation entre l'État et les contribuables visant à rendre l'impôt efficace et acceptable⁹⁵⁰.

360.- Pour remplir leurs missions, toutes les administrations fiscales et douanières ont besoin de mobiliser plus de recettes fiscales. C'est pourquoi la problématique d'augmentation des prélèvements publics pour disposer davantage de ressources financières afin de financer le développement revêt une double dimension. D'une part, la question de l'augmentation du taux de prélèvements publics est fondamentale, et d'autre part, le problème de l'instabilité de ces ressources se pose avec acuité⁹⁵¹. Une large littérature a été consacrée à la problématique de l'augmentation des prélèvements publics et à ses conséquences en différents domaines⁹⁵². De

⁹⁴⁷ Le concept d'effort fiscal a été introduit par LOTZ et MORSS (1967) avec comme centre d'intérêt l'étude du ratio fiscal international, et a aussi été appliqué empiriquement par BAHL (1971). Il a subi quelques amendements à la suite des travaux de STOSTKY et de WOLDEMARIAM (1997).

⁹⁴⁸ Thomas CANTENS, La mesure de la performance dans les administrations fiscales et douanières des pays en développement, Conférence Ferdi, Clermont-Ferrand, 2014. Document en ligne : http://www.ferdi.fr/sites/www.ferdi.fr/files/evenements/presentations/14_12_06_ferdi_conference_performance_tax_concept-note.pdf

⁹⁴⁹ Idem.

⁹⁵⁰ Ibidem.

⁹⁵¹ Jacky MATHONNAT, Disponibilité des ressources financières pour la santé dans les pays d'Afrique subsaharienne, Agence Française de Développement (AFD), Numéro 52, p. 133.

⁹⁵² Idem.

nombreux auteurs⁹⁵³ ont insisté sur le fait que le prélèvement public est en partie déterminé par des facteurs structurels sur lesquels la politique économique ne peut agir à court terme. En effet, l'analyse des facteurs de performance des recettes publiques a mis en exergue, non seulement l'intérêt théorique des concepts, mais aussi l'adaptation de ces facteurs aux mutations de l'environnement économique. Elle a permis également la mise en œuvre d'actions visant l'amélioration du niveau des recettes publiques. La mesure de performances des recettes publiques se fera à partir de deux critères. D'une part, la composante déterminée par des facteurs structurels qui constituent le potentiel de recettes publiques ou potentiel fiscal. D'autre part, la composante des ressources publiques déterminée par la politique économique ou effort fiscal⁹⁵⁴.

361.- Plusieurs analyses ont porté sur le concept d'effort fiscal et du potentiel fiscal. Ces analyses ont servi de modèle de base pour déterminer les facteurs explicatifs du rendement fiscal en Centrafrique. Les concepts de potentiel fiscal et d'effort fiscal sont étroitement liés. En effet, le concept d'effort fiscal permet d'apprécier dans quelle mesure le pays exploite son potentiel de recettes publiques⁹⁵⁵. Le concept d'effort fiscal permet d'apprécier la mesure spécifique du comportement des États en matière de mobilisation des ressources publiques⁹⁵⁶. Cette mesure de l'effort fiscal permet d'affiner un premier diagnostic sur l'espace de ressources publiques mobilisables effectué à partir des taux observés de ressources publiques entre un effort fiscal positif et un effort fiscal négatif. Un effort fiscal positif incite à conclure à la difficulté à mobiliser des ressources publiques supplémentaires tandis qu'au contraire un effort fiscal négatif indique un espace de ressources publiques sous-exploitées⁹⁵⁷. Par définition, l'effort fiscal est la différence entre le niveau de réalisation de recettes et son niveau potentiel⁹⁵⁸. Si l'effort fiscal est important, cela suppose soit, les recettes potentielles ont été fortement surestimées, soit, les recettes ont été faiblement réalisées. Ce qui soulève la question de

⁹⁵³ Gérard CHAMBAS, *Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, Economica, 2005.

⁹⁵⁴ Jean-François BRUN, Gérard CHAMBAS et Jean-Louis COMBES, *Recettes publiques des pays en développement Méthode d'évaluation*, p. 168. Document en ligne : <file:///C:/Users/Mat/Desktop/RECHERCHE/stec100q.pdf>

⁹⁵⁵ Rapport, *Analyse de la performance des régies financières de la Côte d'Ivoire*, BAD, Mai 2014, p. 87.

Cette analyse économétrique fait la distinction entre l'effort fiscal positif et l'effort fiscal négatif. Selon le rapport, un effort fiscal positif (politique économique déterminant un montant de ressources publiques effectives supérieur au potentiel fiscal) tend à signaler un potentiel de ressources pleinement mobilisé, tandis qu'un effort fiscal négatif indique un potentiel de ressources sous-exploité.

⁹⁵⁶ Jean-François BRUN, Gérard CHAMBAS et Jean-Louis COMBES, *op cit.*

⁹⁵⁷ *Op cit.* p. 171.

⁹⁵⁸ *Idem.*

défaillance dans les choix et les moyens pour leur mise en œuvre. C'est une mesure de la performance fiscale puisqu'il révèle des informations sur la capacité d'imposition. Il est obtenu à partir d'un concept basé sur un modèle, selon lequel le ratio fiscal réel est divisé par une valeur prévue de ratio fiscal. Ainsi, le ratio fiscal prévu est la mesure de la capacité d'imposition.

362.- Par conséquent, la justesse de l'effort fiscal d'un pays dépend dans une large mesure de la justesse du modèle utilisé pour expliquer le ratio fiscal. Pour ce qui est du potentiel fiscal d'un pays, il est déterminé par un ensemble de variables structurelles⁹⁵⁹, indépendantes en courte période de la politique économique⁹⁶⁰. Il dépend de l'excédent de sa consommation effective sur la consommation minimum indispensable de sa population⁹⁶¹. On entend par potentiel fiscal d'un pays donné, le niveau de ressources publiques déterminé par ses facteurs structurels⁹⁶². On interprète alors la différence entre les ressources effectivement mobilisées et le potentiel fiscal comme une mesure de l'effort fiscal. Celui-ci, contrairement au potentiel fiscal, reflète la volonté politique du pays en matière de prélèvements⁹⁶³. Eu égard aux développements précédents, le potentiel fiscal est défini comme le montant des recettes fiscales qu'un pays pourrait s'attendre à recouvrer compte tenu de ses caractéristiques structurelles⁹⁶⁴. L'utilisation efficace du potentiel fiscal pose des problèmes qui varient selon les conditions qui règnent dans le pays. De ce fait, le prélèvement fiscal dépend du potentiel fiscal de chaque pays. Ce dernier varie de manière considérable d'un pays à l'autre, en fonction de facteurs structurels relatifs à chaque pays⁹⁶⁵. D'autre part, la politique de mobilisation fiscale agit sur le niveau des

⁹⁵⁹ Parmi ces variables, on trouve le niveau de développement approché à travers trois variables : le produit intérieur brut par tête, l'origine sectorielle du revenu mesurée par la part de la valeur ajoutée agricole et enfin, le degré de monétarisation de l'économie mesuré par le ratio entre l'agrégat M2 et le PIB. Rapport, Analyse de la performance des régies financières de la Côte d'Ivoire, BAD, Mai 2014, p. 87.

⁹⁶⁰ Gérard CHAMBAS, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 13.

⁹⁶¹ Nicholas KALDOR, Les problèmes fiscaux et monétaires dans les pays en voie de développement, Article : « Les prélèvements fiscaux dans les pays en voie de développement », 3^e Conférence de Réhovoth, Dunod, 1967, p. 206.

⁹⁶² Rapport : Effort fiscal dans les pays de la CEDEAO, Agence monétaire de l'Afrique de l'Ouest (AMAO), Décembre 2011, p. 9.

⁹⁶³ Jean-François BRUN, Gérard CHAMBAS et Jean-Louis COMBES, Recettes publiques des pays en développement Méthode d'évaluation, p. 163. Document en ligne : <file:///C:/Users/Mat/Desktop/RECHERCHE/stec100q.pdf>

⁹⁶⁴ BAD/FAD : Mobilisation des ressources publiques intérieures et système fiscal en République Centrafricaine, Rapport, 2012, p. 19.

⁹⁶⁵ Moustapha HAMZAOUI, Nezha BOUSSELHAMI, Impact de la fiscalité sur la croissance économique du Maroc, Article, pp. 104-127 ; Document en ligne : <URL:http://dx.doi.org/10.19044/esj.2017.v13n4p104>

ressources publiques. Par son efficacité, cette politique permet de mobiliser un prélèvement public effectif supérieur au potentiel fiscal, c'est le cas d'un effort fiscal positif.

363.- En effet, l'effort fiscal exige le franchissement d'un seuil minimum de prélèvement fiscal⁹⁶⁶. Comme le souligne Monsieur Alain BARRERE, tant que le prélèvement fiscal n'atteint pas un minimum, le poids des finances publiques n'est pas assez élevé pour peser sur l'orientation de l'activité économique⁹⁶⁷. Ou bien, elle se traduit, au contraire, par un prélèvement public effectif inférieur au potentiel fiscal, c'est le cas d'un effort fiscal négatif⁹⁶⁸. Lorsque le potentiel fiscal est supérieur au niveau des ressources publiques effectives, on peut penser qu'une politique économique plus favorable à la mobilisation fiscale devrait permettre le recouvrement de ressources publiques supplémentaires. En revanche, lorsque le potentiel fiscal est inférieur au niveau des ressources publiques observé, toute mesure de politique économique visant à renforcer la mobilisation des ressources publiques se traduirait par une aggravation des distorsions économiques d'origine fiscale et par des effets sociaux indésirables. Cependant, il y a de changements fondamentaux qui, s'ils sont introduits dans le système fiscal respectif du pays, permet d'accroître les ressources de l'État. A cet effet, une politique fiscale efficace, doit être définie en fonction de la stratégie de développement économique et social choisie. Elle doit avoir pour support un système fiscal juste, souple et adapté et doit viser la réalisation d'objectifs clairs, cohérents et précis⁹⁶⁹. Car, la complexité des problèmes fiscaux dans les PED naît précisément de l'ambiguïté et de la diversité des fins poursuivies⁹⁷⁰.

364.- Par conséquent, une stratégie d'amélioration des recettes fiscales à court, moyen et long termes doit être basée sur la question de savoir comment se situent les recettes fiscales effectives par rapport au niveau des recettes fiscales potentielles. Plusieurs analyses des potentiels et efforts fiscaux ont été effectuées pour les pays en développement en général. Les PED, bien que présentant certaines similitudes, ne constituent pas un ensemble homogène⁹⁷¹. Dans certains pays, le secteur de subsistance est largement prépondérant. Dans d'autres, le secteur monétarisé est en essor. Certains pays enfin sont fortement dépendants de l'extérieur par rapport

⁹⁶⁶ Idem.

⁹⁶⁷ Alain BARRERE, *Economie financière*, Dalloz, 1971, p. 128.

⁹⁶⁸ Gérard CHAMBAS, *op cit*, p. 13.

⁹⁶⁹ Moustapha HAMZAoui, Nezha BOUSSELHAMI, *Impact de la fiscalité sur la croissance économique du Maroc*, Article, pp. 104-127 ; Document en ligne : [URL:http://dx.doi.org/10.19044/esj.2017.v13n4p104](http://dx.doi.org/10.19044/esj.2017.v13n4p104)

⁹⁷⁰ Ibidem.

⁹⁷¹ Idem.

à d'autres⁹⁷² tel le cas du Centrafrique. Une étude fiscale, consacrée aux PED en général, ne peut rester qu'au niveau des généralités et ne permet pas de scruter un système fiscal déterminé, de le cerner dans ses détails, ses insuffisances et ses imperfections spécifiques⁹⁷³. Ces études⁹⁷⁴ trop générales sont encore moins inopérantes lorsqu'il s'agit de faire des propositions concrètes de réformes car, en la matière, il n'y a pas encore de thérapeutique standard⁹⁷⁵. Pour ces raisons, l'analyse permet d'évaluer le potentiel fiscal du Centrafrique vu le niveau de son économie⁹⁷⁶. Elle permet également de déduire l'effort fiscal déployé en comparant le potentiel fiscal de la RCA aux moyennes des pays africains au sud du Sahara.

365.- Cependant, le potentiel des recettes publiques de la RCA est systématiquement faible et se situe bien en deçà des moyennes des pays africains, soit 11 % contre 15 % du PIB sur la période 1990-2012⁹⁷⁷. Sur la période considérée, les recettes effectivement recouvrés ont été en moyenne de 9,2 % du PIB⁹⁷⁸. En revanche, le recouvrement effectif des recettes pour les pays africains subsahariens est supérieur au potentiel de 15 % du PIB⁹⁷⁹. On note en effet que dans ces pays les ratios recettes totales/PIB et recettes fiscales/PIB suivent ou partagent une évolution similaire. À la différence que, s'agissant de l'effort fiscal, le Centrafrique enregistre une meilleure performance pour les recettes fiscales que les recettes publiques globales, soit 85 %⁹⁸⁰. Cela s'explique naturellement par le fait que l'effort du pays en matière de mobilisation des recettes non fiscales est très faible durant toute la période. Au demeurant, l'analyse du rendement financier du système fiscal centrafricain a révélé sa faible productivité. Cette faible

⁹⁷² Idem.

⁹⁷³ Ibidem.

⁹⁷⁴ Carlo COTTARELLI, Mobilisation des recettes dans les pays en développement, Rapport Fonds monétaire international, 2011.

⁹⁷⁵ Moustapha HAMZAOU, Nezha BOUSSELHAMI, Impact de la fiscalité sur la croissance économique du Maroc, Article, pp. 104-127 ; Document en ligne : URL:<http://dx.doi.org/10.19044/esj.2017.v13n4p104>

⁹⁷⁶ Comme le soulignent Gérard CHAMBAS (2007), le niveau de développement économique d'un pays peut affecter positivement sa capacité fiscale à travers la demande et l'offre. D'abord, du côté de la demande, l'élévation du niveau de développement entraîne un accroissement et une diversification de la demande de biens publics qui peut réduire la résistance des contribuables vis-à-vis de l'impôt. Du côté de l'offre, l'élévation du niveau de développement améliore la capacité contributive de l'économie ainsi que les capacités administratives grâce notamment à l'existence d'économies d'échelle dans les administrations financières et à un meilleur environnement (infrastructures de qualité, qualification des employés des administrations, etc.).

⁹⁷⁷ BAD/FAD : Mobilisation des ressources publiques intérieures et système fiscal en RCA, Rapport, 2012, p. 21.

⁹⁷⁸ BAD/FAD, op cit, p. 22.

⁹⁷⁹ Idem.

⁹⁸⁰ Note de conjoncture économique, Direction générale du budget, 2012.

productivité s'explique-t-elle par le niveau du prélèvement fiscal ? L'analyse de la pression fiscale va permettre de rechercher le seuil du prélèvement fiscal en Centrafrique.

PARAGRAPHE 2 : LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES RECETTES FISCALES

366.- En Centrafrique, la fiscalité étant le pourvoyeur principal des recettes de l'État, les recettes fiscales représentent en moyenne 85% des recettes publiques du budget national. Face à ce ratio, il semble nécessaire qu'une réflexion sur le système fiscal, en tant que levier du développement économique et de justice sociale, soit menée⁹⁸¹. En effet, le prélèvement fiscal est le principal moyen dont dispose l'État pour se procurer les recettes publiques⁹⁸². Cependant, la problématique de la pression fiscale doit amener à se préoccuper attentivement de la limite de la charge fiscale⁹⁸³. Car, l'État se trouve pris entre deux nécessités : celle du financement des dépenses et celle de ne pas imposer les contribuables au-delà de ce qu'il est légitime d'exiger d'eux⁹⁸⁴. Par définition, la pression fiscale est la mesure économique de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Elle est mesurée en établissant le rapport entre le montant annuel des recettes fiscales, y compris les prélèvements sociaux, et le produit intérieur brut⁹⁸⁵. Ce critère est mesuré par le ratio recettes fiscales/PIB. La plupart des études économiques internationales⁹⁸⁶ s'en servent pour mesurer l'effort fiscal des pays en développement. L'analyse théorique de la pression fiscale (I) permet d'expliquer les différences de niveau de prélèvement public observées et d'évaluer la performance fiscale en tenant compte de certaines caractéristiques (II).

⁹⁸¹ Moustapha HAMZAOUI, Nezha BOUSSELHAMI, Impact de la fiscalité sur la croissance économique du Maroc, Article, pp. 104-127 ; Document en ligne : [URL:http://dx.doi.org/10.19044/esj.2017.v13n4p104](http://dx.doi.org/10.19044/esj.2017.v13n4p104)

⁹⁸² Alain BARRERE, Politique Financière, Dalloz, 1958, p. 85.

⁹⁸³ Alain BARRERE, op cit, p. 15.

⁹⁸⁴ Idem.

⁹⁸⁵ Manon SIERACZEK-ABITAN, Termes de droit fiscal, Gualino, 2007, p. 91.

⁹⁸⁶ Généralement requises par les Institutions financières internationales, ces études essaient de trouver des solutions contre les difficultés rencontrées par ces pays dans leur effort de mobilisation de ressources publiques : Michel BERGOUGNOUX, L'effort fiscal, dans la stratégie de développement comparée, *Economica*, 1998 ; Gérard CHAMBAS, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources pour le développement, *Economica*, 2005 ; Carlo COTTARELLI, Mobilisation des recettes dans les pays en développement, Rapport Fonds monétaire international, 2011 ; Matthieu BOUSSICHAS et Patrick GUILLAUMONT, Financer le développement durable – Réduire les vulnérabilités, *Economica*, 2015.

I – LES FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA PRESSION FISCALE

367.- La pression fiscale désigne le rapport qui existe entre le prélèvement fiscal subit par une personne, un groupe social ou une collectivité et le revenu dont dispose cette personne, ce groupe ou cette collectivité⁹⁸⁷. C'est l'indicateur fiable de la politique fiscale. De ce fait, le taux de pression fiscale rapporté au PIB est la portion de revenu capté par l'État sur l'ensemble de richesses créées à l'intérieur du pays. Cet agrégat ne mesure pas la manière dont les différentes activités économiques ont transmis une partie de leurs ressources à l'État sous forme de contribution au prélèvement fiscal. Mais, le taux de pression fiscale mesure la part du produit intérieur brut au prix du marché, prélevé par l'État sous la forme de recettes fiscales⁹⁸⁸. Le produit intérieur brut au prix du marché correspond à la somme exprimée des valeurs ajoutées produites par l'ensemble des agents économiques, y compris les taxes prélevées sur la consommation⁹⁸⁹. Cette mesure est importante, car elle permet de savoir à quel niveau s'élèvent les recettes fiscales disponibles pour l'État en fonction de la taille de son économie afin d'assurer efficacement le financement du développement⁹⁹⁰.

368.- La pression fiscale a fait l'objet de nombreuses études. La principale analyse du concept est l'œuvre de l'économiste américain Arthur LAFFER, notamment avec sa courbe⁹⁹¹. En effet, les recettes de l'État sont captées sur l'activité économique d'un pays qui est caractérisée par la croissance et le niveau de développement des activités multisectorielles ainsi que des effets positifs de son ouverture sur l'extérieur⁹⁹². L'ensemble de ces facteurs constituent la matière imposable et détermine le prélèvement fiscal par leur capacité contributive. Or, l'accroissement

⁹⁸⁷ Loïc MEHL et Pierre BELTRAME, Science et Technique fiscales, PUF, 1984, p. 453.

⁹⁸⁸ Le coefficient de pression fiscale est le total des contributions recouvrées exprimé en proportion du PIB. En moyenne, il augmente en Afrique depuis le début des années 1990, ce qui suggère que de nombreux pays ont réalisé des progrès considérables en matière de perception.

⁹⁸⁹ Penda AMAR, op cit, p. 55.

⁹⁹⁰ Marin FERRY, Pays Pauvres et Pression Fiscale (Partie 1) : Les déterminants de la pression fiscale dans les pays à faibles revenus, BSI Economics, Article publié en ligne : <http://www.bsi-economics.org/562-pays-pauvres-et-pression-fiscale-partie-1>

⁹⁹¹ Il explique l'abaissement des taux d'imposition engendre deux effets : l'effet arithmétique et l'effet économique. Le premier effet est celui qui apparaît instantanément à l'esprit : si les taux d'imposition sont diminués, le revenu fiscal sera également diminué d'un montant égal à la diminution de taux multiplié par la base imposable. Cela suppose évidemment que cette dernière soit toujours la même. L'effet économique toutefois reconnaît l'impact positif que les taux bas ont sur le travail, l'épargne et l'investissement, en offrant des incitations à l'accroissement de ces activités. En conséquence, les taux les plus bas peuvent engendrer une activité économique plus importante, une base imposable plus élargie et, ainsi, un revenu fiscal plus important. Ce raisonnement est à la base de la courbe de LAFFER.

⁹⁹² Penda AMAR, Les déterminants de la pression fiscale au Sénégal, ENSAE, Mémoire, juin 2014, p. 25.

des recettes fiscales d'un pays est lié à la croissance économique à différente capacité de contribution du niveau des activités. Cette croissance est fonction de la productivité des facteurs structurels qui accroissent la matière imposable. L'augmentation de revenu qui en résulte élargit la base taxable et constitue les ressources sur lesquelles est prélevé l'impôt. Ces ressources proviennent des activités sectorielles considérées comme gisement fiscal. Mais, la courbe de Laffer n'est pas l'alpha et l'oméga de la fiscalité. Au regard du rôle majeur de la politique fiscale, la thèse de Laffer tend à perdre de son caractère scientifique et est néanmoins contestée par certains auteurs⁹⁹³.

369.- La revue de littérature indique que principalement trois groupes de variables peuvent être retenus concernant les déterminants de la pression fiscale. Ces trois groupes sont : les facteurs d'ordre structurel, les facteurs d'ordre politique économique et les facteurs d'ordre institutionnel. Nombre de ces facteurs, comme la part de l'agriculture et l'instabilité politique, sont nettement exogènes aux décisions fiscales⁹⁹⁴. Les facteurs structurels du prélèvement fiscal peuvent être regroupés en plusieurs catégories selon leur nature. Ces différents facteurs structurels sont notamment le niveau de développement et la structure de l'économie⁹⁹⁵. De nombreuses études ont considéré que le niveau de développement économique est l'une des variables les plus explicatives du taux de pression fiscale, mesuré par la part des recettes fiscales pour le PIB de l'année⁹⁹⁶. Le facteur structurel retenu dans ce cadre est le niveau de revenu, mesuré par le produit intérieur brut par habitant, qui est également une approximation du niveau de développement de l'économie⁹⁹⁷. Il est en effet raisonnable de supposer que plus le niveau de développement d'un pays est élevé, plus sa capacité à prélever des ressources est forte. Madame Annie VALLEE soutient à ce titre que le niveau du développement économique constitue une autre variable influant de manière significative sur le système fiscal. Plus un pays est riche, plus sa capacité contributive est élevée, et celle-ci détermine le rendement fiscal⁹⁹⁸.

⁹⁹³ Bruno THÉRET et Didier URI, La courbe de Laffer dix ans après : un essai de bilan critique, *Revue économique*, 1988/39-4, pp. 753-808.

⁹⁹⁴ Carlo COTTARELLI, Mobilisation des recettes dans les pays en développement, *Rapport Fonds monétaire international*, 8 mars 2011, p. 19.

⁹⁹⁵ Jean-François BRUN, Gérard CHAMBAS et Samuel GUERINEAU, Aide et mobilisation fiscale dans les pays en développement, CERDI, Etudes et Documents, 2008, p. 13.

⁹⁹⁶ Les autres variables indépendantes utilisés sont la part de la production agricole dans le PIB, la part de l'exportation minérale dans le PIB, le niveau de l'ouverture, le ratio de la masse monétaire dans PIB etc. Voir Vito TANZI (1989), Nicholas STERN (1993), Gérard CHAMBAS (1994).

⁹⁹⁷ Jean-François BRUN, Gérard CHAMBAS et Samuel GUERINEAU, op cit, p. 13.

⁹⁹⁸ Annie VALLEE, *Les systèmes fiscaux*, Seuil, 2000, p. 60.

370.- En effet, la promotion du développement entraîne un accroissement et une diversification de la demande des biens publics qui peut encourager le civisme fiscal. Cet état de fait accroît nécessairement la capacité contributive de l'économie. De plus, les capacités administratives, notamment en vue de lever l'impôt, s'améliorent probablement avec le niveau de développement, grâce notamment à l'existence d'un meilleur environnement : infrastructures de qualité, qualification des employés des administrations, niveau d'éducation de l'ensemble de la population⁹⁹⁹. Ces différents aspects semblent exercer un impact positif sur le prélèvement fiscal. Pour un niveau de développement donné, le potentiel fiscal diffère naturellement selon les caractéristiques des économies. Il dépend en particulier de la structure de la production et de l'ouverture commerciale¹⁰⁰⁰. Cette évolution du taux de pression fiscale peut être vue de manière positive, mais il faut prendre garde à ce qu'elle n'entraîne pas un déséquilibre dans les moyens de l'État par une surenchère à la baisse¹⁰⁰¹. En effet, cette approche est relativisée par Monsieur André BARILARI qui soutient la corrélation entre le niveau de pression fiscale et le développement. Il affirme à ce propos que « si un niveau de pression fiscale trop élevé est préjudiciable à la société, un niveau trop bas lui est fatal. Il existe une corrélation forte entre niveau de prélèvement fiscal et développement. Si l'État n'a plus les moyens du quotidien, il n'assure plus la sûreté, à fortiori il sacrifie une partie du long terme, la santé, l'éducation ... »¹⁰⁰².

371.- Les choix de politique générale, la stabilité économique et l'environnement extérieur sont autant de facteurs d'une importance cruciale qui déterminent la performance économique d'un pays¹⁰⁰³. En plus des facteurs d'ordre structurel, les politiques économiques peuvent dans une certaine mesure expliquer le niveau de prélèvement des impôts. En effet, le caractère expansif ou restrictif de la politique budgétaire est susceptible d'influencer le taux de pression fiscale¹⁰⁰⁴. Car, la politique budgétaire mise en œuvre par le passé influence directement la détermination de la pression fiscale contemporaine. Les déficits budgétaires passés se traduisent par un service

⁹⁹⁹ Penda AMAR, Les déterminants de la pression fiscale au Sénégal, ENSAE, Mémoire, juin 2014, p. 10.

¹⁰⁰⁰ Les revenus issus du commerce international constituent une assiette facilement taxable que les revenus ou les consommations intérieures. Cet effet peut être évident pour les recettes de portes, mais il concerne également les recettes de TVA, dont environ 50% sont mobilisées lors de l'importation.

¹⁰⁰¹ Penda AMAR, op cit.

¹⁰⁰² André BARILARI, La question de l'autonomie fiscale, RFFP n° 80 – Décembre 2002, p. 82.

¹⁰⁰³ CNUCED, Le développement économique en Afrique Retrouver une marge d'action : la mobilisation des ressources intérieures et l'État développementiste, Rapport, Genève, 2007, p. 4.

¹⁰⁰⁴ Penda AMAR, Les déterminants de la pression fiscale au Sénégal, ENSAE, Mémoire, juin 2014, p. 13.

élevé de la dette à financer. Compte tenu du caractère obligatoire des dépenses au titre du service de la dette, le niveau de la dette pousse le gouvernement à accroître sa pression fiscale afin de préserver le niveau des dépenses primaires. Une mobilisation effective requiert des institutions et des pratiques transparentes¹⁰⁰⁵. Dans les documents de stratégie, une partie de la littérature souligne que la taxation peut encourager le renforcement des États à la fois en focalisant les négociations entre l'État et les citoyens et en permettant le développement d'institutions de haute qualité pour le recouvrement des impôts¹⁰⁰⁶.

372.- Les institutions qui déterminent de manière directe le niveau de prélèvement public sont généralement les administrations fiscales et douanières. Ainsi, depuis plus de deux décennies, beaucoup d'administrations des impôts et des douanes ont réalisé des progrès importants en matière d'efficacité¹⁰⁰⁷. De plus, la plupart des administrations des impôts ont abandonné une organisation conduisant à une gestion par catégorie d'impôts, qui avait pour limite majeure de conduire à une gestion éclatée des contribuables. Désormais, les administrations fiscales sont centrées sur la gestion de catégories de contribuables¹⁰⁰⁸. L'administration fiscale centrafricaine applique cette règle de segmentation de la population fiscale. En effet, les entreprises et activités professionnelles sont maintenant appréhendées de manière segmentée en distinguant les activités importantes qui relèvent des unités des grandes entreprises et les activités de moyenne importance qui sont de la compétence des unités des moyennes et des petites entreprises. Ainsi, la distinction opérée entre les catégories de contribuables est une distinction clé dans l'analyse de la mobilisation des recettes fiscales en Centrafrique. Il n'en demeure pas moins que la connaissance des déterminants de la pression fiscale centrafricaine permet d'établir la cohérence par rapport aux recettes fiscales.

¹⁰⁰⁵ Carlo COTTARELLI, Mobilisation des recettes dans les pays en développement, Rapport Fonds monétaire international, 8 mars 2011, p. 53.

¹⁰⁰⁶ Carlo COTTARELLI, op cit, p. 54.

¹⁰⁰⁷ Penda AMAR, op cit, p. 15.

¹⁰⁰⁸ René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Edilivre, 2012, p. 225.

II – L'APPLICATION DE LA MESURE DE LA PRESSION FISCALE AU SYSTEME FISAL CENTRAFRICAIN

373.- L'objet de cette analyse est de déterminer les facteurs explicatifs de la pression fiscale en Centrafrique sur la période temporelle. À cet effet, l'étude permet de déterminer les éléments qui expliquent le niveau de la pression fiscale du pays. Par définition, la pression fiscale qui est le rapport entre les recettes fiscales et le produit intérieur brut en valeur nominale, est l'un des indicateurs de mesure de la performance en matière de collecte d'impôt d'un Etat¹⁰⁰⁹. En effet, l'indicateur retenu pour mesurer le degré de croissance économique, en rapport avec la mobilisation des recettes fiscales, est le produit intérieur brut (PIB). Il est la somme agrégée de toutes les richesses produites à l'intérieur du pays par les différents secteurs de l'économie¹⁰¹⁰. La mobilisation de ressources fiscales pour financer le développement économique constitue l'une des missions essentielles d'un État. Ainsi, pour pouvoir s'acquitter de sa mission, l'État a besoin de ressources financières notamment celles provenant de la fiscalité. Les réformes fiscales mises en œuvre ont constitué une réponse au besoin d'améliorer les performances fiscales et accroître les recettes publiques. L'amélioration de la pression fiscale permet de mesurer le niveau de mobilisation des recettes fiscales en Centrafrique, d'où l'importance de l'exploration de ses déterminants. La relative impression d'une forte pression fiscale dans le pays se traduit par le fait qu'un nombre restreint de contribuables supporte la quasi-totalité de la charge fiscale à cause de l'importance du secteur informel.

374.- Les réformes réalisées tant en matière de politique fiscale qu'en matière de renforcement des capacités de l'administration fiscale permettent d'espérer une charge fiscale juste et équitable en fonction des capacités contributives de chaque contribuable. L'objectif de cette analyse est de déterminer les facteurs explicatifs de la pression fiscale en Centrafrique depuis les années 1980. De multiples rapports et études économiques sur la mobilisation des ressources publiques intérieures dans les pays de l'Afrique subsaharienne et notamment en Centrafrique, ont démontré que la pression fiscale est faible. Plusieurs causes sont avancées pour expliquer cet état de fait. Il s'agit du poids du secteur informel et du faible degré d'ouverture vers l'extérieur. À ces facteurs peuvent s'ajouter le manque du civisme fiscal, les crises et les

¹⁰⁰⁹ Penda AMAR, op cit, p. 55.

¹⁰¹⁰ Idem.

instabilités politiques récurrentes. Les faibles taux de pression fiscale s'expliquent également par le détournement des flux financiers vers des poches privés. Ce qui se justifie par cette assertion que l'État est pauvre, mais les gens ne le sont pas nécessairement¹⁰¹¹. En effet, les prélèvements obligatoires ne représentent que moins de 10 % du PIB. Ce niveau de pression fiscale s'explique par la faiblesse de la production nationale. La production agricole, moteur de la croissance en Centrafrique en est l'illustration. On ne peut pas considérer que le taux de croissance du secteur agricole en pourcentage du PIB contribue de manière équivalente au taux de prélèvement fiscal. Mais, une grande partie de la production est consacrée à l'autosuffisance alimentaire et elle échappe, en fait, à une évaluation monétaire¹⁰¹².

375.- Le secteur agricole comprend essentiellement de petits exploitants dont l'activité s'exerce dans le secteur informel et ne génère que de modestes revenus imposables. Au regard de la production nationale, on se rend compte que le niveau du taux de pression fiscale est l'un des plus bas de la zone subsaharienne, soit 8,6%¹⁰¹³ contre 13% pour certains pays et 17% recommandé dans les mesures de convergence de la zone CEMAC – UEMOA¹⁰¹⁴. Les taux de pression fiscale sont remarquablement faibles en Afrique subsaharienne, autour de 10 % du produit intérieur brut dans certains pays. Ceci signifie que les États ne prélèvent pas normalement et n'ont de capacité extractive et redistributive qu'à proportion de 10 % de la richesse nationale. De ce fait, ils ne peuvent pas fournir de biens publics, santé et éducation, qui eux-mêmes concourent indirectement à la croissance et à la sortie de la pauvreté¹⁰¹⁵. Ces taux de pression fiscale, le ratio des recettes sur le PIB, tournent autour de 15 %¹⁰¹⁶ dans certains pays en développement et contrastent avec les niveaux élevés des pays développés. Cette situation dénote du caractère peu efficient du système fiscal dans la mesure où, il ne permet ni

¹⁰¹¹ Alice SINDZINGRE, Etat et intégration internationale des Etats d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité, Revue Afrique contemporaine, Numéro spécial, 3^e trimestre 2001p. 69.

¹⁰¹² En effet, 80 % de la population active qui travaille dans le secteur agricole n'ont pas tous de revenu monétaire, ce qui montre de prime abord que le PIB par tête n'est pas une mesure satisfaisante de la répartition de revenu. Par conséquent, la croissance économique fortement tirée par l'agriculture et sa répartition en terme monétaire est difficile à déterminer. Néanmoins, l'équilibre comptable qui établit la relation entre la production nationale et la somme de la valeur ajoutée produite par chaque secteur dans le pays démontré dans une étude effectuée par M. Bergognoux (CERDI 1998), permet de mettre en évidence la contribution de chaque activité à la croissance du PIB et l'étendue de leurs effets de diffusion sur la rémunération de l'Etat.

¹⁰¹³ Ministère de Finances et du Budget, 2010.

¹⁰¹⁴ Rapport Fonds monétaire international, 2010.

¹⁰¹⁵ Alice SINDZINGRE, Etat et intégration internationale des Etats d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité, Revue Afrique contemporaine, Numéro spécial, 3^e trimestre 2001p. 65.

¹⁰¹⁶ PNUD, Rapport sur l'état de la pauvreté en République centrafricaine, 2008.

de réaliser ou de tendre vers les mesures de convergence sous régionale¹⁰¹⁷. L'évolution du taux de pression fiscale montre que la mobilisation des ressources fiscales en Centrafrique est faible.

376.- En effet, l'étude de la pression fiscale montre une tendance baissière, passant de 12,4 % en 1980 à 9,9 % en 2012. Cette forte valeur de la pression fiscale en 1980 pourrait s'expliquer par l'espoir de liberté né après la chute du régime impérial de l'ex-Empereur BOKASSA 1^{er} en 1979, et qui a suscité une relance économique. De 1985 à 1989, nous observons une tendance décroissante de la pression fiscale avec une valeur moyenne s'établissant à 9 %. Cette baisse significative s'explique par le fait que la crise économique et budgétaire au milieu des années 1980 a fait chuter considérablement le taux de prélèvement public en Centrafrique. La crise économique avait mis en évidence les défauts majeurs d'un système fiscal caractérisé par une assiette étroite, une législation inadaptée et incohérente et des services fiscaux peu efficaces¹⁰¹⁸. Une légère hausse de la pression fiscale est observée en 1990 avec un taux de 10,4 %. De 1991 à 2006, la tendance de la pression fiscale était décroissante avec la plus faible valeur enregistrée en 1996 à savoir 6,4 %. En général, dans la période 1997-2012, le ratio des prélèvements publics par rapport au PIB a eu tendance à augmenter bien que de façon instable. Le taux de pression fiscale a régulièrement évolué passant de 7,6 % en 1997 à 11,3 % en 2007. Il était de l'ordre de 8,5 % en 2005, 9,5 % en 2006,¹⁰¹⁹ 11,2 % en 2008 pour baisser à 10,4 % en 2009¹⁰²⁰ en raison des effets induits de la crise financière internationale. On constate une légère hausse en 2012 à 11,5 %. En outre, cette période est marquée par des cycles de sécheresse et la chute des principaux produits d'exportation. Ces deux difficultés combinées à la crainte des troubles sociopolitiques liés à l'organisation des élections présidentielles pourraient expliquer la baisse de la pression fiscale.

¹⁰¹⁷ Au-delà du concept de recettes publiques hors dons, il est utile d'analyser l'évolution du taux de pression fiscale qui ne comprend que les recettes fiscales rapportées au PIB. Ce taux de pression fiscale constitue un indicateur de convergence de second rang pour les pays de la Zone franc, reposant sur une directive adoptée en 2001 par les États membres de la CEMAC et sur le Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA introduit en 1999. Ce critère de convergence fixe à 17 % le niveau de recettes fiscales par rapport au PIB nominal dont les pays de la Zone franc doivent se rapprocher. La Zone franc dans son ensemble présente un taux de pression fiscale moyen de l'ordre de 15 % en 2011, inférieur au critère de convergence, mais de fortes différences existent entre pays.

¹⁰¹⁸ Jean THILL « Fiscalité et ajustement structurel en Afrique francophone » Rapport, Paris, mars 1989 IIAP, p.3.

¹⁰¹⁹ Ministère du Plan, de l'Economie et de la Coopération internationale, situation économique et financière de la RCA en 2007.

¹⁰²⁰ Ministère du Plan, de l'Economie et de la Coopération internationale, L'étude du système économique en Centrafrique, Rapport, 2009, p. 10.

377.- Par ailleurs, le caractère peu efficient du système fiscal actuellement en vigueur en Centrafrique est également mis en exergue par le rapport Recettes de TVA/Recettes fiscales¹⁰²¹. Ce rapport s'élève à 27,9 % en 2007, à 28,81 % en 2008 et à 28,94 % en 2009, alors que la norme au plan international est de 35 à 40 %¹⁰²². En tout état de cause, l'analyse permet de constater que depuis 1980, la pression fiscale centrafricaine est en deçà de la moyenne de la CEMAC¹⁰²³. Le pourcentage des recettes fiscales par rapport au PIB tourne autour de 8 % alors qu'il varie de 12 % à 15 % dans les autres pays de la sous-région¹⁰²⁴. En 2013, le taux de pression fiscale a chuté de 5,2 % du PIB et baisse encore davantage à 4,8 % en 2014. Le Centrafrique se situe au plus bas niveau de collecte de recettes fiscales enregistrée dans le monde¹⁰²⁵. Le taux de pression fiscale a connu une hausse à 7,2 % en 2015 et un léger mieux à 8,4 % en 2016, puis a chuté en 2017 à 7,6 %¹⁰²⁶. Le faible taux de pression fiscale en Centrafrique est fonction de la structure du PIB qui accorde un poids important au secteur primaire où les activités agricoles et d'élevage génèrent peu de recettes fiscales. Alors que, les secteurs secondaire et tertiaire mieux imposables sont peu développés, voire même inexistant s'agissant du secteur tertiaire. L'ouverture sur l'extérieur, comme l'admet la littérature économique, a un double impact sur une économie. Les flux commerciaux, importations et exportations, sont une source importante de la fiscalité tarifaire. C'est le cas de la RCA, où l'ouverture accroît la matière imposable et améliore le bien-être social en produit de bonne qualité.

378.- Du fait de son enclavement, la RCA comme la plupart de ses pairs a opté pour une intégration régionale et appartient à la Communauté Economique et Monétaire en Afrique Centrale (CEMAC), où transite une grande partie des échanges en occurrence avec le Tchad et le Cameroun. Il s'agit d'analyser le lien éventuel entre la pression fiscale et le degré d'ouverture commerciale de l'économie. L'analyse de ce lien permet de constater une corrélation positive entre le degré d'ouverture commerciale et le niveau de pression fiscale¹⁰²⁷. Il est à souligner

¹⁰²¹ Idem.

¹⁰²² Ibidem.

¹⁰²³ Rapport sur l'Evolution socio-économique en Afrique centrale en 2009-2010 et perspectives pour 2011, CEA – Nations Unies, mars 2011, p. 14.

¹⁰²⁴ Ministère du Plan, de l'Economie et de la Coopération internationale, L'étude du système économique en Centrafrique, Rapport, 2009, p. 9.

¹⁰²⁵ André NZAPAYEKE, Mémoire de politique économique et financière, 1^{er} mai 2014.

¹⁰²⁶ Administration fiscale.

¹⁰²⁷ Penda AMAR, Les déterminants de la pression fiscale au Sénégal, ENSAE, Mémoire, juin 2014, p. 27.

qu'en dépit des politiques de libéralisation, les échanges extérieurs et, particulièrement les importations, constituent l'occasion de prélèvements fiscaux substantiels. Les importations constituent une assiette essentielle pour les taxes indirectes. Depuis la fin des années 1990 avec la libéralisation des échanges commerciaux, on constate des pertes de recettes tarifaires¹⁰²⁸ pour le groupe des pays en développement quel que soit leur appartenance géographique. Pour que le pays puisse tirer pleinement parti du commerce international, la facilitation des échanges commerciaux est devenue essentielle. Toutefois, d'importantes réformes fiscales ont été mises en œuvre et ont apporté des améliorations à l'efficacité du système fiscal. Ces améliorations ont contribué à atténuer les effets économiques négatifs de l'alourdissement de la pression fiscale globale. Néanmoins, les charges fiscales demeurent très élevées. De nouvelles réformes fiscales seraient bénéfiques au regard du niveau actuel des recettes publiques. Car, les réformes fiscales mises en œuvre ont constitué partiellement une réponse au besoin d'améliorer la performance des recettes fiscales. Cette analyse permet d'apprécier les rapports entre ces variables et la pression fiscale pour le cas centrafricain afin de réaliser une appréciation et un chiffrage du poids de l'impôt dans l'économie¹⁰²⁹.

SECTION 2 : LA RÉALISATION DES RECETTES FISCALES : L'ANALYSE DE LA PRODUCTIVITÉ DE L'IMPOT

379.- Le niveau et l'efficacité des dépenses publiques sont des questions d'une importance essentielle pour que les ressources intérieures puissent devenir un moteur du développement en Afrique¹⁰³⁰. Pour ce faire, la taxation est le moyen le plus propre à accroître des ressources en vue de la formation du capital financier¹⁰³¹. Cette formation du capital financier n'est possible que si l'État arrive à mobiliser les ressources financières intérieures. En effet, l'accès au capital financier est un déterminant essentiel du développement d'un pays. Pendant des décennies, l'Aide publique au développement (APD) a été la principale source de financement disponible pour de nombreux pays, en particulier les plus pauvres, dans lesquels la mobilisation des

¹⁰²⁸ Gérard CHAMBAS, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources pour le développement, Economica, 2005, p. 69.

¹⁰²⁹ Grégoire LURTON, « Mesurer la pression fiscale », Regards croisés sur l'économie 2007/1 (n° 1), p. 66-68. Document en ligne : <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-1-page-66.htm>

¹⁰³⁰ CNUCED, Le développement économique en Afrique Retrouver une marge d'action : la mobilisation des ressources intérieures et l'État développementiste ; Rapport, Genève, 2007, p. 17.

¹⁰³¹ Nicholas KALDOR, Le rôle de la fiscalité dans le développement économique, AISE, 1968, p. 152.

ressources domestiques est très faible¹⁰³². C'est dans ce contexte que la Conférence de Monterrey affirme avec force le caractère essentiel de la mobilisation de recettes publiques propres¹⁰³³. De ce fait, les recettes fiscales représentent une source indispensable pour le financement du développement.

380.- En effet, la structure fiscale d'un pays est fortement influencée par son développement économique¹⁰³⁴. Tout système fiscal d'un pays doit avoir un bon rendement financier afin de permettre à l'Etat de répondre aux besoins impérieux du développement. L'appréciation de ce rendement fiscal passe par une analyse des données statistiques disponibles. Elle permet de voir si concrètement le système fiscal assure à l'État un équilibre financier notable. En Centrafrique, comme ailleurs, la fiscalité doit répondre aux besoins importants du financement du développement. Dans quelle mesure la fiscalité centrafricaine est-elle en mesure de remplir ce rôle ? Cette interpellation amène à retracer l'évolution des recettes fiscales à travers ses composantes essentielles. L'objectif est d'évaluer les performances en matière de mobilisation des recettes fiscales (Paragraphe 1). Mais également, l'analyse s'intéresse aux facteurs explicatifs de la performance relativement modeste des recettes budgétaires en Centrafrique (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : ANALYSE DE L'IMPACT DES RÉFORMES FISCALES ENTREPRISES

381.- La mobilisation des recettes fiscales est l'un des défis les plus pressants qui se posent aux pouvoirs publics centrafricains. Elle constitue, en effet, la première source de financement du développement et permet de dégager un espace budgétaire utilisable pour le financement des dépenses. C'est pour cela que les conclusions de la conférence de Doha en 2008 ont mis l'accent sur la nécessité de renforcer la mobilisation des ressources internes des pays pauvres¹⁰³⁵. Mais, comme dans la plupart des pays pauvres, les recettes propres de l'État centrafricain sont faibles et ne permettent pas d'assurer le financement du développement économique du pays. Bien que les recettes globales soient en progression, cette mobilisation demeure insatisfaisante.

¹⁰³² Matthieu BOUSSICHAS et Patrick GUILLAUMONT, Financer le développement durable – Réduire les vulnérabilités, *Economica*, 2015, p. 60.

¹⁰³³ Matthieu BOUSSICHAS et Patrick GUILLAUMONT, *op cit*, p. 251.

¹⁰³⁴ Vito TANZI et ZEE, Une politique fiscale pour les pays en développement, FMI, 2000.

¹⁰³⁵ Banque de France, Rapport annuel de la Zone franc, 2011, p. 107.

Rapportées au PIB, elles sont toutefois demeurées faibles par rapport aux chiffres enregistrés dans les pays de la sous-région, soit environ 10 % du PIB.

382.- Ce qui est inférieur à la norme de la CEMAC évaluée à 17 % du PIB¹⁰³⁶. L'évaluation des critères de convergence dans le cadre sous régional montre que la satisfaction au critère de performance en matière de recettes fiscales représentant un défi¹⁰³⁷. Ce défi continue de poser des contraintes pour le financement du développement¹⁰³⁸ en Centrafrique. Les facteurs structurels de la contre-performance fiscale identifiés par la littérature économique sont principalement le caractère fragile de l'État, le faible niveau de revenu par tête d'habitant, l'importance relative de l'agriculture dans la production¹⁰³⁹ et l'enclavement du pays. En effet, la recherche du rendement de la fiscalité centrafricaine s'explique par la priorité à la vocation budgétaire de l'impôt. Les aménagements apportés à la législation fiscale devaient avoir des effets sur les recettes fiscales (I) et sur l'ensemble des recettes publiques (II).

I – UN RENDEMENT FISCAL A MINIMA AU REGARD DU RÉSULTAT ESTIMÉ DES RÉFORMES FISCALES

383.- La structure des recettes fiscales est un indicateur révélateur de l'objet particulier pour lequel un impôt est fixé, ainsi que de ses effets sur le bien-être¹⁰⁴⁰. La structure fiscale et son évolution résultent d'un important dispositif de réformes fiscales. Il existe de grandes différences dans la structure des recettes fiscales en Afrique¹⁰⁴¹. Depuis 1980, la mobilisation des ressources fiscales en Centrafrique a connu une progression dans la réalisation des recettes fiscales recouvrées par les Administrations des impôts et des douanes. Mais cette progression

¹⁰³⁶ CEMAC : Rapport intérimaire de surveillance multilatérale, Décembre 2016.

¹⁰³⁷ Rapport : Effort fiscal dans les pays de la CDEAO, Agence monétaire de l'Afrique de l'Ouest (AMAO), Décembre 2011, p. 36.

¹⁰³⁸ Rapport sur l'Evolution socio-économique en Afrique centrale en 2009-2010 et perspectives pour 2011, CEA – Nations Unies, mars 2011, p. 13.

¹⁰³⁹ La littérature économique atteste que plus la part de l'agriculture dans l'économie est importante, plus il y a de chance pour que le coefficient de pression fiscale soit peu élevé, puisqu'il est difficile de taxer directement l'agriculture et que le niveau de monétisation de ce secteur est relativement faible. En revanche, plus le secteur industriel est développé, plus le coefficient augmente, dans la mesure où ce secteur se caractérise par un niveau élevé d'organisation, une forte monétisation et une imposition facile en comparaison de l'agriculture.

¹⁰⁴⁰ Banque africaine de développement (BAD), Note information, N° 2, 2010.

¹⁰⁴¹ Banque africaine de développement (BAD), Note information, N° 2, 2010, p. 4 : Un pays comme l'Afrique du Sud tire la majeure partie de ses recettes fiscales de l'impôt direct, tandis que des pays comme le Sénégal s'en remettent principalement à l'impôt indirect. Le Kenya et la Mauritanie présentent une structure relativement équilibrée entre les différents types d'impôts. En revanche, des pays comme l'Algérie, la Guinée équatoriale et le Nigeria recourent pratiquement à un seul type d'impôt.

ne permet pas le financement endogène du développement du pays. De 37,6 milliards F CFA en 1985, elles ont augmenté à 41,1 milliards F CFA en 1990, 49,3 milliards FCFA en 1995, pour atteindre 53,4 milliards FCFA en 2000¹⁰⁴². Cette progression de recettes fiscales a connu hausse en 2005 avec un montant de 72,6 milliards de FCFA. A partir de 2006, les recettes se sont amoindries à un montant de 53,8 milliards FCFA pour remonter à un chiffre de 79,7 milliards FCFA en 2010.

384.- Depuis lors, les recettes fiscales ont augmenté en 2011 et 2012 atteignant respectivement les chiffres de 85,7 millions FCFA et 100,3 millions FCFA. Cette progression des recettes fiscales s'explique par la mise en œuvre des réformes fiscales préconisées par le processus de la réforme générale des finances publiques entamée depuis 2005. Cependant, à la suite des crises politiques qu'a vécu le pays, les recettes fiscales ont connu des chutes drastiques passant de 59,1 milliards FCFA en 2013 à 42,5 milliards FCFA en 2014. Depuis 2015, après la lente reprise de la situation sécuritaire, la mobilisation des recettes fiscales a connu une légère hausse à 67,9 milliards FCFA, puis à 79,3 milliards FCFA en 2016 pour atteindre 97,3 milliards FCFA en 2017¹⁰⁴³. Dans le système fiscal centrafricain, la politique fiscale est mise en œuvre par l'administration des impôts et l'administration des douanes. De ce fait, l'analyse du rendement fiscal, au regard de ce tableau n° 20, se fait par rapport aux ressources fiscales mobilisées par les administrations des impôts et des douanes centrafricaines.

Tableau n° 20 : Recettes fiscales et douanières totales (en milliards)

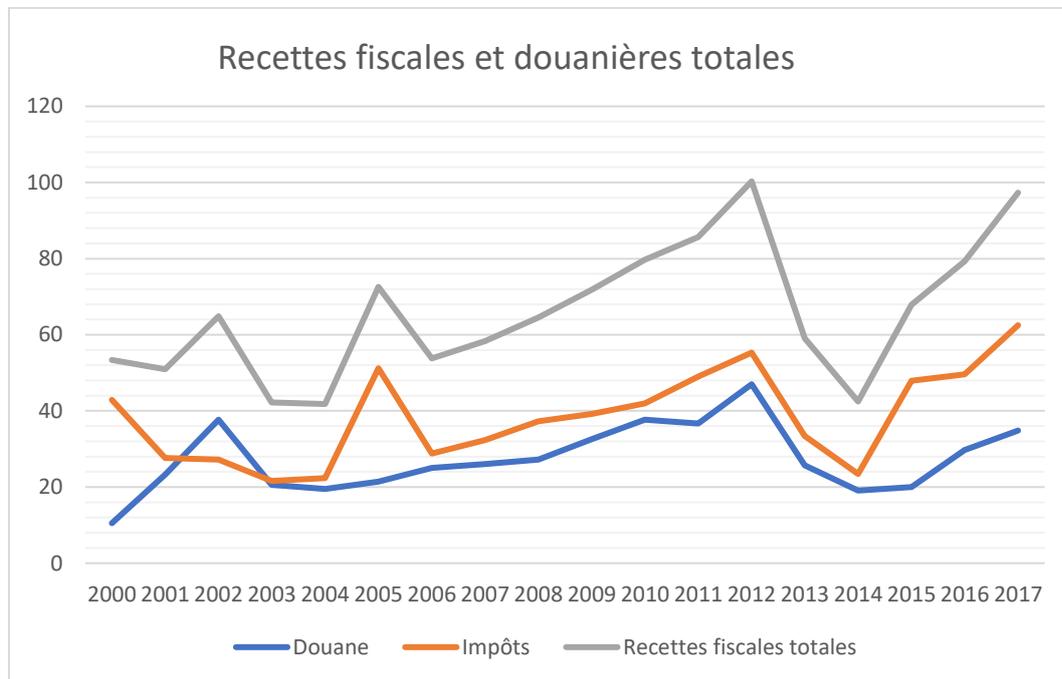
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Impôts	42,9	27,6	27,2	21,6	22,3	51,2	28,8	32,3	37,3	39,2	42,0	49,0	55,3	33,4	23,4	47,9	49,6	62,5
Douanes	10,5	23,3	37,7	20,6	19,5	21,4	25,0	26,0	27,2	32,6	37,7	36,7	47,0	25,7	19,1	20,0	29,7	34,8
Recettes fiscales totales	53,4	50,9	64,9	42,2	41,8	72,6	53,8	58,3	64,5	71,8	79,7	85,7	100,3	59,1	42,5	67,9	79,3	97,3

Source : Administrations des impôts et des douanes centrafricaines.

¹⁰⁴² Données statistiques produites par le FMI.

¹⁰⁴³ Statistiques des administrations fiscale et douanière centrafricaines.

Graphique n°1 : Réalisations Impôts-Douanes



Source : Réalisée par l'auteur

385.- Depuis la mise en œuvre des réformes, la contribution des recettes de l'administration des impôts au budget de l'État s'est sensiblement accrue et représente plus de 70 % des recettes totales¹⁰⁴⁴. Les bonnes performances financières des services fiscaux centrafricains s'inscrivent dans le processus d'une réforme pertinente et la relance des activités économiques. En effet, l'analyse de l'évolution de la structure des recettes fiscales montre une augmentation des recettes fiscales intérieures en 2005 et en 2012. Les recettes sont en progression de l'ordre de 10 % en moyenne par an. Par rapport à 2012, les recettes réalisées par l'Administration des Impôts ont connu une hausse significative en 2017 pour une réalisation de 62,5 milliards F CFA¹⁰⁴⁵. Les contre-performances enregistrées entre 2006 et 2011, années pendant lesquelles les réalisations ont chuté de façon drastique, sont imputables aux effets indirects de la crise financière internationale. Cette chute de recettes à partir de 2013 est liée à la situation politique

¹⁰⁴⁴ Direction générale du budget, Rapport d'exécution budgétaire, 2012.

¹⁰⁴⁵ Direction générale du budget, Rapport d'exécution budgétaire, 2017.

du pays et qui perdure encore. Les recettes de l'administration fiscale concernent les impôts directs et les impôts indirects.

386.- La part des impôts indirects est en progression depuis 2015 et procurent environ 40 % des recettes de l'État. Les impôts directs fournissent 21 % du budget national¹⁰⁴⁶. S'agissant des impôts directs, les recettes fiscales intérieures ont connu une progression régulière avec un taux de croissance moyen de 10 %. Leur niveau est passé de 4,7 milliards F CFA en 1980 à 10,7 milliards FCFA en 1990, à 12,6 milliards de F CFA en 2000 avant d'atteindre 21,5 milliards F CFA en 2010 et 31,8 milliards F CFA en 2012¹⁰⁴⁷. Les impôts directs ont connu une évolution progressive et régulière. La part moyenne de l'impôt direct dans le PIB a connu une légère augmentation au cours de l'année 2012. Les recettes au titre des impôts sur les revenus et des impôts sur les bénéficiaires ont augmenté, passant de 24,7 % du total en 1992 à 29,4 % en 2011. En effet, l'analyse de l'évolution de l'impôt sur les résultats depuis 1980 montre une évolution à la hausse relativement modeste, en dépit des efforts déployés, puisque le ratio des impôts directs sur le PIB est passé de 1,9 % en 2000 à 2,1 % en 2010. Les résultats de 2011 affichent une augmentation des recettes sur les bénéficiaires des sociétés de 10,4 milliards F CFA contre 6,3 milliards F CFA en 2010.

387.- Depuis 2013, on assiste à une forte diminution de recettes des impôts directs. Cette baisse est liée au facteur d'instabilité que connaît le pays. En examinant la catégorie des impôts sur les revenus et les profits, les bas niveaux de recettes collectées s'expliquent essentiellement par l'effondrement de l'assiette fiscale dû, d'une part, à la destruction et à la disparition des grandes et moyennes entreprises¹⁰⁴⁸, d'autre part, à « l'informalisation » croissante des activités économiques. Sur la période 2015-2017, les recettes des impôts directs ont connu une nette amélioration, passant de 14,8 milliards FCFA en 2015 à 17,4 milliards FCFA en 2016 pour atteindre 22,7 milliards FCFA en 2017. En termes d'évolution des impôts indirects, il ressort de l'analyse que l'évolution de la composition des recettes fiscales entre 1992 et 2012 est marquée d'abord par l'accroissement considérable de la TVA. Les réalisations de la TVA

¹⁰⁴⁶ Idem.

¹⁰⁴⁷ Direction générale des impôts et des Domaines.

¹⁰⁴⁸ Le nombre est passé d'environ 400 dans les années 80 à seulement une vingtaine en 2004.

combinées à celles de la taxe sur le chiffre d'affaires¹⁰⁴⁹ représentent 39,5 % du total entre 2000 et 2011 dont environ 36 % de TVA, contre seulement 37 % en 1992.

388.- Cette évolution de la structure des recettes fiscales s'accompagne par la baisse des recettes fiscales perçues sur les échanges dont la proportion passe de 37,5 % en 1992 à 30,3 % en 2011. Les impôts indirects ont atteint 11,5 milliards F CFA en 2006 contre 14,6 milliards F CFA en 2008 pour augmenter à 16,4 milliards F CFA en 2010. En moyenne, la progression a été de 20 % sur la période. Après une hausse en 2015, les recettes de TVA ont légèrement augmenté en 2016 pour une croissance significative en 2017. La hausse des recettes de TVA a atteint 26,8 milliards FCFA en 2015, 27,5 milliards FCFA en 2016 et 37,1 milliards FCFA en 2017. Ces résultats ont été atteints par l'application des mesures de réformes en matière de politique fiscale. Il s'agit du renforcement des contrôles en matière d'exonération, du recouplement systématique des déclarations douanières et fiscales, des contrôles en matière de recouvrement¹⁰⁵⁰. De ce fait, les recettes des impôts indirects ont significativement progressé de 30,6 milliards FCFA en 2015, 30,7 milliards FCFA en 2016 pour atteindre 37,4 en 2017.

389.- L'instauration de la TVA s'est accompagnée d'un rendement fiscal appréciable, même si son application rencontre encore des difficultés d'ordre politique et économique qui nécessitent la mise en relief des réformes structurelles assez courageuses¹⁰⁵¹. Depuis les années 1990, le contexte de libéralisation des échanges a contraint les pays africains à recentrer la mobilisation de leurs ressources sur la fiscalité interne. Les possibilités de taxation via la fiscalité directe étant limitées, cette transition fiscale s'est principalement réalisée grâce aux taxes indirectes, c'est-à-dire la TVA pour l'essentiel et les droits d'accises¹⁰⁵². Le Centrafrique comme, la plupart des États africains, s'était engagé dans des politiques de libéralisation commerciale et d'intégration sous régionale. Ces changements se sont traduits par des déclin de la part des recettes fiscales perçues sur les échanges extérieurs. Pour compenser les pertes subies, le

¹⁰⁴⁹ Avec la réforme fiscal-douanière de la CEMAC de 1994 qui a vu l'institution de la taxe sur le chiffre d'affaires en Centrafrique, le système fiscal centrafricain a adopté la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 2001. Pour le besoin de l'analyse, les statistiques prises en compte concernent la période d'existence de la TCA avant l'adoption de la TVA.

¹⁰⁵⁰ FMI, République Centrafricaine, Rapport, 17 juillet 2017, p. 10.

¹⁰⁵¹ Pierre ALAKA ALAKA, L'introduction de la TVA dans les pays africains : analyse d'une réception favorable à la remise en cause d'un mécanisme économiquement justifié, *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, n° 2015/3, pp. 418-427.

¹⁰⁵² Anne-Marie GEURJON, Bertrand LAPORTE et Céline DE QUATREBARBES, La TVA dans les pays africains : un nouveau droit de douane ? *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, n° 2016/2, pp. 180-187.

Centrafrique a axé sa transition fiscale¹⁰⁵³ sur les recettes de la fiscalité indirecte pour atteindre l'objectif de mobilisation de ressources.

390.- Globalement, la performance des recettes de TVA est faible en RCA si on l'évalue sur la base du coefficient d'efficacité budgétaire, qui mesure le volume des recettes en pourcentage du PIB. Ce ratio était de 11 % en RCA en 2011¹⁰⁵⁴. Il a sensiblement baissé à environ 3,2 % du PIB de 2015 à 2017. Ce qui explique les difficultés dans le recouvrement de cette taxe liées à l'instabilité du pays. En général, l'évolution de la structure des recettes fiscales en Centrafrique sur la période considérée s'est traduite par une hausse de l'impôt sur les sociétés et de la TVA sur les importations. Leurs réalisations représentent entre 2015 et 2017 près de 70 % des recettes fiscales et en moyenne 50 % du total des recettes intérieures. Le renforcement du rôle de la TVA dans la mobilisation des recettes internes est la conséquence de la baisse progressive des tarifs douaniers négociée dans le cadre des accords régionaux et internationaux¹⁰⁵⁵. Toutefois, la TVA et les droits de douane sont deux instruments de politique économique qui se différencient par leurs objectifs, leur assiette, leurs taux et leurs effets économiques¹⁰⁵⁶.

¹⁰⁵³ Gérard CHAMBAS, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources pour le développement, *Economica*, 2005, p. 91.

¹⁰⁵⁴ Rapport sur l'Evolution socio-économique en Afrique centrale en 2009-2010 et perspectives pour 2011, CEA – Nations Unies, mars 2011, p. 14.

¹⁰⁵⁵ Anne-Marie GEURJON, Bertrand LAPORTE et Céline DE QUATREBARBES, La TVA dans les pays africains : un nouveau droit de douane ? *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, n° 2016/2, pp. 180-187.

¹⁰⁵⁶ *Idem*.

Tableau n° 21 : Réalisations de l'Administration fiscale (en milliards et en pourcentage)

Impôts et taxes	2015		2016		2017	
	Réalisations	%	Réalisations	%	Réalisations	%
Impôts directs	14 862	31,0	17 461	35,2	22 720	36,3
Impôt sur les sociétés	5 529	11,5	6 911	13,9	9 172	14,6
Impôt sur le revenu des personnes physiques	8 507	17,7	5 643	11,3	6 756	10,8
Impôts fonciers	473	0,9	528	1,0	846	1,3
Impôts indirects	30 621	63,9	30 668	61,8	37 491	59,9
TVA	26 800	55,9	27 586	55,6	34 163	54,6
- Dont TVA sur importations	15 537	32,4	17 166	34,6	17 596	28,1
- Dont TVA intérieure	11 263	23,5	10 420	21,0	16 567	26,4
Taxe activités minières	365	0,7	541	1,0	225	0,3
Autres taxes	3 456	7,2	2 541	5,1	3 103	4,9
Enregistrement, timbre, autres	2 410	5,0	1 471	2,9	2 325	3,7
Réalisations totales (en milliards FCFA)	47 893		49 600		62 536	

Source : Administration fiscale centrafricaine.

391.- La taxation à l'entrée des transactions internationales est d'un apport déterminant dans les recettes globales en Centrafrique. Pour ce faire, l'administration des douanes a un rôle prépondérant dans la mobilisation des recettes fiscales. En effet, la taxation du commerce extérieur est composée des taxes sur les exportations et sur les importations¹⁰⁵⁷. La structure des recettes douanières est essentiellement dominée par les droits de douane et taxes sur les produits à l'importation que collectent les services de la douane centrafricaine. La douane recouvre non seulement les recettes tarifaires mais diverses taxes et redevances. Dans la nomenclature des recettes de la douane, on les appelle les recettes affectées en considération des autres recettes qualifiées de recettes budgétaires. Il s'agit de la taxe communautaire d'intégration CEMAC, la contribution communautaire d'intégration CEEAC, du prélèvement OHADA, du prélèvement COMIFAC. En effet, l'analyse des recettes recouvrées par l'administration douanière montre que les réalisations ont connu une croissance significative de 1980 à 2012. Sur la période d'observation, les recettes douanières sont de 30 milliards FCFA en moyenne annuelle.

¹⁰⁵⁷ Code des douanes de la CEMAC.

392.- Les recettes douanières sont passées de 10,5 milliards F CFA en 1980 à 21,4 milliards FCFA en 2005. Les droits de douane ont progressivement évolué pour se situer à 25,7 milliards FCFA en 2006, à 32,7 milliards FCFA en 2007 et à 37,6 milliards FCFA en 2010¹⁰⁵⁸. Ils ont baissé légèrement à 36,7 milliards F CFA en 2011, pour connaître une hausse à 47 milliards F CFA en 2012¹⁰⁵⁹. Ces réalisations sont dues aux efforts de restructurations internes liées à la réorganisation administrative et la lutte contre la fraude. Entre 2013-2014, le pays a connu une situation de crise sans précédent. Elle a impacté considérablement la mobilisation des recettes fiscales. Tous les indicateurs économiques étaient au plus bas niveau. L'insécurité grandissante a réduit sensiblement les échanges internationaux et a rendu l'économie centrafricaine vulnérable. Elle a eu comme conséquence la baisse des recettes liées au commerce extérieur. Depuis 2015, avec la reprise des activités commerciales, les recettes douanières ont connu une légère hausse à 19,9 milliards FCFA. Cette progression est restée constante pour atteindre 29,8 milliards FCFA en 2016 et augmenter à 34,8 milliards FCFA en 2017.

393.- D'une manière générale, une appréciation de la situation centrafricaine à travers le ratio des recettes douanières montre que le pays a enregistré des performances au cours de certaines périodes. Les taxes sur les échanges représentaient 28 % du total des recettes fiscales en 2009 contre 38 % en 1992¹⁰⁶⁰. Celles sur les importations représentaient 26 % des recettes fiscales en 2009, tandis que les taxes sur l'exportation représentaient seulement 2 % du total. Ce ratio a connu une chute significative à 19 % en 2010, puis à 18,7 % en 2011¹⁰⁶¹. En 2011, les recettes douanières sur importations ont atteint 36,7 milliards FCFA. Bien que ce ratio des recettes douanières sur importations soit en forte augmentation par rapport à 2007, soit 14 %, il reste encore nettement inférieur par rapport à ceux obtenus par certains pays enclavés. Il est à constater que la faiblesse du ratio recettes douanières sur les importations en Centrafrique peut être attribuée en partie aux montants relativement important des importations¹⁰⁶² qui ne sont pas bien maîtrisés au niveau des frontières.

¹⁰⁵⁸ Tableau d'opérations financières de l'Etat (TOFE).

¹⁰⁵⁹ Idem.

¹⁰⁶⁰ Tableau d'opérations financières de l'Etat (TOFE).

¹⁰⁶¹ Idem.

¹⁰⁶² Ces importations sont estimées par la banque centrale (BEAC) à environ 20 milliards de FCFA, et seraient constituées surtout de produits alimentaires. Des actions pour renforcer les contrôles des frontières sont en cours, avec l'institution de 4 brigades de surveillance mobile, qui doivent cerner les pistes et les routes. S'agissant du bureau de Bémal sur l'axe routier vers le Tchad, son opérationnalité est limitée par l'insécurité dans le nord et l'attaque des convois.

394.- Il est essentiel que l'effort de mobilisation des recettes soit accompagné par une action visant à améliorer les relations de confiance avec les contribuables, pour éviter tout effet de découragement sur les investissements qui sont essentiels pour renforcer la structure productive du pays. Par suite de mesures de contrôle aux frontières, les recettes douanières sur importations ont progressé entre 2015 et 2017. Le ratio est en moyenne de 56 % des recettes douanières totales et représente 23 % en moyenne des recettes fiscales globales sur la période considérée. Il est à remarquer que les mesures de réformes entreprises commencent à donner du résultat. De manière globale, malgré la mise en œuvre des mesures afin d'améliorer la mobilisation des ressources fiscales, le rendement fiscal est à minima au regard du résultat estimé des réformes fiscales. Il sied de se pencher sur le lien entre l'évolution des recettes fiscales et les recettes publiques.

Tableau n° 22 : Administration douanière (Réalizations en milliards et en pourcentage)

Droits et taxes (hors TVA)	2015		2016		2017	
	Réalisations	%	Réalisations	%	Réalisations	%
Droits de douane	12 183	61	17 420	58,5	17 720	50,8
Taxe unique sur les produits pétroliers	1 680	8,4	5 047	16,9	8 118	23,3
Droits d'accise	600	3	570	1,9	1 015	2,9
Taxes sur les exportations	789	3,9	1 137	3,8	1 081	3,1
Autres taxes	4 715	23,6	5 588	18,7	6 900	19,8
Réalisations totales (en milliards FCFA)	19 967		29 762		34 834	

Source : Administration des douanes centrafricaine.

II – UN FAIBLE RENDEMENT FISCAL EN RAPPORT AUX RECETTES BUDGÉTAIRES GLOBALES

395.- En Centrafrique, les recettes publiques n'ont pas connu de hausses significatives, mais ont oscillé autour d'un niveau de 10 % du PIB. En 2011, les recettes publiques en Centrafrique ont représenté 11,5 % du PIB, soit un niveau inférieur à celui de la moyenne des pays de la zone CEMAC, qui est de 15,5 %. Les recettes publiques sont en effet restées quasiment constantes sur la période 1989-2017, autour de 10 % du PIB, hormis un pic entre 1996 et 1998. La gestion des finances publiques, à la faveur d'une série de réformes, s'est progressivement améliorée, avec une tendance à l'augmentation des recettes publiques et la maîtrise progressive des

dépenses de l'État¹⁰⁶³. Depuis les réformes, plusieurs mesures ont été mises en œuvre pour améliorer la performance du système fiscal et la mobilisation des ressources publiques en Centrafrique. À la suite des réformes et des mesures mises en œuvre dans le domaine fiscal et douanier, le rendement des recettes publiques et fiscales se sont améliorés. Les recettes fiscales ont un lien étroit avec le PIB qui mesure le total de la production et des recettes. Ainsi, les recettes totales rapportées au PIB sont passées, respectivement de 9,5 % et 7,8 % du PIB en 2006 à 10,7 % et 8,9 % en 2010¹⁰⁶⁴.

396.- Cependant, ces niveaux de recettes intérieures demeurent inférieurs non seulement aux objectifs que le gouvernement s'est fixé à 12,9 % du PIB¹⁰⁶⁵, mais également au niveau moyen de la CEMAC à 16,9 % et 10,2 %¹⁰⁶⁶ ainsi qu'au niveau de l'Afrique subsaharienne à 18,2 % et 13,5 %¹⁰⁶⁷. On peut dire que le rendement fiscal est demeuré stationnaire pendant près de deux décennies. Pire encore, le niveau des recettes a sensiblement baissé suite à la situation sécuritaire du pays, atteignant 4,8 % du PIB en 2014. L'exécution budgétaire sur la période de référence est caractérisée par une nette augmentation du niveau de recettes propres recouvrées. Si l'on se réfère à la période de 1990-2009, on relève que le montant total des recettes publiques intérieures se limitait en moyenne à 50 milliards F CFA par an sur la période 1996-2000, puis en moyenne à 65 milliards F CFA entre 2001 et 2003, enfin en moyenne à 86 milliards F CFA entre 2004 et 2009. En 2010, les recettes publiques ont atteint le seuil de 110,2 milliards F CFA, pour connaître une augmentation à 127,8 milliards F CFA en 2012¹⁰⁶⁸. Cette tendance montre à quel point le pays a fourni un effort fiscal. L'effort fiscal¹⁰⁶⁹ est un indicateur qui mesure le recouvrement de l'impôt par rapport à ce qui serait raisonnablement attendu compte tenu du potentiel économique d'un pays. Même si le montant total des recettes publiques a plus que doublé entre 2004 et 2012, le ratio recettes intérieures/PIB est resté autour de 10 % durant toute

¹⁰⁶³ Document stratégique pour la réduction de la pauvreté, 2008-2010.

¹⁰⁶⁴ Rapport économique et financier, Ministère du Plan, de l'Economie et de la Coopération internationale, 2010.

¹⁰⁶⁵ Document stratégique pour la réduction de la pauvreté, 2008-2010.

¹⁰⁶⁶ Données statistiques de la BEAC.

Ces pays de la CEMAC possèdent toutefois des ressources pétrolières importantes leur fournissant des moyens supplémentaires significatifs auxquels la RCA n'a pas accès.

¹⁰⁶⁷ Données statistiques de la Banque africaine de développement.

¹⁰⁶⁸ BEAC, Indicateurs économiques de la République Centrafricaine, 2012.

¹⁰⁶⁹ L'effort est calculé en divisant la part effective de l'impôt par une estimation du volume d'impôt que le pays serait en droit de collecter au vu des caractéristiques structurelles de son économie.

la période 1980-2012. Le ratio recettes fiscales/PIB a suivi une évolution similaire à celui du ratio recettes intérieures/PIB mais n'a jamais franchi le seuil de 10 %.

397.- Ce ratio est de 7,2 % en 2015, a connu une légère hausse à 8,4 % en 2016 pour enfin chuter à 7,6 % du PIB en 2017. Quant aux recettes non fiscales, elles ont représenté sur la période considérée une part relativement significative de recettes internes totales à environ 20 % par an sur la période 2004-2017¹⁰⁷⁰. Mais ce niveau de recettes a rarement dépassé le taux de 2 % du PIB. A partir de 2005, on note une amélioration relative de la performance du pays en matière de mobilisation des recettes publiques, avec une tendance haussière de l'ensemble des indicateurs de performance. Cette évolution favorable des indicateurs de performance reflète le retour de la stabilité politique dans le pays, ainsi qu'à la mise en œuvre des réformes dans le domaine de la gestion des finances publiques¹⁰⁷¹. La situation consolidée des recettes publiques affiche une croissance régulière sur la période. L'assainissement des finances publiques, la réorganisation des administrations des impôts et des douanes et les réformes des secteurs minier et forestier ont permis d'améliorer de façon substantielle les recettes publiques. Par ailleurs, le comportement des recettes publiques conforte l'intuition que l'optimum est loin d'être atteint en dépit des opportunités évoquées précédemment. Car, les recettes totales ont représenté 10,5 % du PIB alors que les dépenses publiques ont atteint 16,7% en 2008¹⁰⁷².

398.- L'évolution des recettes publiques de la RCA, comparativement aux autres pays d'Afrique au Sud du Sahara (ASS), montre que ce pays connaît de faibles performances quel que soit le groupe de pays. En dépit des progrès significatifs enregistrés sur certaines périodes, les indicateurs de performance pour la mobilisation des recettes publiques en Centrafrique sont largement inférieurs aux autres pays d'Afrique subsaharienne. Les ratios recettes fiscales/PIB et recettes intérieures/PIB de la RCA ont été, durant la période 2000-2017, nettement inférieurs quelle que soit la catégorie de pays retenue. Cette contre-performance des recettes fiscales rapprochées au PIB en Centrafrique en comparaison notamment aux autres pays de l'ASS s'est accentuée sur la période 2000-2004. En effet, on peut observer qu'aucune amélioration n'a eu lieu pour la RCA entre les périodes 2000-2004. Il convient toutefois de noter que cela correspond à la période d'aggravation des crises sociopolitiques qui ont durement affecté le

¹⁰⁷⁰ Rapport sur la République centrafricaine, BAD, 2010.

¹⁰⁷¹ Idem.

¹⁰⁷² Troisième revue FRPC-FMI décembre 2008.

pays. Sur la période 2008-2012, on note une relative amélioration dans la mobilisation des recettes fiscales, grâce notamment au retour progressif de la stabilité et de la mise en œuvre des réformes économiques. En raison d'une base fiscale trop étroite, le taux de pression fiscale reste faible, à 10,4 % du PIB¹⁰⁷³. Avec des recettes totales et fiscales seulement de 10,8 % et 8,6 % du PIB, la RCA a une très faible ponction fiscale sur l'économie¹⁰⁷⁴. Le rendement du prélèvement fiscal est diminué par les allègements fiscaux ou les dépenses fiscales, qui sont censés par leurs effets incitatifs ou pour des raisons sociales, poursuivre des objectifs d'efficacité¹⁰⁷⁵.

399.- De façon générale, l'effet combiné des réformes de la fiscalité intérieure et douanière sur les recettes fiscales totales est positif. Ce qui explique le fait que les recettes fiscales sont restées sur une dynamique de croissance continue. L'examen des niveaux de mobilisations des ressources publiques en Centrafrique met en évidence une faible performance. En considérant les recettes fiscales totales, les données montrent une situation alarmante pour le Centrafrique eu égard au potentiel des ressources fiscales que le pays peut mobiliser¹⁰⁷⁶. Avec des recettes totales représentant environ 34 % du PIB en 2017, la charge fiscale globale n'est pas élevée. Elle est inférieure à la moyenne de la CEMAC et plus faible que la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne. En outre, la charge fiscale globale a diminué depuis 2013, alors que dans la plupart des autres pays de la CEMAC, elle est restée identique ou a augmenté. Il y a sans doute des insuffisances dans la mobilisation des ressources potentielles. Malgré les efforts déployés en matière de mobilisation de ressources fiscales, les besoins de financement demeurent au-dessus des ressources mobilisées. La comparaison entre les recettes publiques et les dépenses budgétaires ne permet guère de dégager une épargne publique susceptible de financer le développement. Les recettes fiscales en Centrafrique sont caractérisées par leur faible niveau et les difficultés de maîtrise de l'assiette. Celles-ci doivent être augmentées pour financer les infrastructures publiques dont le pays a besoin.

¹⁰⁷³ Rapport annuel de la Zone franc, Banque de France, 2012, p. 210, Document Web.

¹⁰⁷⁴ BEAC, Les indicateurs économiques de la République Centrafricaine, 2012.

¹⁰⁷⁵ Fellah MOHAMMED, Problématique du choix du système fiscal entre efficacité économique et équité sociale, Recherches économiques et managériales N°3 – Juin 2008, p. 64.

¹⁰⁷⁶ Gilbert AHO et Davide STEFANINI, Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain – Contraintes et défis pour la République Centrafricaine, PNUD, 2006, p. 115.

PARAGRAPHE 2 : LES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA CONTRE-PERFORMANCE DES RECETTES FISCALES

400.- En Centrafrique, les recettes fiscales constituent plus de la moitié des ressources budgétaires, soit 80 %¹⁰⁷⁷. Cependant, la problématique de la mobilisation des recettes publiques reste posée. Face aux déficits chroniques enregistrés par le budget, le gouvernement a engagé des réformes fiscales afin de corriger ces déséquilibres budgétaires. Les résultats obtenus ne sont pas satisfaisants. En effet, la contre-performance des recettes budgétaires peut avoir à l'origine une mauvaise prévision budgétaire et/ou une mauvaise réalisation des recettes¹⁰⁷⁸. L'analyse met en évidence les facteurs qui agissent négativement sur la performance des recettes fiscales en Centrafrique. La faible performance fiscale s'explique par le comportement des contribuables, des administrations fiscale et douanière ainsi que des décideurs politiques. Mais, divers facteurs administratifs et techniques bloquent également le rendement efficace de l'impôt. Face à ce constat, il y a lieu d'examiner les difficultés d'optimisation des recettes budgétaires qui sont la résultante de l'insuffisance de l'effort fiscal (I) et de la faiblesse ainsi que du dysfonctionnement de l'administration, caractérisée par une inefficacité et surtout le difficile problème à résoudre : la bonne gouvernance (II).

I – L'INSUFFISANCE DE L'EFFORT FISCAL : UNE ENTORSE À LA MOBILISATION DES RECETTES PUBLIQUES

401.- Dans le cadre des réformes fiscales entreprises, les autorités centrafricaines ont considéré l'impôt comme un exercice technique et administratif, sans tenir compte de sa dimension politique¹⁰⁷⁹. À travers ces réformes, l'on a cherché à modifier la structure de l'impôt au profit d'impôts plus faciles à recouvrer et considérés comme ayant des effets de distorsion moindres sur l'économie. Sur le plan administratif, les réformes ont été axées sur le renforcement de la capacité institutionnelle des administrations fiscale et douanière. Ces réformes ont toutefois été d'une utilité limitée en termes d'accroissement des recettes fiscales. Le faible niveau de recettes fiscales est dû en partie à des facteurs qui rendent plus difficile le recouvrement de l'impôt, notamment un revenu par habitant faible et un large rôle du secteur informel dans la production.

¹⁰⁷⁷ Direction Générale du Budget, Rapport d'exécution budgétaire.

¹⁰⁷⁸ Serge YAGOUSOU, Les causes de la faible performance du système fiscal centrafricain, Mémoire Master 2, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Bangui, 2014, p. 5.

¹⁰⁷⁹ CUNCED, Le développement économique en Afrique, 2007, p. 19.

Ce faible niveau de recettes fiscales dénote aussi une relative faiblesse de l'État par rapport à certaines catégories de contribuables. La capacité contributive en Afrique est généralement fortement concentrée sur un petit nombre de particuliers et d'entreprises, qui parviennent souvent à échapper à l'impôt grâce à leur pouvoir et à leur influence. La majorité de la population, même si elle n'a guère de pouvoir politique ni d'influence, a en général une faible capacité contributive¹⁰⁸⁰.

402.- Pays en développement, le Centrafrique est confronté à de graves difficultés économiques. L'agriculture, en état embryonnaire, est la principale activité puisqu'elle occupe environ 80 % de la population active et contraste avec le degré de sa contribution au prélèvement fiscal qui est très faible et est difficile à évaluer. Par son enclavement, le Centrafrique demeure une économie très ouverte sur l'extérieur pour son approvisionnement aux produits manufacturés et aux produits de premières nécessités. Sa forte dépendance vis à vis de l'extérieur est justifiée par la faiblesse de sa capacité à produire de biens échangeables et des biens de substitution. Cette dépendance explique sa demande globale tournée vers l'extérieur. Ce qui justifie une taxation très importante à la frontière, préjudiciable à la mobilisation des ressources publiques. À l'intérieur du pays, le prélèvement fiscal est mobilisé sur l'ensemble des richesses nationales créées. La structure de l'économie s'articule autour, d'une part, du secteur non enregistré qui regroupe une forte activité très diversifiée et plus apte à s'adapter à l'environnement socio-économique, mais fiscalement non maîtrisable. D'autre part, elle s'articule autour du secteur réel reparti en secteur primaire, secondaire qui crée de la valeur ajoutée et le secteur tertiaire qui assurent un rendement fiscal peu rentable.

403.- Depuis plusieurs années, le niveau de réalisation de recettes budgétaires est loin d'atteindre les résultats attendus pour faire face aux dépenses publiques de plus en plus croissantes. Des solutions structurelles et administratives ont été prises, mais n'ont apporté que des résultats notablement mitigés. Certes, des améliorations sont enregistrées, mais le constat reste le même et confirme la contre-performance dans la réalisation de recettes fiscales. Les multiples missions d'assistance du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM) en Centrafrique n'ont cessé de dénoncer la faible productivité du système fiscal centrafricain¹⁰⁸¹. Face à l'insuffisance des recettes fiscales, la recherche des causes de la

¹⁰⁸⁰ CUNCED, op cit, p. 20.

¹⁰⁸¹ Rapport du FMI n° 10/21, janvier 2010.

faiblesse est devenue nécessaire et incontournable. Le Professeur Bernard CASTAGNEDE¹⁰⁸², explique l'amointrissement du rendement financier du système fiscal des pays en développement par le degré élevé de fraude ou d'évasion, et par une pénurie de moyen administratif. Il fonde son argument sur le concept d'effort fiscal qui exprime l'écart entre le potentiel fiscal théorique et le produit effectif des prélèvements. Il ressort de l'analyse des travaux en la matière que la cause de la faiblesse du rendement financier d'un système fiscal est le comportement de fuite devant l'impôt qui se traduit par la fraude et l'évasion. Au regard de la forte pression fiscale sur les bénéficiaires des sociétés, il paraît clair que le potentiel fiscal de l'impôt direct est encore loin d'être atteint, ce qui confirme l'existence de certaines causes de l'amointrissement du potentiel fiscal centrafricain¹⁰⁸³.

404.- Le recouvrement fiscal tant à l'intérieur qu'au cordon douanier s'est considérablement détérioré et la performance fiscale globale reste faible. Le Centrafrique est désormais à la traîne en matière de recouvrement des recettes fiscales par rapport aux pays de la sous-région. S'agissant des facteurs internes, ils résident aussi bien dans l'évaluation de la matière imposable que dans la politique fiscale. Ils sont caractérisés d'abord par une difficulté d'évaluation monétaire de la production globale¹⁰⁸⁴. La production comme source de prélèvement fiscal permet de déterminer le potentiel fiscal, mais ne donne pas une mesure satisfaisante des activités économiques en terme monétaire à l'intérieur du pays. Cependant à de degré divers, le PIB par tête reste un facteur favorable pour les recettes fiscales. Cet indicateur a une relation positive avec l'augmentation des recettes totales grâce à la contribution de chaque secteur à la production intérieure. Ensuite, les facteurs internes sont caractérisés par une politique tarifaire qui répond aux impératifs économiques du moment mais qui semble pénalisante. La forte dépendance des recettes budgétaires vis-à-vis des recettes tarifaires a fragilisé la performance fiscale. De facto, elle provoque un non-retour de prélèvement fiscal dans l'économie. Cette politique n'incite pas le secteur privé à s'intéresser au marché national¹⁰⁸⁵ et occasionne un déficit budgétaire récurrent.

¹⁰⁸² Colloque international « Fiscalité et développement », Paris du 22 au 26 septembre 1980, Ministères du Budget, des Affaires étrangères et de la Coopération, avec la collaboration de l'Université de Paris Dauphine.

¹⁰⁸³ Lambert YERIMO, La fraude fiscale en République Centrafricaine, Thèse, Université Yaoundé II, 2012, p. 15.

¹⁰⁸⁴ Serge YAGOUSSOU, op cit, p. 25.

¹⁰⁸⁵ CUNCED, le développement économique en Afrique, 2007, p. 17.

405.- Pour financer son déficit, l'État fait supporter la charge sur les agents en procédant par l'accumulation des arriérés intérieurs. Pour compenser le montant équivalent, ils adoptent la stratégie du « passager clandestin »¹⁰⁸⁶. Monsieur Gérard CHAMBAS a relevé que l'effet défavorable s'exerce sur les recettes fiscales d'abord en raison des difficultés qu'entraînent les arriérés et aussi parce que le contribuable est incité à des comportements de compensation sauvage¹⁰⁸⁷. La tentative de règlement de ces arriérés par le mécanisme des dettes croisées, État vis-à-vis du secteur public et secteur privé vis-à-vis de la Collectivité, s'avère inefficace. Car, il occasionne des pertes de recettes à l'État et affaiblit la productivité économique. D'autres effets négatifs de la politique de la mobilisation sont liés aux exonérations fiscales qui imprègnent le système fiscal centrafricain, créant ainsi des distorsions dans les secteurs d'activités économiques et érodant la base d'imposition. Les principales sources de revenus affectées par les exonérations sont les droits de douane et la TVA. Par exemple, en 2007, les réductions des droits de douanes et de la TVA sur les importations ont représenté 2 % du PIB¹⁰⁸⁸. Les principaux bénéficiaires des exonérations de droits de douane et de la TVA sont les organisations internationales, au premier rang desquelles les Nations unies, 39 % des exonérations en 2009¹⁰⁸⁹, suivies par les sociétés visées par la Charte des Investissement. Les pertes de recettes sont amplifiées également par des mesures discrétionnaires qui vont de l'exemption des opérateurs économiques à la suppression pure et simple des certaines catégories de taxes sans justification économique¹⁰⁹⁰.

406.- Pour un exercice budgétaire donné, plusieurs choix considérés comme mesures dans la prise de décision en matière fiscale se sont révélés inefficaces. Il s'agit des traitements au cas par cas de contribuables sortis du régime de droit commun pour profiter des faveurs des pouvoirs publics. L'octroi de tels avantages encourage les comportements de recherche de rente du secteur privé consistant à déployer des efforts pour obtenir les faveurs des décideurs. Ce mode de traitement fiscal définit une catégorie influente des opérateurs économiques au détriment des impératifs économiques et inflige une lourde conséquence pour l'intérêt public.

¹⁰⁸⁶ Germain WAMOUSTOYO, Note de présentation du Budget, Direction Générale du Budget, 2012.

¹⁰⁸⁷ Gérard CHAMBAS, cité par Germain WAMOUSTOYO, Note de présentation du Budget, Direction Générale du Budget, 2012.

¹⁰⁸⁸ Rapport d'exécution budgétaire (REB), Direction générale du Budget, 2007.

¹⁰⁸⁹ Rapport du Comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières (CICEFD), 2010.

¹⁰⁹⁰ François OUENAM, La problématique des dépenses fiscales en Centrafrique, Mémoire, Institut d'Etudes Financières Pôle-Régional (IEF-PR), Libreville, 2011, p. 35.

Ainsi, multiples exonérations ont été effectuées et ont occasionné des manques à gagner non négligeables pour l'État. Ces régimes de taxation particuliers concédant des avantages fiscaux sont des mesures qui ne sont pas porteurs et accentuent l'opacité dans le système fiscal. L'instabilité des recettes fiscales en Centrafrique n'est pas due seulement à des facteurs endogènes, mais également des éléments externes peuvent jouer sur la politique de mobilisation des ressources publiques. Monsieur Gérard CHAMBAS considère que le prélèvement public en Afrique présente une grande instabilité¹⁰⁹¹ liée aux facteurs exogènes¹⁰⁹². L'instabilité du taux de prélèvement des pays les moins avancés (PMA) est plus marquée que celle de l'ensemble des pays en développement (PED). Elle est d'autant plus forte que les PMA se situent en Afrique¹⁰⁹³.

407.- En raison de la place relative des produits primaires dans l'économie centrafricaine, l'instabilité du prélèvement fiscal est significativement plus élevée. Ce phénomène peut aussi provenir d'une certaine atonie des cours des produits primaires¹⁰⁹⁴. Par ailleurs, l'une des variables qui influence négativement les recettes fiscales est l'instabilité politique. En effet, la tendance baissière des recettes est étroitement liée à l'instabilité politique caractérisée par des crises militaro-politiques successives, ayant pour conséquences la destruction systématique du tissu économique et industriel. La récurrence des crises a occasionné l'attentisme de certains opérateurs économiques, tant dans la réalisation de nouveaux investissements que dans le règlement des impôts, droits et taxes revenant à l'État. Car, l'absence de la viabilité politique ne contribue pas à la sécurisation des investissements et l'attraction des investisseurs étrangers. En conséquence, l'incertitude sur la politique à venir pousse l'opérateur économique dans une stratégie d'attente et fait baisser l'investissement entraînant l'économie à moins de croissance et donc moins de recettes budgétaires. En Centrafrique, l'instabilité politique a introduit un élément nouveau dans la pratique fiscale. Le coût de l'instabilité ou la facture pour rétablir l'ordre a amené le gouvernement à anticiper sur les recettes futures sous formes d'avances fiscales et a mené une politique de taxation des capitaux¹⁰⁹⁵. Une nouvelle pratique budgétaire

¹⁰⁹¹ L'instabilité est définie comme un écart positif ou négatif par rapport à une tendance. Cette instabilité ne doit pas être assimilée au risque dans la mesure où elle peut être anticipée.

¹⁰⁹² Gérard CHAMBAS, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 17.

¹⁰⁹³ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 18.

¹⁰⁹⁴ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 19.

¹⁰⁹⁵ Germain WAMOUSTOYO, Note de présentation du Budget, Direction Générale du Budget, 2012.

s'installe et se perpétue au bon gré des régimes politiques successifs. À terme, pour éviter cet « *avatar fiscal* » sur leurs investissements, le secteur privé a connu des cessations d'activités et des fuites de capitaux¹⁰⁹⁶.

II – L'INCERTITUDE POLITIQUE ET LES PROBLÈMES DE SÉCURITE : OBSTACLES À LA MOBILISATION DES RECETTES FISCALES

408.- L'incertitude politique et les problèmes de sécurité continuent de peser lourdement sur les perspectives économiques du pays. L'incertitude politique qui perdure en Centrafrique freine la promotion de l'investissement et le développement. En outre, les conflits internes continuent de présenter des risques latents dans le pays. De plus, si les conditions économiques se dégradent cela va entraver la croissance. Les incertitudes débouchent sur un environnement sociopolitique défavorable à l'activité économique. Elles occasionnent des pertes en matière de recettes fiscales. Les pertes de recettes fiscales dans les pays en développement sont souvent aggravées par le fonctionnement inadéquat des administrations fiscales qui est dû à plusieurs facteurs¹⁰⁹⁷. Cependant, force est de constater que l'extraordinaire défi auquel sont confrontées les autorités gouvernementales pour lever l'impôt en Afrique¹⁰⁹⁸ est sans conteste l'inefficacité des institutions. Il est généralement constaté que le manque des moyens adéquats et modernes est un handicap pour les administrations fiscale et douanière. Les services sont inefficaces et ne s'adaptent pas à l'évolution de l'environnement.

409.- Les administrations fiscales en Centrafrique ont suffisamment fait preuve de manque d'imagination et de ce fait, le travail effectué est un travail de routine et d'improvisation quand il s'agit d'opérations de recouvrement. Elles introduisent inéluctablement des coûts supplémentaires qui annulent les résultats en termes de gain ou bénéfice puisque l'analyse coût/avantage des opérations n'est pas privilégiée. Plusieurs facteurs ont été identifiés comme responsables de la faiblesse des recettes publiques en Centrafrique. Il convient de remédier dans le cas de la RCA, pays fragile émergeant de longues périodes d'instabilité, aux problèmes d'une administration peu performante et à la nécessité d'accélérer la reprise économique en attirant

¹⁰⁹⁶ Idem.

¹⁰⁹⁷ Fiscalité et financement du développement, Document d'information de SOMO, Octobre 2008. Document Internet : <file:///J:/ASUS%20BURO.bis/Fiscalité%20et%20financement%20du%20développement.pdf>

¹⁰⁹⁸ Gérard CHAMBAS, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, Economica, 2005, p. 142.

des investissements privés. Car, la gestion de la fiscalité est désormais un axe clé de la gestion de la performance qui est un des principes de la bonne gouvernance. Plusieurs faits socio-économiques et politiques caractérisent le concept de la gouvernance, ce qui rend la définition pluridimensionnelle. Pour éclairer un aspect de cette question en Centrafrique, il est important de connaître la manière dont on peut appréhender le problème de la gouvernance. Elle est assimilable à un mode de gestion à la carte qui exclut une gestion des ressources humaines révélatrice de véritable productivité. C'est un système de pouvoir ethno-familial¹⁰⁹⁹.

410.- Cette gestion privilégie la relation de proximité qui joue énormément dans la responsabilisation des agents à des services importants. Les critères dominants sont politiques, ethniques, tribalistes et régionalistes¹¹⁰⁰. Cette faillite multiforme tient principalement dans la patrimonialisation du pouvoir¹¹⁰¹ que dénonçait déjà le Président Barthélémy BOGANDA¹¹⁰². L'intérêt personnel immédiat prime sur toute autre considération. De tous temps, les autorités centrafricaines ont pratiqué, non sans succès, la politique du statu quo et de la main tendue sans vraiment se préoccuper de l'amélioration de la gouvernance de leur pays. Les mauvais indicateurs deviennent de bons arguments pour solliciter davantage une communauté internationale. L'« esprit de cueillette » sévit dans tous les cercles des pouvoirs politiques, économiques et sociaux¹¹⁰³. Ce qui fait baisser considérablement le niveau de réalisation des recettes dans les « services juteux » expression consacrée. Cependant, force est de reconnaître que les objectifs de mobilisation de ressources fiscales visés par les pouvoirs publics n'ont pas été atteints du fait que « la rente et la prédation sont au cœur de la gouvernance centrafricaine »¹¹⁰⁴.

¹⁰⁹⁹ Rapport Afrique de Crisis Group, République centrafricaine : les urgences de la transition, N°203, 11 juin 2013, p. 2.

¹¹⁰⁰ Des leviers de commande de la sécurité et des finances étaient aux mains des membres de la famille présidentielle. Des postes clés au ministère des Finances étaient aussi détenus par des membres de la communauté ethnique présidentielle tandis que le ministère des Mines était presque mono-ethnique – la plupart de ses cadres et directeurs étant originaires de la région du président.

¹¹⁰¹ Didier NIEWIADOWSKI, La République centrafricaine : le naufrage d'un Etat, l'agonie d'une Nation, Rapport Afrique, ONG International Crisis Group, N° p. 17.

¹¹⁰² Président Fondateur de la République centrafricaine

¹¹⁰³ Didier NIEWIADOWSKI, op cit, p. 17.

¹¹⁰⁴ Ibidem.

411.- Ce faisant, le délitement du tissu économique et la corruption au sein des cercles de pouvoir ont favorisé le glissement d'une économie de production vers une économie de prédation¹¹⁰⁵. L'impunité est devenue la règle et la corruption se multiplie. Tout ceci engendre des effets dévastateurs au détriment de gains de masse. Toutes les tentatives d'amélioration dans la gestion des finances publiques ont rencontré de nombreux obstacles, car le maintien du statu quo permet de continuer à bénéficier de la rente de situation¹¹⁰⁶. La rente a toujours été au cœur du système politique centrafricain et a conduit à annihiler tout espoir de développement du pays¹¹⁰⁷. En outre, les fréquentes fuites des recettes fiscales dans les services en contact à une forte intensité de trafic bénéficient aux agents qui y opèrent. Il est possible d'évaluer ces fuites par les effets de richesses observés sur l'environnement où évoluent ces agents. C'est une gangrène qui sape le système fiscal centrafricain et qui trouve une justification à sa faiblesse et à son dysfonctionnement. Elle est également à l'origine de la contre-performance des recettes fiscales en Centrafrique.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

412.- Une meilleure mobilisation des ressources publiques internes doit permettre d'améliorer le financement du budget national et l'offre de biens publics nécessaires au développement. Ce chapitre a analysé l'efficacité des réformes du système fiscal sur le rendement de l'impôt en Centrafrique. Le système fiscal a subi de multiples changements et des améliorations importantes ont été apportées dans le cadre de la politique de mobilisation des recettes fiscales. En effet, plusieurs corrections ont été apportées dans le sens de la simplicité administrative, de l'équité et de l'efficacité qui sont des critères d'évaluation d'un système fiscal efficace et performant¹¹⁰⁸. Car, une vision de la « performance fiscale » est fondée sur l'efficacité ou la productivité fiscale¹¹⁰⁹. Mais, la fiscalité cristallise de nombreux reproches¹¹¹⁰ à cause du manque de performance des recettes publiques depuis plusieurs décennies. Le diagnostic de la

¹¹⁰⁵ Rapport Afrique de Crisis Group, La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation, N°219, 17 juin 2014, p. 2.

¹¹⁰⁶ Didier NIEWIADOWSKI, op cit, p. 8.

¹¹⁰⁷ Didier NIEWIADOWSKI, op cit, p. 17.

¹¹⁰⁸ Joseph E. STIGLITZ et Carl E. WALSH, Principes d'économie moderne, De Boeck 2^{ème} Ed., 2004, p. 357.

¹¹⁰⁹ Thierry MORGANT, Fiscalité – Qu'est-ce qu'une bonne performance fiscale?, Document web, <http://business.lesechos.fr/directions-financieres/partenaire/fiscalite-qu-est-ce-qu-une-bonne-performance-fiscale-4787.php>.

¹¹¹⁰ Budget de l'Etat et finances publiques, L'action de l'Etat, Cahiers français N° 329, p. 52, Document en ligne.

situation fiscale et économique centrafricaine souligne la faiblesse des recettes fiscales. Cette contre-performance des recettes budgétaires en Centrafrique exige que des solutions soient recherchées.

413.- Pour ce faire, le développement de ces points a montré que le cadre prévisionnel des déterminants structurels de la fiscalité manque de cohérence avec les indicateurs macroéconomiques. Toutefois, ces facteurs ne sont pas les seuls pour expliquer les causes de cette contre-performance. Ils sont révélateurs de certains aspects qui sont évoqués et analysés dans ce travail. Cette analyse décline les difficultés des recettes publiques de la République Centrafricaine souvent confrontée à ses dépenses de souveraineté et à son déficit public chronique. Car, l'aide extérieure étant devenue de plus en plus rare et les conditionnalités exigées par les institutions de Brettons Woods sont loin de faire l'unanimité. Cette situation condamne le Centrafrique à faire des efforts dans la mobilisation des ressources fiscales. Il s'agira de mettre en œuvre les conditions de travail efficaces et efficientes afin d'atteindre un niveau optimal de recettes budgétaires compatible avec l'objectif de croissance économique pour financer le développement et réduire les vulnérabilités¹¹¹¹.

¹¹¹¹ Matthieu BOUSSICHAS et Patrick GUILLAUMONT, Financer le développement durable – Réduire les vulnérabilités, Ed. Economica, 2015.

CONCLUSION DU TITRE 1

414.- Le dispositif fiscal actuel est le résultat d'efforts inlassables de réformes tendant à moderniser le système de prélèvement fiscal et à redonner à la puissance publique les moyens de ses interventions. Après plusieurs décennies de réformes, le système fiscal centrafricain n'est toujours pas adapté aux finalités du développement. La plupart des défaillances identifiées continuent de gangrener le niveau de mobilisation des recettes fiscales. En effet, le niveau insuffisant des recettes fiscales de la République Centrafricaine provient à la fois de l'évolution économique de ce pays, de la défaillance de l'État mais aussi de l'inadaptation de la politique fiscale aux objectifs du développement. L'objectif est de rechercher comment dégager les ressources nécessaires à la couverture des dépenses de l'État et comment rendre les prélèvements fiscaux plus favorables au développement. Il est crucial de rechercher comment améliorer l'efficacité budgétaire et économique de la fiscalité.

415.- Dans le contexte actuel du pays, engager la réforme fiscale, c'est nécessairement poser le débat sur la réforme de l'État. S'intégrant dans une dynamique d'ensemble des domaines politique, économique et social, la réforme fiscale doit être consubstantielle¹¹¹² à une réflexion globale sur les politiques publiques. Elle doit s'interroger sur l'efficacité de l'action publique. C'est dire qu'une réforme fiscale ne peut être pleinement opérationnelle que dans la mesure où, par un acte de volonté politique, la société est entièrement engagée dans un processus de développement. Il ne s'agit pas d'adopter de simples aménagements à un système fiscal pour prétendre le réformer. La mise en œuvre de ces réformes a toutefois été gênée par l'instabilité et le caractère fragile du pays¹¹¹³. Au demeurant, l'objectif de ce travail est de rechercher et de proposer des voies et moyens adéquats pour répondre à la problématique fiscale et à ses enjeux. Car, la fiscalité est le levier de la performance des recettes budgétaires. Dans cette perspective, obtenir des recettes fiscales suffisantes est le défi majeur que doit relever un pays en développement puisse être adaptée aux finalités du développement.

¹¹¹² René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Edilivre, 2012, p. 37.

¹¹¹³ La République Centrafricaine traverse des moments difficiles depuis la fin de l'année 2012. Cette crise a fragilisé l'économie du pays, dont les conséquences sont désastreuses pour les recettes publiques. Elle a également occasionné la destruction et les pillages du tissu économique. Enfin, la crise a instauré une insécurité généralisée avec des recouvrements parallèles dans les villes de provinces tenues par les éléments de l'ex-rébellion.

TITRE 2 : LA FISCALITÉ, UN OUTIL AU SERVICE DE LA POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT

416.- La fiscalité liée au processus du développement pose de manière cruciale la question du financement endogène du développement. Car, tout processus de développement économique est conditionné par l'obtention de ressources financières¹¹¹⁴. Il apparaît évident que, quelles que soient les voies privilégiées, la réussite de toute politique de développement dépend de la capacité à mobiliser des ressources financières propres. Parmi les moyens financiers internes dont disposent le pays, la fiscalité constitue un instrument privilégié. Elle apparaît comme l'un des principaux outils à la disposition d'un État pour la mise en œuvre de ses stratégies. Quoique toujours utilisée en vue de procurer des recettes pour couvrir les dépenses de l'État, la fiscalité doit devenir un véritable outil de politique économique en Centrafrique. Quelle que soit la stratégie de développement choisie, l'interventionnisme fiscal¹¹¹⁵ avec les possibilités d'orientation et d'incitation qu'il offre, est un facteur indispensable à la réalisation des programmes de développement. Il permet de mobiliser les ressources nécessaires au financement endogène du développement. La fiscalité est l'instrument qui doit permettre aux États de renforcer leur indépendance vis-à-vis de l'aide extérieure et de se réapproprier pleinement leurs politiques de développement¹¹¹⁶.

417.- La mobilisation des ressources fiscales implique une stratégie qui tient compte des structures économiques spécifiques inhérentes au pays. En mettant l'accent sur l'accroissement des ressources fiscales, la fiscalité doit éviter de ralentir la croissance en limitant ou en décourageant l'initiative privée. À cet effet, la politique fiscale ne peut être conçue qu'en fonction des conditions économiques. Elle ne peut avoir de sens que si elle contribue à la concrétisation des objectifs fixés par les plans de développement. En Centrafrique, la quête du développement apparaît comme une volonté d'ancrer l'action fiscale des gouvernants dans une perspective de mobilisation des ressources intérieures¹¹¹⁷. Dans ce contexte, la fiscalité apparaît

¹¹¹⁴ Éric BERR, « Le financement du développement, Introduction », *Revue Tiers Monde*, 4/2007 - n° 192, p. 765-770.

¹¹¹⁵ Gilbert ORSONI, *L'interventionnisme fiscal*, PUF, 1995.

¹¹¹⁶ Gérard CHAMBAS, *Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, *Economica*, 2005, p. 1.

¹¹¹⁷ Jean-Baptiste FOTSING, *Le pouvoir fiscal en Afrique : essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone*, LGDJ, 1995, p. 163.

comme le moyen le plus durable pour financer le développement¹¹¹⁸. Mais, la performance fiscale en Centrafrique est en deçà de son potentiel économique¹¹¹⁹. A cet égard, l'objectif est de dégager, d'une part, quelques pistes pour relever les défis posés aux administrations fiscale et douanière centrafricaines dans le contexte d'une difficile mobilisation des ressources fiscales (chapitre 1), et d'autre part, de déterminer les nouveaux axes permettant d'améliorer le rendement de l'impôt (chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LA POLITIQUE FISCALE ET LE DÉVELOPPEMENT : LES ÉLÉMENTS D'UNE ÉVOLUTION SOUHAITABLE

418.- Il est admis que la fiscalité est un outil dont le maniement est requis dans la conception et la gestion des politiques publiques nationales et locales¹¹²⁰. Dès lors, le financement endogène du développement se retrouve à un carrefour¹¹²¹. Les objectifs, tant financier qu'économique ou social, assignés à tout système fiscal ne sont crédibles que lorsque ce dernier et les impositions qui le composent sont le reflet pertinent des structures économiques et sociales¹¹²² d'un État. Tel n'est pas le cas de la République Centrafricaine. C'est pourquoi, le développement économique de l'État centrafricain doit résulter principalement des stratégies permettant de transformer le souhaitable en possible¹¹²³. Cela suppose l'existence d'une politique de développement réaliste et capable de fixer les priorités entre les différents secteurs d'activités productifs de l'économie centrafricaine¹¹²⁴. Les prélèvements de l'État mais aussi leur structure ont une influence sur l'allocation des ressources et les incitations à créer des richesses nouvelles¹¹²⁵. Le Programme d'action d'Addis-Abeba a même fait de la mobilisation

¹¹¹⁸ Julien JARRIGE, Les pays en développement face au BEPS : défis et engagement, *Revue de Droit Fiscal*, N° 23, 9 juin 2016, p. 22.

¹¹¹⁹ Fiscalité et croissance économique, OCDE « Chapitre 5. Fiscalité et croissance économique », *Réformes économiques*, 2009/1 n° 5, p. 146-168.

¹¹²⁰ Gustave Amavi KOUEVI, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, *Revue Droit fiscal*, supplément au n°25 juin 2007, p. 49.

¹¹²¹ Matthieu BOUSSICHAS et Patrick GUILLAUMONT, Financer le développement durable : Réduire les vulnérabilités, *Economica*, 2015, p. 86.

¹¹²² Gustave Amavi KOUEVI, op cit, p. 49.

¹¹²³ Philippe HUGON, *Afriques : Entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, 2016, p. 247.

¹¹²⁴ Roger RABETAFIKA, *Réforme fiscale et révolution socialiste à Madagascar*, L'Harmattan, 1990, p. 11.

¹¹²⁵ Bernard LANDAIS, *Leçons de politique budgétaire*, éd. De Boeck, 1998, p. 244.

des recettes publiques intérieures sa priorité¹¹²⁶. Dès lors, les bases d'une mobilisation efficace des ressources fiscales semblent faussées, il est indispensable de changer de paradigme. L'approche esquissée repose, d'une part, sur la nécessité de mettre en cohérence la politique fiscale avec la politique économique (Section 1). D'autre part, elle consiste à repenser les politiques publiques en vue de perspectives renouvelées pour l'élargissement de l'espace budgétaire (Section 2).

SECTION 1 : LA MISE EN COHÉRENCE DE LA POLITIQUE FISCALE AVEC LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

419.- Le développement n'est pas uniquement une affaire de croissance économique, il est également synonyme d'élargissement du champ des possibles et de réalisation des opportunités¹¹²⁷. Cette citation trouve fondamentalement un écho favorable dans les perspectives du développement économique en Centrafrique. Car, les limites endogènes du système de la mobilisation des ressources publiques exigent de repenser la mesure du financement du développement autour d'une politique économique en cohérence et en adéquation avec la politique fiscale. Pour être efficace, la politique fiscale doit être synchronisée avec la politique du développement¹¹²⁸, dès lors que la fiscalité est un fait social, économique et politique¹¹²⁹. C'est pourquoi une réflexion sur la politique du développement en Centrafrique ne doit pas isoler l'impôt de la problématique du financement endogène du développement.

420.- Du fait que les défis que pose aujourd'hui la fiscalité sont étroitement liés aux transformations présentes et à venir des sociétés¹¹³⁰. Ce faisant, la mission des administrations fiscale et douanière centrafricaines est d'élaborer une politique fiscale appropriée aux orientations économiques. Elle doit être en cohérence avec les orientations stratégiques du

¹¹²⁶ Le programme d'action d'Addis-Abeba, adopté par les membres des Nations Unies à l'issue de la 3ème Conférence internationale sur le financement du développement en juillet 2015, constitue la nouvelle feuille de route de la communauté internationale en matière de financement du développement. Il met en avant plusieurs principes importants, parmi lesquels : la mobilisation de l'ensemble des acteurs et sources de financement (publics, privés, locaux, internationaux), l'importance du thème du climat, la soutenabilité de la dette, le rôle essentiel dans le processus de développement de la mobilisation des ressources intérieures des pays.

¹¹²⁷ Thomas ROCA, La gouvernance à l'heure du consensus post-Washington : Les limites théoriques et méthodologiques d'un concept protéiforme, Thèse, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2011, p. 5.

¹¹²⁸ Christophe HECKLY, La politique fiscale dans les pays industrialisés, Dunod, Paris, 1999, p. 78.

¹¹²⁹ Michel BOUVIER, Pour une renaissance de la théorie de l'impôt, Revue de Droit fiscal N° 24, 15 juin 2006, pp. 1123-1124.

¹¹³⁰ Idem.

développement. La fiscalité apparaît donc, comme l'un des outils privilégiés de mise en œuvre des politiques publiques. En cela, la fiscalité a dû dépasser les sphères techniques pour devenir un enjeu stratégique¹¹³¹. Il importe, pour ce faire, de s'appuyer sur un sérieux diagnostic des secteurs productifs de l'économie centrafricaine. Ce que Monsieur Gustave Amavi KOUEVI appelle la carte d'identité économique d'utilité fiscale du pays¹¹³². Cette approche vise à améliorer les effets de synergies entre la politique fiscale et la politique du développement (Paragraphe 1). Elle consiste également à adapter les standards internationaux aux spécificités socioéconomiques du pays (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : UNE CORRÉLATION D' ACTIONS : DES PERSPECTIVES SECTORIELLES DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE

421.- La coordination de la politique fiscale avec la politique économique¹¹³³ est essentielle à la diversification des secteurs productifs de l'économie centrafricaine. Ce qui constitue une source d'élargissement de l'assiette fiscale indispensable au financement du développement. Malgré son potentiel économique important en ressources naturelles, l'économie centrafricaine peine à se diversifier. La concentration autour d'une poignée de produits et de secteurs bride le potentiel commercial. Elle sape la capacité à élargir l'assiette budgétaire et accentue la vulnérabilité¹¹³⁴ quant à la mobilisation des ressources fiscales pour le financement du développement. On s'aperçoit que l'économie est substantiellement axée sur la production des biens primaires. Il est clairement établi que la principale faiblesse de l'économie centrafricaine tient au fait que c'est une économie de rente marquée par une spécialisation¹¹³⁵. Elle est polarisée sur les exportations des produits de base.

¹¹³¹ Gianmarco MONSELLATO, Pour un nouveau contrat fiscal, Les Notes Stratégiques de l'Institut Choiseul, Avril 2013, p.

¹¹³² Gustave Amavi KOUEVI, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, Revue Droit fiscal, supplément au n°25 juin 2007, p. 50.

¹¹³³ Une politique économique est l'ensemble des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour atteindre, d'une part, des objectifs de stabilisation de la conjoncture et, d'autre part, des objectifs de long terme. Une politique économique se caractérise par un ensemble interdépendant d'objectifs, d'instruments et d'outils de contrôle, articulés autour d'actions à portée conjoncturelle et d'actions à portée structurelle. Patrick SIMON, Economie-Droit et Management, Bréal, 2015, p. 124.

¹¹³⁴ Perspectives économiques en Afrique : Entrepreneuriat et industrialisation, BAFD, OCDE et PNUD, 2017, p. 83.

¹¹³⁵ La spécialisation est le processus qui conduit une entité économique à cibler sa production sur un choix plus restreint de biens et de services que la gamme de biens et de services qu'elle consomme.

422.- L'économie centrafricaine caractérise de ce fait l'enfermement des capacités de développement¹¹³⁶ du pays. Par opposition à la spécialisation, la diversification économique est un processus de transformation structurelle d'une économie qui migre d'un tissu économique dominé par les secteurs d'activités primaires vers les secteurs secondaires et tertiaires¹¹³⁷. L'analyse des caractéristiques économiques du pays devrait permettre d'établir une corrélation entre diversification économique et espace budgétaire afin de dégager des perspectives sectorielles de l'élargissement de la base fiscale. Cette nouvelle stratégie doit s'orienter sur des secteurs économiques potentiels afin d'assurer l'élargissement de l'assiette fiscale (I). Mais, il faut lever certaines contraintes majeures qui sont de véritables goulets d'étranglement, en améliorant les secteurs transversaux de l'économie centrafricaine (II).

I – LA STRATÉGIE DE DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE : UN EFFORT D'ÉTABLISSEMENT DE CARTES ÉCONOMIQUES D'UTILITÉ FISCALE

423.- L'économie de la République Centrafricaine est essentiellement fondée sur la production et l'exportation de matières premières, produits faiblement créateurs de la valeur ajoutée. De même, le niveau de transformation de ces matières premières est faible. Le défi du développement pour l'économie centrafricaine est de parvenir à une diversification économique devant permettre la mobilisation efficace des recettes publiques. La diversification joue un rôle important dans le développement et la croissance d'une économie¹¹³⁸. Elle contribue à élargir l'espace budgétaire favorisant ainsi la mobilisation accrue des recettes publiques pour le financement du développement. Le processus de diversification suppose la détermination des facteurs de production qui sont au cœur de ce processus¹¹³⁹. En effet, la politique économique doit se fonder sur la conviction que la conception d'une carte économique d'utilité fiscale¹¹⁴⁰

¹¹³⁶ François NGANGOUE, « Planifier et organiser la diversification économique en Afrique centrale », Revue Congolaise de Gestion 2016/1 (Numéro 21 - 22), p. 45-87.

¹¹³⁷ Idem.

¹¹³⁸ La question sur la diversification économique n'est pas récente, elle fait déjà son apparition dans les années 1930 avec les travaux de LAUGHLIN qui cherche à démontrer que la concentration des activités est à l'origine des crises. Entre 1930 et 1940, on constate un développement rapide des travaux sur la diversification, qui vont s'étendre jusque dans les années 1970 et constituer ce que les économistes dénomment le nouveau paradigme de réflexion sur la croissance et le développement. Le retard de développement des pays d'Afrique a permis le retour sur la question relative à la diversification économique, à cause des faibles performances économiques des pays, en particulier ceux de l'Afrique subsaharienne.

¹¹³⁹ Le rapport sur la diversification en Afrique de la Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies, 2006.

¹¹⁴⁰ Gustave Amavi KOUEVI, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, Revue Droit fiscal, supplément au n°25 juin 2007, p. 55.

serait l'une des clés de la solution à la mobilisation des ressources fiscale. Mais d'abord, il faudrait quelques précisions sur l'outil de base (1) et la stratégie qui gouverneront cette nouvelle dynamique (2).

1. La cartographie économique d'utilité fiscale, base d'une nouvelle politique fiscale

424.- La carte économique d'utilité fiscale doit être établie, d'une part, en faveur de la diversification de l'économie et d'une industrialisation dynamique. D'autre part, elle doit être conçue sur les facteurs qui déterminent la compétitivité des secteurs sur lesquels il faut agir pour améliorer la compétitivité¹¹⁴¹. Le développement de l'investissement et du commerce est la principale raison pour laquelle le Centrafrique doit diversifier les secteurs de production des activités économiques. Car, les échanges internationaux apportent des avantages significatifs en termes d'industrialisation et de commercialisation. La diversification de la production et la commercialisation font apparaître le lien étroit qui existe entre l'investissement et le commerce. Malgré l'existence de ce lien, les courants d'investissement en Centrafrique sont négligeables. Pour ce faire, il revient aux pouvoirs publics centrafricains de définir des stratégies idoines visant à développer la capacité de production, de transformation et d'exportation des produits du pays.

425.- Le Centrafrique est doté d'immenses ressources naturelles, mais leur exploitation a été entravée par des années de sous-investissement, de pillage et de mauvaise gestion. Les investissements ont été très faibles durant des décennies et l'infrastructure économique se trouve en très mauvais état¹¹⁴². Les différentes activités commerciales, industrielles ou artisanales ont été anémiées par les crises militaro-politiques caractérisées par des destructions massives de biens tant publics que privés. Il est l'exemple d'un État qui continue à conserver un système économique archaïque qui hypothèque tout espoir de diversification. En Centrafrique, la structure des exportations des biens est fortement concentrée sur cinq produits principaux d'exportation. Le café, le tabac et le bois constituent des produits classiques d'exportation. Le bois brut est devenu le principal produit d'exportation, son poids relatif étant passé de 18 % des exportations de biens en moyenne sur la période 1987-1993 à 50 % au cours

¹¹⁴¹ CNUCED, Le développement Economique en Afrique, Rapport 2009, Nations Unies, p. 61.

¹¹⁴² République Centrafricaine : Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix (PNRCP) 2017-2021, Pilier 3, p. 37.

des six dernières années. La production de diamants semble rester constante au cours de la période.

426.- Par ailleurs, les conditions d'une intégration à l'économie de marché international ne sont pas réunies. L'économie est de taille modeste et isolée avec des unités de production atomisées. Elle se caractérise par une inefficience générale, une sous-spécialisation, l'indisponibilité de certains biens et services indispensables à une production domestique en raison des coûts prohibitifs¹¹⁴³. La faiblesse de la base productive et de la compétitivité de l'économie centrafricaine est le résultat d'une mise en valeur insuffisante des potentialités économiques de la RCA dans tous les domaines¹¹⁴⁴. De même, les ressources publiques ne suffisent pas à couvrir les dépenses d'investissement requises, en particulier dans les infrastructures. Conscient de ces risques, les pouvoirs publics centrafricains doivent faire de la diversification de l'économie l'une des priorités du développement économique du pays. Il est essentiel de diversifier les secteurs productifs de l'économie centrafricaine afin d'accroître les ressources nécessaires au financement du développement. De ce fait, la diversification des secteurs productifs de l'économie centrafricaine est une condition sine qua non de la mesure du financement endogène du développement. Car, loin de se limiter à la mobilisation des ressources intérieures, le financement du développement doit désormais prendre en charge la question de l'élargissement de l'espace budgétaire.

427.- Pour surmonter les défaillances structurelles de son économie, les pouvoirs publics centrafricains doivent opérer des choix rationnels en organisant et en planifiant la diversification de l'économie. En effet, la stimulation des secteurs productifs permettra d'accroître les recettes intérieures. L'objectif est de proposer des pistes d'action capables de transformer structurellement l'économie centrafricaine pour une meilleure insertion internationale en ciblant les produits à haute valeur ajoutée. Aussi, le relèvement économique dépendra de la création de conditions propices au développement du secteur privé, notamment l'amélioration du climat des affaires¹¹⁴⁵. Des analyses¹¹⁴⁶ faites sur les facteurs importants de

¹¹⁴³ Matthieu BOUSSICHAS et Patrick GUILLAUMONT, Financer le développement durable : Réduire les vulnérabilités, *Economica*, 2015, p. 44.

¹¹⁴⁴ Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), Mémoire présenté par le Gouvernement de la République Centrafricaine, Bruxelles, mai 2001, p. 21.

¹¹⁴⁵ République Centrafricaine : Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix 2017-2021(PNRCP), Groupe de la Banque Mondiale, octobre 2016, p. 38.

¹¹⁴⁶ PNRCP, DSRP,

l'économie centrafricaine ont permis de déceler quelques branches clés dynamiques qui sont les locomotives du développement. Quels sont ces piliers de la croissance future de l'économie centrafricaine ? Pour les identifier, une cartographie économique d'utilité fiscale doit être établie. La tâche consiste à établir une liste des ressources, leurs zones de localisation sur le territoire, leurs caractéristiques techniques, économiques et financières¹¹⁴⁷. En effet, les données que recèle cette carte économique d'utilité fiscale sont d'importants indicateurs des potentiels économiques et financiers réels du pays¹¹⁴⁸.

2. L'établissement d'une carte économique d'utilité fiscale

428.- La carte économique centrafricaine d'utilité fiscale laisse entrevoir de nombreuses possibilités d'investissement. Car, elle va aider à déterminer les branches clés dynamiques qu'il faut assujettir ou non à l'impôt. Dans ce contexte, différents scénarios de réforme dans les secteurs de l'agriculture, de l'extraction minière, de la foresterie et des services sont envisagés. Dans le cadre du premier de ces scénarios, le gouvernement stimulerait l'investissement public dans le secteur agricole. Dans le cadre du deuxième scénario, il adopterait des mesures visant à stimuler les exportations de l'industrie minière. Dans le cadre du troisième scénario, il délivrerait de nouveaux permis d'exploitation forestière, ce qui accroîtrait les exportations de produits forestiers. Enfin, dans le cadre du quatrième scénario, il mettrait en œuvre des réformes visant à améliorer la productivité du secteur des services, avec pour effet d'accélérer l'activité économique¹¹⁴⁹. Dans chacun de ces piliers, le Centrafrique est capable, en mettant ensemble le potentiel de devenir un acteur significatif au niveau régional, voire mondial¹¹⁵⁰.

429.- Le premier scénario vise à promouvoir la production agricole. L'agriculture constitue la base de l'économie à la fois comme composante du marché intérieur et d'exportation. Elle doit répondre aux défis internes de la croissance. Ce faisant, les secteurs de l'agriculture et de l'élevage sont jugés prioritaires parce qu'ils peuvent contribuer à améliorer la croissance

¹¹⁴⁷ Gustave Amavi KOUEVI, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, Revue Droit fiscal, supplément au n°25 juin 2007, p. 55.

¹¹⁴⁸ Idem.

¹¹⁴⁹ CENTRAFRIQUE : Cahiers économiques de la République Centrafricaine, Briser le Cycle des Conflits et de L'instabilité ; Rapport Groupe de la Banque Mondiale, n° 1, Mars 2018, p. 33.

¹¹⁵⁰ Une étude a été réalisée dans le cadre du Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix (PNRCP) sur une vingtaine de secteurs d'activités, branches ou filières qui participent à l'activité économique du pays. Ces secteurs ont été évalués sur la base de leur attrait et de leurs atouts, notamment leur potentialité en termes de créations de richesses.

économique. Mais, l'importance de l'agriculture dans le tissu économique centrafricain ne doit pas occulter ses faiblesses. L'agriculture centrafricaine demeure fondamentalement une agriculture de subsistance caractérisée par le faible niveau de production des cultures de rente et des produits vivriers ainsi que par sa faible diversification. Le développement du secteur agricole est entravé par diverses contraintes d'ordre à la fois technique, socioculturel et économique. Les moyens de production sont assez archaïques et rudimentaires, occasionnant une faible productivité. Autant d'éléments qui restreignent considérablement l'assiette de l'impôt¹¹⁵¹. De ce fait, les obstacles entravant l'agriculture commerciale et l'agro-industrie doivent être levés. Les potentiels agricoles doivent être cartographiés afin d'identifier les cultures commerciales et les chaînes de valeur les plus susceptibles d'accroître les recettes¹¹⁵². Ainsi pour le Centrafrique, la stratégie de développement aura besoin d'une agriculture dynamique, mais surtout tournée vers la production exportable, qui sera le principal générateur de revenu. Elle passe également par un audacieux programme d'investissement accompagné de mesures appropriées et diversifiées¹¹⁵³.

430.- La diversification des productions et des exportations est nécessaire à un développement harmonieux de l'agriculture centrafricaine. La plupart de ces productions nécessitent une transformation locale avant la commercialisation¹¹⁵⁴. Ceci fournira ainsi un terreau économique favorable et peut servir de levier économique¹¹⁵⁵. Ce faisant, les pouvoirs publics centrafricains doivent mettre l'agriculture au cœur des politiques de développement. Sur ces bases, les pouvoirs publics doivent promouvoir le développement du secteur agricole pour qu'il devienne un secteur facilement imposable. Compte tenu des énormes potentialités du pays, il est possible d'accroître la contribution des secteurs agropastoraux¹¹⁵⁶ à la richesse nationale. Il est judicieux de renforcer le secteur agricole et le faire évoluer vers l'industrialisation par des mesures

¹¹⁵¹ Jean-Claude MARTINEZ et Paul Di MALTA, *Droit fiscal contemporain 2 ; Les impôts, le droit français, le droit comparé*, Litec, 1989, p. 275.

¹¹⁵² République centrafricaine : *Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix (PNRCP) 2017-2021, Pilier 3 – Composante 1*, p. 39.

¹¹⁵³ Roger YELE, Paul DOKO et Abel MAZIDO, *Les défis de la Centrafrique : Gouvernance et stabilisation du système économique*, CODESRIA, 2011, p. 199.

¹¹⁵⁴ Roger YELE, Paul DOKO et Abel MAZIDO, *op cit*, p. 181.

¹¹⁵⁵ République centrafricaine : *Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) 2008-2010, Rapport de mise en œuvre*, Mars 2009, p. 43.

¹¹⁵⁶ Le cheptel centrafricain est composé de plusieurs variétés d'espèces parmi lesquelles les bovins, les caprins, les volailles, les ovins et les porcins.

fiscales de faveur, notamment la création des industries agroalimentaires¹¹⁵⁷. En outre, l'imposition de tous les contribuables œuvrant dans ledit secteur permet d'élargir l'assiette de l'impôt et d'accroître les recettes fiscales. De manière générale, la vision du développement économique en Centrafrique se matérialise à travers la stratégie harmonisée du secteur agricole et industriel. Le développement industriel revêt une importance cruciale pour le développement économique du Centrafrique. En faisant jouer la synergie entre l'agriculture et l'industrie, la République Centrafricaine peut amorcer son développement par la diversification économique et la création de la valeur ajoutée.

431.- Le deuxième scénario vise à rationaliser l'exploitation forestière. Le Centrafrique est riche en ressources forestières. Son territoire comprend un écosystème forestier faisant partie du Bassin du Congo qui couvre 200 millions d'hectares et constitue la deuxième forêt tropicale du monde après l'Amazonie¹¹⁵⁸. La forêt dense centrafricaine couvre une superficie de 15 % du territoire national, soit environ 5,5 millions d'hectares. Elle se répartit en deux grands massifs : le forestier du Sud-Ouest qui s'étend sur 3,9 millions d'hectares et le massif du Sud-Est sur 1,6 millions d'hectares¹¹⁵⁹. Pour l'heure, l'exploitation industrielle s'est uniquement implantée dans le Sud-Ouest si bien que le pays conserve un vaste potentiel forestier non exploité¹¹⁶⁰. La particularité de la forêt centrafricaine est que, non seulement elle produit des moyens financiers pour l'État à travers l'exploitation du bois d'œuvre, elle fournit un socle d'une biodiversité unique en son genre¹¹⁶¹. L'exploitation forestière relève soit du secteur informel, soit du secteur formel. Beaucoup d'acteurs évoluent dans le secteur informel¹¹⁶². Ce qui signifie une perte de maîtrise des autorités sur des pans entiers de l'activité, dont l'impact peut être significatif sur

¹¹⁵⁷ Cette thèse est défendue par René DUMONT dans son ouvrage : *L'Afrique noire est mal partie*, édition du Seuil, 1962.

¹¹⁵⁸ Anne-Marie GEOURJON, Alfred BAGUEKA ASSOBO, Bertrand LAPORTE, Jean-Luc SCHNEIDER, République Centrafricaine : Mobiliser et rationaliser les recettes, Aide-mémoire, FMI, janvier 2017, p. 57.

¹¹⁵⁹ *Idem*.

¹¹⁶⁰ CENTRAFRIQUE : Cahiers économiques de la République Centrafricaine, *Briser le Cycle des Conflits et de L'instabilité* ; Rapport Groupe de la Banque Mondiale, n° 1, Mars 2018, p. 36.

¹¹⁶¹ *Ibidem*.

¹¹⁶² Le secteur informel concerne la production faite par des particuliers qui coupent illégalement le bois et le revendent sur le marché local ou l'exportent vers les pays voisins, République Démocratique du Congo, Tchad, Soudan. Ces particuliers, appelés scieurs artisanaux, travaillent sans permis et sont généralement installés dans les villages périphériques des sites d'exploitation industrielle.

les ressources forestières¹¹⁶³. Les statistiques disponibles pour ce secteur ne sont pas fiables¹¹⁶⁴. Pour le secteur formel, l'exploitation de la forêt est menée soit artisanalement¹¹⁶⁵, soit de manière industrielle¹¹⁶⁶.

432.- En matière d'industrialisation, l'objectif de la transformation locale du bois ne connaît pas encore une réelle émergence. Le bois, qui peut contribuer davantage au revenu du pays, est malheureusement exporté à l'état brut, c'est-à-dire en grumes, ne pouvant générer qu'une très faible valeur ajoutée. Si le cadre législatif et réglementaire est respecté en matière d'industrie du bois, le secteur forestier peut devenir un puissant moteur d'une croissance rapide, en accroissant les recettes intérieures requises pour procéder aux investissements stratégiques. Avant la crise de 2013, le secteur forestier représentait plus de 6 % du PIB de la RCA, environ la moitié du total des exportations et quelque 10 % des recettes publiques¹¹⁶⁷. Il employait également une main-d'œuvre importante dans les régions reculées, où il était la source d'environ 4 000 emplois directs et 6 000 emplois indirects. Selon le cadre de partage des revenus du pays, les compagnies forestières devaient reverser environ 1 milliard de FCFA par an aux communautés locales¹¹⁶⁸. En Centrafrique, la diversification de l'industrie du bois par la transformation locale de ce produit devrait apporter d'importants gains pour l'économie du pays. Une partie des produits transformés à plus forte valeur ajoutée, du fait de l'exécution de stratégies de diversification et de transformation locale de matières premières, sera l'objet d'échanges intra régionaux. L'autre partie sera échangée en dehors de la zone CEEAC, dans les pays d'Afrique, d'Europe, d'Amérique et d'Asie.

¹¹⁶³ Dieudonné NJOKOU, Stéphane LIOTET et Fred SEPULCHRE, Rapport de mission Harmonisation de la fiscalité forestière, CEMAC- PAIRAC (Programme d'Appui à l'Intégration Régionale en Afrique Centrale), janvier 2010, p. 28.

¹¹⁶⁴ Une enquête réalisée par les Bureaux d'Etudes TERE et CIFOR en octobre 2010 a estimé à 74 000 m³ la production globale des sciages dont la moitié est d'origine artisanale. Sur le marché de Bangui, le bois scié issu du secteur informel est vendu en moyenne à 40.000 FCFA/m³ alors que les sciages industriels valent 60.000 FCFA/m³, soit respectivement 61 € et 91,52 €.

¹¹⁶⁵ L'exploitation artisanale requiert l'obtention d'un titre d'exploitation : le permis artisanal réservé aux nationaux est d'une superficie de 10 hectares attribuée pour une durée d'un an. Les plantations sont réalisées sur la base d'une autorisation d'exploitation de plantation.

¹¹⁶⁶ L'exploitation industrielle est conduite dans le cadre d'un permis d'exploitation et d'aménagement (PEA) attribué par voie d'appel d'offres. Il couvre une superficie importante de l'ordre de centaines de milliers d'hectares et sa durée correspond à celle de la société bénéficiaire.

¹¹⁶⁷ CENTRAFRIQUE : Cahiers économiques de la République Centrafricaine, Briser le Cycle des Conflits et de L'instabilité ; Rapport Groupe de la Banque Mondiale, n° 1, Mars 2018, p. 36.

¹¹⁶⁸ Idem.

433.- Des gains importants découlant du commerce intérieur et extérieur sont possibles grâce à la diversification. Des politiques à moyen et long termes, conçues et appliquées méthodiquement dans le développement des infrastructures, sont nécessaires pour atteindre cet objectif¹¹⁶⁹. Les initiatives visant à réduire l'exploitation non formelle et illicite aideront à faire en sorte que les recettes soient réparties plus équitablement et moins concentrées entre les mains de l'élite¹¹⁷⁰. A cet effet, le processus FLEGT¹¹⁷¹ sera renouvelé, pour lutter contre l'abattage illicite, ouvrir l'accès aux marchés européens et accroître les recettes. Il contribuera à diversifier les activités et à promouvoir l'industrie locale de transformation du bois¹¹⁷². La stratégie des pouvoirs publics dans ce domaine est d'améliorer la transparence dans la gestion des ressources forestières et fauniques, tout en y créant un environnement propice aux affaires. Il s'agit de mettre en place une politique sectorielle capable d'introduire une gestion durable des ressources forestières pour rationaliser le potentiel et son exploitation afin d'accroître les recettes dudit secteur¹¹⁷³. Car, le bois est une ressource-clé en Centrafrique. En 2017, le sous-secteur de la transformation du bois, en expansion, a permis au secteur de la fabrication de représenter près de 5 % du PIB¹¹⁷⁴. La contribution du sous-secteur de la construction au PIB est passée de 4,0 % en 2010 à 5,5 % en 2017¹¹⁷⁵. S'il est exploité de façon durable, ce capital naturel peut constituer une source considérable de revenus et d'investissements publics.

434.- La gestion durable des forêts passe par l'amélioration de la connaissance de la forêt, en particulier de la ressource. Elle passe également par le développement de technologies nouvelles permettant d'augmenter la rentabilité financière des opérations forestières tout au long de la chaîne et l'intégration de la valeur des autres services fournis par la forêt¹¹⁷⁶. En fait, l'augmentation des exportations de produits forestiers induirait une augmentation de la

¹¹⁶⁹ Solange Patricia MAKAYA GABOUA : La stratégie de diversification économique des pays des Grands Lacs - facteur de stabilité et de développement, CODESRIA, 2017, p. 49-81.

¹¹⁷⁰ République Centrafricaine : Plan national de relèvement et de consolidation de la paix 2017-2021(PNRCP), Groupe de la Banque Mondiale, octobre 2016, p. 38.

¹¹⁷¹ Le processus FLEGT : Forest law enforcement governance and trade, traduction : l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux.

¹¹⁷² République Centrafricaine : op cit, p. 39.

¹¹⁷³ République Centrafricaine : Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) 2008-2010, Rapport de mise en œuvre, Mars 2009, p. 45.

¹¹⁷⁴ CENTRAFRIQUE : Cahiers économiques de la République Centrafricaine, Briser le Cycle des Conflits et de L'instabilité ; Rapport Groupe de la Banque Mondiale, n° 1, Mars 2018, p. 3.

¹¹⁷⁵ Ibidem.

¹¹⁷⁶ Dieudonné NJOKOU, Stéphane LIOTET et Fred SEPULCHRE, Rapport de mission Harmonisation de la fiscalité forestière, CEMAC- PAIRAC (Programme d'Appui à l'Intégration Régionale en Afrique Centrale), janvier 2010, p. 9.

production dans le secteur des services. Un rapport de la Banque mondiale sur le secteur simule une augmentation de la production forestière stimulée par la délivrance de nouveaux permis forestiers¹¹⁷⁷. Il prévoit une augmentation des exportations de produits forestiers, nécessaire pour équilibrer le budget de l'État. Dans le cadre de ce scénario, la production augmenterait de 70 % par rapport à la valeur de référence 2017¹¹⁷⁸. Un tel modèle suppose que le gouvernement utilise les recettes supplémentaires générées par l'augmentation des exportations de produits forestiers pour réduire le déficit budgétaire. Il en résulterait une amélioration de la situation budgétaire de l'État. Qui plus est, l'augmentation des recettes publiques prévue entraînerait une réduction du déficit budgétaire¹¹⁷⁹. Si de nombreux scénarios de réforme sont susceptibles d'accélérer la croissance de la RCA, l'augmentation de l'activité forestière permettrait une hausse du PIB¹¹⁸⁰.

435.- Le troisième scénario vise à augmenter les exportations minières. Pour ce qui est des industries extractives, le Centrafrique possède d'abondantes ressources naturelles. Le secteur minier constitue une importante source de recettes pour la République Centrafricaine, et la richesse minière du pays présente un potentiel intéressant en dépôts alluviaux de diamant, d'or et d'uranium¹¹⁸¹. Son abondance en ressources naturelles offre une opportunité pour son développement économique. Malheureusement, il ne parvient pas à en tirer profit. Le secteur des industries extractives en Centrafrique est peu développé. Les contraintes au développement des industries extractives résident dans l'enclavement du pays, la vétusté des infrastructures de transport et les crises sociopolitiques récurrentes. L'exploitation demeure artisanale et reste très problématique¹¹⁸². 90% du diamant provient des artisans, ce qui limite les investissements indispensables au développement de la filière et favorise la fraude¹¹⁸³. La production est exportée à moindre échelle et à l'état brut. Elle fait l'objet d'une transformation très limitée qui n'apporte pas une valeur ajoutée à l'économie nationale. De surcroît, l'exploitation minière

¹¹⁷⁷ CENTRAFRIQUE : Cahiers économiques de la République Centrafricaine, Briser le Cycle des Conflits et de L'instabilité ; Rapport Groupe de la Banque Mondiale, n° 1, Mars 2018, p. 37.

¹¹⁷⁸ Idem.

¹¹⁷⁹ Idem, p. 38.

¹¹⁸⁰ Op cit, p. 45.

¹¹⁸¹ Emmanuelle de POOTER, Étude diagnostique du secteur minier de la République Centrafricaine, Novembre 2008, Banque Mondiale.

¹¹⁸² CENTRAFRIQUE : op cit, p. 45.

¹¹⁸³ Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), Mémoire présenté par le Gouvernement de la République Centrafricaine, Bruxelles, mai 2001, p. 23.

artisanale est un moteur potentiel des conflits et de l'instabilité¹¹⁸⁴. Alors que l'exploitation minière artisanale pourrait apporter d'importantes améliorations en matière d'emploi et de revenus, le sous-secteur artisanal est très majoritairement informel et non réglementé.

436.- La capacité du gouvernement à gérer le secteur minier est cependant limitée, et la gouvernance du secteur est considérée comme fragile. Or, les pouvoirs publics doivent convertir la richesse tirée des ressources naturelles en un véritable facteur du développement économique. Car, l'État doit promouvoir le secteur minier en tant que composante importante de la croissance économique. De ce fait, la rente minière joue un rôle marquant sur les recettes fiscales et par conséquent sur les finances publiques. Sa gestion devient de ce fait un enjeu majeur de gouvernance¹¹⁸⁵. Pour atteindre cet objectif, cela requiert une fiscalité bien pensée assurant à la fois des recettes fiscales à l'État et des incitations pour les investisseurs. De ce fait, une meilleure réglementation de l'activité minière est cruciale pour une mobilisation efficace des recettes fiscales dans le secteur. En effet, la stratégie de relance du secteur minier doit reposer sur une augmentation significative et durable de sa production. De sorte que sa productivité puisse soutenir l'économie nationale par sa contribution aux recettes publiques¹¹⁸⁶. Car, une part des recettes publiques demeure liée aux droits de douane et aux exportations de ressources naturelles.

437.- La contribution de l'industrie minière au PIB est estimée à seulement 0,5 %, mais la situation de sécurité défavorable dans les zones minières engendre probablement un phénomène de sous-déclaration significatif¹¹⁸⁷. Avant l'embargo de 2013, les diamants représentaient près de la moitié des exportations totales de la RCA. Le pays a produit environ 10 957 carats de diamants en 2016 et la production de diamants devrait atteindre 59 985 carats en 2017¹¹⁸⁸. De manière générale, le secteur minier, générateur de recettes budgétaires, mobilise l'essentiel des investissements. Ce faisant, des mesures doivent être prises pour promouvoir et organiser l'exploitation minière artisanale comme instrument de croissance économique. Des mesures qui visent à encourager la création et le développement des entreprises minières capables de

¹¹⁸⁴ CENTRAFRIQUE : op cit, p. 43.

¹¹⁸⁵ Emmanuelle de POOTER, Étude diagnostique du secteur minier de la République Centrafricaine, Novembre 2008, Banque Mondiale, p. 158.

¹¹⁸⁶ République Centrafricaine : Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) 2008-2010, Rapport de mise en œuvre, Mars 2009, p. 45.

¹¹⁸⁷ CENTRAFRIQUE : op cit, p. 4.

¹¹⁸⁸ Idem.

transformer le secteur minier en une source de croissance, à augmenter les recettes de l'État et à avoir un impact positif général sur l'économie du pays¹¹⁸⁹. D'autres mesures doivent être adoptées pour attirer les investissements dans le secteur, notamment en améliorant la gestion du cadastre minier¹¹⁹⁰. En promouvant une exploitation minière artisanale responsable aux côtés des grandes exportations minières commerciales, le gouvernement pourrait accroître les recettes publiques¹¹⁹¹. Par ailleurs, l'augmentation des exportations minières aurait d'importantes conséquences pour d'autres secteurs. Car, l'augmentation de la demande de main-d'œuvre et de capitaux dans le secteur minier provoquerait une hausse des coûts de production dans d'autres secteurs¹¹⁹².

438.- Le quatrième scénario vise à améliorer la productivité du secteur des services. Le monde d'aujourd'hui, en pleine mutation alimentée notamment par les progrès continus de la technologie, est riche en opportunités économiques. Les pays développés et de nombreux pays en développement s'adaptent à l'évolution actuelle du contexte économique en fournissant des produits et des services innovants et concurrentiels. Cependant, les pays les moins avancés dont le Centrafrique, ont du mal à faire la transition nécessaire¹¹⁹³. Outre les richesses matérielles que présentent le sol et le sous-sol, les paysages, les vestiges et les spectacles proposent aujourd'hui des richesses immatérielles, devenues accessibles à une large population de touristes¹¹⁹⁴. Il y a certainement un avenir notable pour les investissements d'hôtellerie et de transport y afférents. Le commerce, les transports, les télécommunications et les services non marchands constituent l'essentiel du secteur des services, qui représente environ 38 %¹¹⁹⁵. En RCA, la faible productivité du secteur des services entrave considérablement la croissance.

¹¹⁸⁹ Emmanuelle de POOTER, Étude diagnostique du secteur minier de la République Centrafricaine, Novembre 2008, Banque Mondiale, p. 1.

République Centrafricaine : Plan national de relèvement et de consolidation de la paix 2017-2021(PNRCP), Groupe de la Banque Mondiale, octobre 2016, p. 40.

¹¹⁹¹ CENTRAFRIQUE : op cit, p. 36.

¹¹⁹² Op cit, p. 35.

¹¹⁹³ Sonja GRATER, Ali PARRY et Wilma VIVIERS, Les PME du secteur des services, un nouveau moteur de croissance pour les PMA africains ? ICTSD, Passerelles, Vol. 17 – n° 4, mai 2016. Document en ligne : www.ictsd.org

¹¹⁹⁴ Pierre MOUSSA, L'investissement privé étranger en Afrique : atouts et obstacles, Revue Afrique contemporaine, N° 204, 4^{ème} trimestre, 2002, p. 35.

¹¹⁹⁵ CENTRAFRIQUE : op cit, p. 4.

439.- Pour ce faire, la mise en œuvre de réformes stimulant la productivité du secteur des services pourrait dynamiser l'activité économique. Une amélioration de la productivité apporterait de la valeur ajoutée au secteur des services et accélérerait la croissance dans d'autres secteurs, en particulier l'extraction minière, l'industrie manufacturière et l'exploitation forestière¹¹⁹⁶. En effet, l'économie centrafricaine, longtemps tournée vers le secteur primaire, doit s'orienter vers le secteur de services qui se développe rapidement, notamment le tourisme. Le tourisme dépend de richesses naturelles et culturelles qui existent dans le pays. Le potentiel touristique de la RCA révèle une abondance et une diversité de ses ressources qui lui ouvrent les portes de l'écotourisme¹¹⁹⁷. Malgré l'existence de nombreux parcs et réserves, les espèces animales et végétales rares qui y foisonnent ne sont pas valorisées¹¹⁹⁸. Afin de créer un environnement favorable dans les domaines du tourisme et de l'artisanat, des mesures nécessaires doivent être prises. Il s'agit de procéder au renforcement de la politique du tourisme grâce à des stratégies intégrées et cohérentes incorporant les aspects réglementaires¹¹⁹⁹ et le régime fiscal.

440.- Par conséquent, la croissance économique du pays, basée sur l'exportation de ses matières premières sur les marchés extérieurs, n'a eu que peu d'impact sur la mobilisation des recettes. Le pays doit avoir pour objectif non seulement de diversifier la gamme de ses exportations, mais aussi de penser à la transformation surplace de ses matières premières. Ce faisant, elle permet l'adoption des politiques macroéconomiques qui favorisent les investissements publics et le développement des exportations. Quelle que soit la stratégie adoptée, toute croissance rapide de l'économie centrafricaine passera par la relance et le développement de l'agriculture, les mines et la forêt. Ces trois secteurs permettent de couvrir près de 80% des potentialités économiques du pays¹²⁰⁰. Par la répartition du potentiel économique, ces quatre piliers permettent de définir une stratégie nationale dont l'impact sera ressenti de façon significative

¹¹⁹⁶ Le coût des investissements requis pour entraîner cette amélioration n'est pas inclus dans cette simulation ; ces résultats doivent être interprétés comme la représentation la plus optimiste des impacts possibles.

¹¹⁹⁷ D'importantes potentialités naturelles et diverses ressources culturelles : montagnes, paysages verts, lacs à caïmans, de multiples rivières, tourisme rural, potentialité écotouristique, tourisme de vision, environnement naturel bien préservé, richesse d'héritage culturel.

¹¹⁹⁸ République Centrafricaine : Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) 2008-2010, Rapport de mise en œuvre, Mars 2009, p. 47.

¹¹⁹⁹ Le Gouvernement a élaboré des projets de textes législatifs et réglementaires. Le premier texte concerne le projet de loi portant Code des investissements touristiques. Le second concerne le projet de loi portant Code d'éthique du tourisme.

¹²⁰⁰ Gilbert AHO, Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain : Contraintes et défis pour la République Centrafricaine, PNUD, 2006, p. 33.

sur l'élargissement de l'assiette fiscale. En ciblant sur ces moteurs de croissance, le gouvernement devra stimuler le développement économique. Ce qui prendra notamment la forme de programmes d'investissement public afin d'insuffler une dynamique positive autour de la gestion des finances publiques¹²⁰¹.

441.- Une bonne gestion des finances publiques permettra d'une part à l'État de reconstruire une base fiscale et de collecter des revenus, et d'autre part, d'investir dans les secteurs productifs prioritaires de sorte à optimiser l'impact économique¹²⁰². Les enseignements tirés de l'expérience d'autres pays montrent que le Centrafrique peut, en élargissant la base d'imposition et en exploitant des sources d'imposition largement inexploitées, accroître notablement les recettes fiscales¹²⁰³. Ce faisant, la capacité d'un pays à mobiliser ses ressources intérieures dépend du volume de ses activités économiques, de sa croissance économique, de son aptitude à collecter et gérer des recettes fiscales¹²⁰⁴. Cependant, la modification des politiques publiques peut avoir des incidences complexes et indirectes sur l'activité économique des différents secteurs et groupes socio-économiques. Il convient d'adapter avec précaution les politiques publiques de la République Centrafricaine pour tenir compte de la fragilité de ses institutions et de ses capacités administratives limitées.

442.- On peut gager que la politique fiscale à mener reflétera la structure économique réelle du pays, qu'elle ne se décidera plus au hasard de la mode, mais sera fondée sur les richesses naturelles, les biens et les activités fiscalement appréhendables¹²⁰⁵. Il s'agit là d'une caractéristique essentielle du développement économique et social, car la mise en œuvre de politiques économiques et leur pérennité dépendent, en partie, de la capacité des décideurs à prendre des décisions objectives et pertinentes¹²⁰⁶. On peut étayer cette démonstration par l'observation du tableau ci-après, très indicatif quant aux ressources naturelles et produits agricoles. Au-delà de la production et de l'exportation de produits primaires, la transformation

¹²⁰¹ République Centrafricaine : Plan national de relèvement et de consolidation de la paix 2017-2021(PNRCP), Groupe de la Banque Mondiale, octobre 2016, p. 35.

¹²⁰² Idem.

¹²⁰³ Gregory DE PAEPE et Ben DICKINSON, « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable, Éditions OCDE, pp. 101-109.

¹²⁰⁴ Idem.

¹²⁰⁵ Gustave Amavi KOUEVI, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, Revue Droit fiscal, supplément au n°25 juin 2007, p. 55.

¹²⁰⁶ CENTRAFRIQUE : Cahiers économiques de la République Centrafricaine, Briser le Cycle des Conflits et de L'instabilité ; Rapport Groupe de la Banque Mondiale, n° 1, Mars 2018, p. 34.

industrielle de ces derniers est un atout pour l'économie du pays. Il ressort de l'analyse que la diversification économique peut contribuer de manière importante à l'élargissement de l'espace budgétaire à condition de remédier à certains problèmes transversaux de l'économie centrafricaine.

II – L'AMÉLIORATION DES SECTEURS TRANSVERSAUX DE L'ÉCONOMIE, FACTEUR INDISPENSABLE A L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE

443.- Les faibles performances de l'économie centrafricaine sont imputables aux contraintes qui ont jalonné son parcours durant plusieurs décennies¹²⁰⁷. Elles sont tellement nombreuses qu'il serait fastidieux et inopérant de prétendre les répertorier toutes dans le cadre de ce travail. De manière générale, les infrastructures déficientes de l'Afrique freinent ses progrès économiques, mais il est difficile de financer la construction de routes, de ports ou de réseaux électriques¹²⁰⁸. Pour que l'économie centrafricaine puisse retrouver une trajectoire de croissance, le défi consiste à mettre en place des politiques publiques judicieuses pour maximiser les recettes fiscales. Dans cette perspective, il importe de cerner les contraintes majeures qui se sont révélées de véritables goulets d'étranglement. Leur levée, combinée avec la mobilisation des atouts non négligeables dont dispose le pays, serait susceptible d'ouvrir la voie au décollage de l'économie centrafricaine¹²⁰⁹. Ainsi, l'amélioration des secteurs transversaux de l'économie a une incidence directe sur l'élargissement de l'assiette fiscale. Elle peut stimuler la croissance économique en augmentant la productivité et favoriser le rendement de l'impôt¹²¹⁰. Il est crucial de réaliser des investissements en infrastructures (1) pour favoriser le développement des services. Pour ce faire, des objectifs stratégiques doivent être préconisés afin d'atteindre le but escompté (2).

¹²⁰⁷ Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), Mémoire présenté par le Gouvernement de la République Centrafricaine, Bruxelles, mai 2001, p. 21.

¹²⁰⁸ Amadou SY, Un obstacle à la croissance, Revue Finances & Développement, juin 2016, pp. 26-27.

¹²⁰⁹ Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), Mémoire présenté par le Gouvernement de la République Centrafricaine, Bruxelles, mai 2001, p. 21.

¹²¹⁰ Chapitre 1 : Maintenir la croissance et améliorer le niveau de vie, Etudes économiques de l'OCDE, n° 10, 2011, pp. 25-72.

Document en ligne : <https://www.cairn.info/revue-etudes-economiques-de-l-ocde-2011-10-page-25.htm>

1. La réduction du handicap infrastructurel

444.- La qualité des infrastructures constitue un facteur crucial pour permettre le développement des secteurs de services. Pour autant, les goulets d'étranglement au niveau des infrastructures représentent un obstacle majeur à une croissance soutenue¹²¹¹. Cette situation contribue à la faible légitimité des pouvoirs publics qui, dans ce contexte, éprouvent de grandes difficultés à satisfaire les demandes de leurs citoyens. Le Centrafrique souffre d'un fort déficit d'infrastructures et d'un enclavement qui pénalise son développement économique et social. La mauvaise qualité des infrastructures portuaires, électriques et de réseaux routiers urbains-ruraux, l'inefficacité des services de transport sont des principaux obstacles à la croissance. Elles limitent les rendements de l'investissement. Ces obstacles au commerce transfrontalier ont rendu ces échanges les plus lents, les plus onéreux et les plus risqués du continent. Les échanges internationaux sont restés très faibles à cause des pratiques illégales, et surtout à cause de la qualité du système de transport¹²¹². Les conditions matérielles, liées à la vétusté des équipements, et sécuritaires transforment tout transport en odyssee et rendent son coût prohibitif¹²¹³.

445.- Ces coûts de transport sont particulièrement pénalisants pour le Centrafrique, pays sans littoral¹²¹⁴. La médiocrité des infrastructures décourage l'investissement, car elle augmente les coûts de production. Le commerce centrafricain est considérablement bridé par la médiocrité ou l'absence d'infrastructures et par les coûts commerciaux élevés qui en résultent¹²¹⁵. Il existe des liens évidents entre l'amélioration des services et l'investissement dans les infrastructures de transport aérien, maritime et routier, de réseaux de télécommunications et d'énergie¹²¹⁶. On observe une récente évolution vers des investissements dans des projets de « corridor », comprenant la mise à niveau d'infrastructures matérielles de transport ainsi que des capacités de stockage au niveau des plateformes logistiques. Ces investissements peuvent faciliter les

¹²¹¹ Idem.

¹²¹² François NGANGOUE, « Planifier et organiser la diversification économique en Afrique centrale », Revue Congolaise de Gestion 2016/1 (Numéro 21 - 22), p. 45-87.

¹²¹³ Patrice GOURDIN, République Centrafricaine : géopolitique d'un pays oublié, document web, <http://www.diploweb.com/Republique-centrafricaine.html>

¹²¹⁴ CNUCED, Le développement économique en Afrique, Rapport 2009, p. 45.

¹²¹⁵ CNUCED, op cit, p. 56.

¹²¹⁶ Dan LUI, Adapter l'aide pour le commerce à l'économie des services, ICTSD, Passerelles, Vol. 17 – n° 4, mai 2016. Document en ligne : www.ictsd.org

échanges de marchandises et le transport multimodal¹²¹⁷, en améliorant le niveau d'efficacité de la chaîne d'approvisionnement¹²¹⁸. Une multitude de facteurs géographiques peuvent influencer sur la capacité d'un pays à lever des impôts¹²¹⁹.

446.- Pour un pays sans littoral, l'enclavement du territoire traduit sa fermeture fonctionnelle et freine les échanges de toutes natures¹²²⁰. Il est pénalisant sur le plan économique¹²²¹. La République Centrafricaine porte le poids de l'enclavement qui handicape gravement son développement économique. Comme l'écrit Monsieur Philippe CELERIER, la position du territoire d'un État détermine dans une large mesure son rôle international et son audience¹²²². Car, il constitue le principal goulot d'étranglement pour l'approvisionnement industriel et l'exportation des produits. Il pèse sur la compétitivité des productions locales destinées à l'exportation et sur les prix des denrées et biens importés disponibles sur le marché local. En effet, les flux commerciaux sont largement tributaires de l'enclavement géographique du pays et dépendent à la fois du Cameroun et du Congo pour son approvisionnement et pour ses exportations¹²²³. Les deux accès pour atteindre la mer suivent la voie routière en passant par le Cameroun et en empruntant le fleuve par le Congo-Brazzaville. La RCA, pays sans littoral, se trouve à plus de 1500 kms de Douala, et 1850 kms de Pointe-Noire.

447.- Cet éloignement des côtes maritimes entraîne des surcoûts qui nuisent à la compétitivité des exportations centrafricaines et rendent plus onéreuses les importations¹²²⁴. Quelques exemples pour étayer cette affirmation. En moyenne, le bois centrafricain revient à 35% plus

¹²¹⁷ Le transport multimodal est défini comme le transport de marchandises par au moins deux modes de transport différents. Le transport multimodal s'est développé principalement en raison de la nécessité d'assurer la poursuite de transport terrestre de fret maritime. Un exemple de la multimodalité est le trafic croissant de conteneurs entre les terminaux maritimes d'un port de commerce avec son hinterland où plusieurs millions de conteneurs sont transférés par route, le rail ou par les voies navigables (fluviales). Voir Mustapha OUDANI, Optimisation des problèmes de transport multimodal : Modélisation et simulation, Thèse, Université du Havre, 2016, p. 30.

¹²¹⁸ Dan LUI, op cit.

¹²¹⁹ Gregory DE PAEPE et Ben DICKINSON, « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable, Éditions OCDE, pp. 101-109.

¹²²⁰ Georges COURADE, L'Afrique des idées reçues, éd. Belin, 2006, p.112.

¹²²¹ Georges COURADE, op cit, p.116.

¹²²² Philippe CELERIER, cité par Fidèle KABRAL-YANGASSENGUE, Les aspects juridiques de l'interventionnisme économique dans les Etats francophones d'Afrique au Sud du Sahara : cas de la Centrafrique, Thèse, Université Toulouse I, 1986, p. 6.

¹²²³ Dieudonné MOZOULOYA, Accès à la mer, un défi à variables multiples pour la Centrafrique, in Enjeux, n°26, 2006, pp. 29-35.

¹²²⁴ Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), Mémoire présenté par le Gouvernement de la République Centrafricaine, Bruxelles, mai 2001, p. 23.

cher que le bois camerounais du fait des coûts de transport. Pour le coton, la part des frais d'approche du port de Douala dans la structure des prix à l'exportation est évaluée à environ 10,5%. S'agissant des matériaux de construction, les prix de revient des matériaux importés sont supérieurs de 30% en moyenne à ceux des pays côtiers¹²²⁵. En effet, le trafic routier qui demeure la principale voie de communication pour le transport des marchandises représente près de 70 % du trafic total¹²²⁶. L'éloignement de la mer¹²²⁷, l'infrastructure d'échange insuffisante et inadaptée imposent des coûts de transport élevés et de délais excessifs d'acheminement des marchandises. Ce qui rend les produits centrafricains peu compétitifs sur les marchés extérieurs et limitent la mobilisation des recettes fiscales nationales.

448.- Faute d'infrastructures adaptées, l'activité économique du pays est fortement perturbée. Cela constitue une entrave au développement économique. Un problème dont la résolution passe a priori par l'adoption de réformes structurelles pour la gestion des infrastructures¹²²⁸. Pour desserrer ces contraintes, il faut faire figurer dans les stratégies nationales de développement des plans d'investissement dans des ouvrages d'équipement de qualité, tout en renforçant les conditions favorables à l'activité intérieure¹²²⁹. Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent s'employer activement à analyser et à définir les besoins en matière d'infrastructures permettant d'atténuer les freins au commerce et à l'investissement dans le pays. Par conséquent, l'amélioration de l'infrastructure doit figurer au premier rang des priorités des politiques

¹²²⁵ Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), Mémoire présenté par le Gouvernement de la République Centrafricaine, Bruxelles, mai 2001, p. 24.

¹²²⁶ En saison pluvieuse, cette voie de communication devient difficilement praticable pour la régularité des échanges commerciaux ralentissant de ce fait les mouvements des marchandises à l'importation comme à l'exportation. Tandis que la voie fluviale par le Congo est interrompue en saison sèche. Cette situation entraîne des pénuries à certaines périodes de l'année et renchérit les coûts des importations et des exportations centrafricaines.

¹²²⁷ Son enclavement a pour effet de renchérir les coûts des infrastructures que les pouvoirs publics n'ont pas la possibilité de financer les investissements. Les coûts de transport élevés réduisent la compétitivité de la RCA. La route entre Bangui et le port de Douala au Cameroun est la liaison commerciale la plus importante du pays. Toutefois, celle-ci n'est pas entièrement revêtue et de mauvaises conditions routières entraînent des coûts considérables – tant en termes de retards que d'endommagement des véhicules. Ces coûts sont exacerbés par la prévalence des obstacles administratifs, formels et informels, qui ont proliféré au cours de la crise, et par les longues procédures de dédouanement au port de Douala. Outre l'insuffisance des infrastructures et le niveau élevé des coûts administratifs, les risques sur le plan de la sécurité dissuadent les entreprises de transport de déployer leurs opérations en RCA.

¹²²⁸ Perspectives économiques en Afrique 2016, p. 149.

¹²²⁹ Nations Unies, Troisième Conférence internationale sur le financement du développement : Programme d'action d'Addis-Abeba, Document final, Juillet 2015, Paragraphe 47.

publiques et permet d' étoffer le courant des investissements directs étrangers (IDE), stimulant ainsi les recettes publiques.

2. Les perspectives économiques de la réduction du handicap infrastructurel

449.- Pour améliorer la compétitivité et amorcer une croissance durable, il s'avère essentiel pour la RCA de disposer d'infrastructures économiques capables d'assurer l'offre des biens et services à quantité suffisante et à moindre coût. En fait, l'amélioration des infrastructures économiques va favoriser l'élargissement de l'espace budgétaire. L'origine de ces coûts est constituée par des carences dans des domaines suivants : l'infrastructure matérielle, l'infrastructure immatérielle, l'infrastructure énergétique et d'autres infrastructures de base. Ce défi sera pris en charge à travers quatre objectifs stratégiques. Le premier objectif vise à consolider le rôle essentiel de l'infrastructure matérielle. Cette expression désigne l'infrastructure physique qui est souvent inexistante ou de mauvaise qualité dans le pays. Dans cette catégorie, les défauts de l'infrastructure des transports sont particulièrement préjudiciables aux échanges internationaux. L'amélioration de l'infrastructure physique pourrait donc contribuer pour beaucoup à augmenter le volume des échanges commerciaux. Les infrastructures de transport présentent un intérêt particulier pour les décideurs. Cela se justifie sur la base des effets attendus en termes de facilitation des échanges.

450.- En conséquence, des stratégies sectorielles de transport devront être suivies pour améliorer les performances commerciales, car l'infrastructure est un déterminant fondamental des coûts de transport et des flux d'échange¹²³⁰. L'analyse des infrastructures de transport qu'elles soient routières, fluviales ou aériennes, s'effectue dans le cadre de l'économie centrafricaine en termes de facteurs de production, notamment l'approvisionnement, l'accès aux marchés, la pêche¹²³¹. Pour soutenir les activités productrices issues de ces différents secteurs, il sera nécessaire de développer et d'entretenir les infrastructures de transport dont la qualité sera vitale pour l'économie centrafricaine¹²³². Parmi tous les modes de transport, le réseau routier est le principal support du commerce. Une circulation plus facile des biens et des

¹²³⁰ Roger YELE, Paul DOKO et Abel MAZIDO, Les défis de la Centrafrique : Gouvernance et stabilisation du système économique, CODESRIA, 2011, p. 210.

¹²³¹ République centrafricaine : Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) 2008-2010, Rapport de mise en œuvre, Mars 2009, p. 47.

¹²³² Gilbert AHO, Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain : Contraintes et défis pour la République Centrafricaine, PNUD, 2006, p. 33.

personnes conduit à une augmentation des échanges. En contrepartie, les revenus tirés de ces ventes permettent aux producteurs de constituer un marché pour les artisans et producteurs locaux de biens et de services.

451.- Pour améliorer le transport routier, des mesures doivent être prises par les pouvoirs publics. La priorité sera donnée à la création et à la réhabilitation des routes, étant donné l'importance de ces dernières pour la production agricole et la fourniture des services¹²³³. Ceci en vue de fluidifier les échanges commerciaux, réduire le coût des importations et augmenter la compétitivité des produits d'exportation. La construction de l'infrastructure de transport, notamment les corridors internationaux, les routes nationales et rurales, facilitera aussi la fourniture des services de base dans les régions marginalisées. Il attirera les investissements, aidant ainsi à atténuer les disparités. Car, la route est un facteur important d'intégration régionale. Si le programme d'aménagement des réseaux routiers se révèle très utile, il n'en reste pas moins qu'il ne permettra pas de minimiser l'impact de l'une des principales contraintes de l'économie centrafricaine à savoir l'enclavement du pays.

452.- Le Gouvernement centrafricain doit envisager de s'attaquer de façon résolue au goulet d'étranglement que constitue cet enclavement. Il doit accorder dans ses politiques publiques une attention aux grands projets de désenclavement dont seule la réalisation est susceptible d'avoir un effet réel sur les coûts de transport et améliorer la compétitivité de l'économie centrafricaine¹²³⁴. Il s'agit du transport ferroviaire, aérien et maritime. La création d'un réseau ferroviaire en Centrafrique doit se faire de concert avec les pays comme la République démocratique du Congo, le Tchad et le Soudan¹²³⁵. Le chemin de fer a un rôle à jouer, car il constitue l'équivalent d'une artère venant irriguer les régions les plus éloignées. Les avantages

¹²³³ La création de routes, de ponts, de ports, etc. est justifiée sur le plan économique dans la mesure où ces infrastructures vont faciliter les relations commerciales entre différents centres économiques du pays.

République Centrafricaine : Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix 2017-2021, Pilier 3 – Composante 2, p. 42.

¹²³⁴ Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), Mémoire présenté par le Gouvernement de la République Centrafricaine, Bruxelles, mai 2001, p. 51.

¹²³⁵ L'intérêt de la RCA pour la construction du chemin de fer ne date pas d'aujourd'hui. Cinq (5) études préliminaires ont été réalisées depuis 1968 recommandant la jonction des villes. Il s'agit d'initier un chemin de fer Cameroun et/ou Congo-Brazzaville, Centrafrique-Soudan devant desservir les villes soudanaises de Nyala au nord-est (à plus de 280 km de Birao) et Yubu au sud-ouest du Soudan en accord avec la République du Tchad et la République démocratique du Congo.

économiques du projet sont évidents. Le réseau ferroviaire traverse des régions économiques vitales et connues pour leur potentialité touristique.

453.- Par ailleurs, les investissements au seul secteur des transports ne doivent pas se limiter aux chantiers classiques de réaménagement du réseau routier centrafricain. Le projet d'investissement doit aller au-delà du réseau routier en envisageant de rendre le fleuve Oubangui navigable toute l'année¹²³⁶. Son véritable désenclavement est à ce prix et se révélera d'une importance capitale pour l'économie centrafricaine¹²³⁷. De telles mesures d'investissement en infrastructures appuient la croissance économique. Les infrastructures de transports en particulier permettent de réaliser des gains d'efficience dans l'acheminement des biens et d'augmenter le volume de commerce entre la RCA et les pays voisins. A cet effet, la cohérence des différents projets d'investissement et leur déclinaison autour de pôles de développement clairement identifiés facilitent le passage à des activités de transformation. Elles favorisent ainsi l'élargissement de l'espace budgétaire et un rendement fiscal efficace.

454.- Le deuxième objectif vise à démontrer l'utilité économique de l'infrastructure immatérielle. Dans le commerce avec les pays de la sous-région et par rapport aux pays ayant les mêmes caractéristiques, la RCA a le désavantage d'avoir une compétitivité technologique moindre. De plus en plus, la compétitivité d'une économie dépend de sa capacité à mettre rapidement sur le marché de nouveaux produits de bonne qualité. Cet avantage dépend essentiellement des capacités technologiques¹²³⁸. Les pays qui innovent, c'est-à-dire dans lesquels des innovations se produisent, bénéficient alors d'un avantage absolu sur leurs partenaires durant un certain temps par rapport aux nouveaux produits. De même, les pays qui produisent des produits de bonne qualité jouissent d'un avantage sur le marché international. Avec la mondialisation, la capacité à mettre rapidement sur le marché les produits est une nouvelle dimension de la compétitivité¹²³⁹. Beaucoup d'autres facteurs, que l'on peut regrouper

¹²³⁶ Le fleuve Oubangui est navigable seulement 6 mois sur 12 en raison du niveau du cours d'eau qui baisse considérablement en période de la saison sèche qui dure également 6 mois dans l'année.

¹²³⁷ Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), Mémoire présenté par le Gouvernement de la République Centrafricaine, Bruxelles, mai 2001, p. 64.

¹²³⁸ Par exemple, aucune des quelques (moins d'une vingtaine) entreprises industrielles que compte la RCA ne possède une certification du type ISO (International Organization for Standardization).

¹²³⁹ Gilbert AHO, Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain : Contraintes et défis pour la République Centrafricaine, PNUD, 2006, p. 33.

sous l'appellation infrastructure immatérielle, ont une incidence sur les coûts du commerce en Centrafrique.

455.- L'amélioration de l'infrastructure immatérielle est nécessaire pour bénéficier pleinement des progrès de la technologie. Des facteurs comme les procédures douanières ont été définis comme étant les principaux obstacles aux échanges internationaux. La modernisation des douanes, avec l'application SYDONIA (Système douanier automatisé)¹²⁴⁰, a raccourci la durée des formalités. L'informatisation de toutes les opérations de transit a contribué dans une large mesure à un contrôle plus efficace des mouvements de marchandises dans les corridors de transit avec le Cameroun¹²⁴¹. Toutefois, une infrastructure physique fiable et efficace n'est pas importante seulement pour le coût du transport. D'autres formes d'infrastructures immatérielles efficaces et fiables de services nationaux, notamment les télécommunications, ont aussi une influence favorable sur le commerce international¹²⁴². Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) sont considérées comme vectrices d'améliorations économiques pour les PED, notamment par la facilitation des échanges¹²⁴³.

456.- Les investissements dans l'infrastructure de la RCA sont indispensables pour réaliser le potentiel économique du pays et faciliter la mobilité et la communication. L'amélioration des transports et des réseaux des technologies de l'information et de la communication permettra aussi de désenclaver certaines régions. Ce qui appuiera et facilitera le redéploiement de l'État, ainsi que l'échange d'informations entre les autorités centrales et locales. En effet, les

¹²⁴⁰ SYDONIA a été mis en place au Mali et en Mauritanie dans les premières années 80. Depuis vingt-cinq ans, il a été installé dans 38 pays africains et le nombre devrait atteindre 40 en 2009. Le système est utilisé dans plus de 300 services de douane du continent, où il traite plus de 6 millions de déclarations en douane par an. L'installation de SYDONIA s'accompagne de la prise de mesures de facilitation du commerce et d'harmonisation régionale. La modernisation des méthodes a pour conséquence directe une meilleure transparence des opérations générales de douane qui aboutit à un accroissement des recettes douanières.

Grâce à son programme SYDONIA, la CNUCED est en première ligne de l'action menée pour aider l'Afrique à moderniser son administration des douanes. Centre régional financé par l'Union européenne à l'intention des pays de la CEMAC, sera installé à Bangui (République centrafricaine). Il s'occupera essentiellement d'élaborer un système régional de gestion du transit à l'aide du logiciel ASYCUDA World et de l'installer dans deux corridors de transit : Douala (Cameroun) – Bangui (République Centrafricaine) – N'Djamena (Tchad). En outre, les systèmes nationaux seront harmonisés avec la même version de SYDONIA. (Source : Secrétariat de la CNUCED.)

¹²⁴¹ Un Centre régional financé par l'Union européenne à l'intention des pays de la CEMAC, sera installé à Bangui (République centrafricaine). Il s'occupera essentiellement d'élaborer un système régional de gestion du transit à l'aide du logiciel ASYCUDA World et de l'installer dans deux corridors de transit : Douala (Cameroun) – Bangui (République Centrafricaine) – N'Djamena (Tchad). En outre, les systèmes nationaux seront harmonisés avec la même version de SYDONIA. (Source : Secrétariat de la CNUCED.)

¹²⁴² CNUCED, Le développement économique en Afrique, Rapport 2009, p. 48.

¹²⁴³ Clémence VERGNE et Camille LAVILLE, Comment analyser le risque sociopolitique ? Une composante clé du risque-pays, AFD, Macroéconomie & Développement, Janvier 2018 / N° 25, p. 15.

télécommunications permettent de mettre en relation des agents éloignés¹²⁴⁴. Il n'existe pas d'infrastructure de télécommunication à l'intérieur du Centrafrique. Les télécommunications sont considérées aujourd'hui comme des accélérateurs de la croissance et du développement pour les pays qui savent saisir les opportunités qu'elles offrent¹²⁴⁵. Compte tenu de cette importance, la levée d'obstacle des infrastructures permettra de créer de nouvelles opportunités économiques indispensables à l'élargissement de l'espace budgétaire. En effet, le développement des technologies de l'information et de la communication est une composante importante de la croissance économique¹²⁴⁶. La vision consiste à améliorer significativement la contribution des technologies de l'information et de la communication au développement économique et social du pays.

457.- Le troisième objectif vise à favoriser l'accroissement des infrastructures d'énergie. L'autre facteur qui alourdit les coûts en Centrafrique est celui lié à l'énergie. La RCA est importateur de pétrole, contrairement à ses principaux concurrents potentiels, en particulier le Cameroun, le Congo, le Tchad et le Gabon. Ces pays sont des producteurs et exportateurs de bois, à l'exception du Tchad, et sont en même temps producteurs et exportateurs de pétrole¹²⁴⁷. Par ailleurs, le sous-secteur de l'électricité est confronté à de nombreuses difficultés¹²⁴⁸. La mauvaise couverture du pays en électricité accentue les difficultés des opérateurs économiques. L'électricité est distribuée à des fins domestiques mettant les opérateurs économiques dans l'obligation de réaliser d'importants investissements dans ce domaine. Le faible taux d'accès à l'électricité, soit 3% de la population, est l'un des plus bas d'Afrique. Les coûts de branchements et de vente d'électricité sont jugés très élevés par les consommateurs et les opérateurs économiques. Dans ce domaine, le principal souci est le développement des

¹²⁴⁴ Le « Web » permet des contacts à distance plus faciles qu'avec des personnes géographiquement proches, mais non « branchées » ; il y aura alors détournement de trafic au sens propre du mot ; ce détournement est subi depuis longtemps par les opérateurs africains, pénalisés par la mauvaise qualité et le coût des communications téléphoniques. L'explosion des « portables » ne résout qu'en partie le problème.

¹²⁴⁵ République centrafricaine : Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) 2008-2010, Rapport de mise en œuvre, Mars 2009, p. 49.

¹²⁴⁶ Cette volonté sera matérialisée à travers une politique qui aura pour objectif de permettre aux Centrafricains d'accéder aux techniques modernes de l'informatique et de la télécommunication, de développer le secteur des services et la formation de l'expertise nationale.

¹²⁴⁷ Gilbert AHO, Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain : Contraintes et défis pour la République Centrafricaine, PNUD, 2006, p. 54.

¹²⁴⁸ ENERCA, une société d'Etat qui a le monopole de production, de transport et de distribution de l'électricité et qui n'a plus les moyens d'assumer ce monopole.

capacités de production et de distribution d'électricité, y compris le développement de marchés régionaux de l'électricité¹²⁴⁹.

458.- Dans ce cas, les perspectives d'avenir sont d'augmenter l'accès de l'électricité à moindre coût aux populations des zones urbaines et rurales. Pour ce faire, l'augmentation progressive des capacités de production doit mettre à profit le potentiel énergétique du pays afin de satisfaire les besoins de consommation d'électricité des populations et d'assurer une meilleure couverture du territoire national¹²⁵⁰. D'ailleurs, les investissements dans le secteur énergétique auront pour objet d'accroître l'accès aux sources fiables d'énergie afin de fournir l'électricité aux services et aux industries¹²⁵¹. La mise en valeur et la construction des barrages hydroélectriques sur toute l'étendue du territoire sont vitales pour l'économie. De même, un projet de construction d'un champ solaire à Bangui et dans les villes de provinces est envisagé par les décideurs politiques. La réalisation de ces projets d'investissements permettra aux unités économiques de s'installer sur toute l'étendue du territoire et promouvoir le développement économique. Le rendement fiscal sera au rendez-vous par le processus indéniable de l'élargissement de l'assiette fiscale.

459.- Le quatrième objectif vise à promouvoir la contribution essentielle d'autres infrastructures de base. La République Centrafricaine, faisant partie des pays les moins avancés (PMA), est confrontée aux mêmes difficultés que les autres avec cette particularité qu'elle appartient au groupe des PMA sans littoral. Autrement dit un lourd handicap supplémentaire qui le met en bien mauvaise posture par rapport aux PMA avec littoral¹²⁵². Dans cette situation, l'enclavement est une source supplémentaire d'incertitude et de coût, mais il n'est pas nécessairement synonyme d'économie peu performante¹²⁵³. Car, on peut atténuer les effets de cet obstacle naturel par une judicieuse politique de développement. Pour cela, la dépendance excessive de l'économie centrafricaine par rapport à ses voisins suppose des politiques économiques cohérentes et adéquates avec des priorités clairement définies. Afin de surmonter

¹²⁴⁹ Dan LUI, Adapter l'aide pour le commerce à l'économie des services, ICTSD, Passerelles, Vol. 17 – n° 4, mai 2016. Document en ligne : www.ictsd.org

¹²⁵⁰ Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), Mémoire présenté par le Gouvernement de la République Centrafricaine, Bruxelles, mai 2001, p. 53.

¹²⁵¹ Les investissements dans le réseau de distribution, l'interconnexion avec les pays limitrophes et la construction de nouvelles capacités majeures de production hydroélectrique, comme les barrages sur les fleuves de la Lobaye ou de la Sangha. République centrafricaine : Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix (PNRCP) 2017-2021, Pilier 3 – Composante 2, p. 41.

¹²⁵² République Centrafricaine : Plan national de relèvement et de consolidation de la paix 2017-2021(PNRCP), Groupe de la Banque Mondiale, octobre 2016, p. 40.

¹²⁵³ CNUCED, Le développement économique en Afrique, Rapport 2009, p. 52.

ce handicap naturel, le Centrafrique doit envisager d'élaborer une économie du savoir, qui est moins dépendante de l'économie des pays côtiers voisins caractérisée par le commerce des marchandises. Car, le commerce des marchandises est volumineux et trop tributaire des infrastructures de transport terrestre. Contrairement au commerce de marchandises, le commerce de services spécialisés pourrait contribuer à surmonter l'obstacle de l'infrastructure physique auquel se heurte l'économie centrafricaine¹²⁵⁴. Le commerce des services est très différent de celui des marchandises. Les vecteurs du commerce transfrontalier de services sont également en pleine évolutions, les nouvelles technologies créant de nouvelles opportunités en la matière¹²⁵⁵.

460.- Au-delà de ces réseaux physiques, il existe également un certain nombre d'autres services susceptibles de faire partie des infrastructures de base en raison de leur contribution essentielle au développement de l'ensemble de l'économie. Ces services comprennent le système financier, l'accès aux services bancaires, de crédit et d'assurance et systèmes de paiement efficaces¹²⁵⁶. En raison de son rôle dans la distribution du crédit aux entrepreneurs, les services financiers peuvent impulser la croissance économique. Il incombe aux décideurs politiques de dégager une vision et un cadre cohérents des méthodes susceptibles de conduire à la mise en place de systèmes financiers efficaces qui vont au-delà des simples distributions de crédits¹²⁵⁷. Ainsi, le système financier centrafricain a besoin d'une restructuration profonde pour jouer un rôle efficace d'intermédiation financière afin de répondre efficacement aux besoins du financement du développement dans l'esprit du Consensus de Monterrey¹²⁵⁸. Car, pour accroître les capacités de financement internes, la RCA a besoin d'une croissance forte et soutenue afin de pouvoir dégager une épargne plus importante¹²⁵⁹. En effet, la mise en œuvre d'un programme d'investissement judicieux permettra de dynamiser les perspectives économiques par la réduction du handicap infrastructurel. La stratégie de diversification, si elle

¹²⁵⁴ On pourrait envisager des services de traduction de documents, de traitement électronique des documents, de comptabilité, des services téléphoniques à la clientèle. Toutefois, pour bénéficier des possibilités qu'offre ce commerce en pleine croissance, les pays sans littoral doivent moderniser leur secteur de l'enseignement, se doter d'une infrastructure fiable de télécommunication et stabiliser leur environnement macroéconomique.

CNUCED, Le développement économique en Afrique, Rapport 2009, p. 53.

¹²⁵⁵ Dan LUI, Adapter l'aide pour le commerce à l'économie des services, CTSDI, Passerelles, Vol. 17 – n° 4, mai 2016. Document en ligne : www.ictsd.org

¹²⁵⁶ Idem.

¹²⁵⁷ Gilbert AHO, Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain : Contraintes et défis pour la République Centrafricaine, PNUD, 2006, p. 99.

¹²⁵⁸ Gilbert AHO, op cit, p. 118.

¹²⁵⁹ Gilbert AHO, op cit, p.117.

est appliquée de façon effective et méthodique, comporte des gains substantiels pour l'économie nationale et facilitera son ouverture¹²⁶⁰.

PARAGRAPHE 2 : LA STRATÉGIE D'INTÉGRATION A L'ÉCONOMIE MONDIALE : UNE NÉCESSITÉ D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE

461.- L'intégration de la mondialisation dans les réalités économiques de tous les États¹²⁶¹ invite chaque État à revoir la santé financière de son économie. Car, la santé financière de l'économie se détermine lorsque l'État réussit à couvrir une majeure partie de ses dépenses publiques par le seul produit de l'impôt¹²⁶². Ce principe est discutable dans le cas centrafricain. Car, les recettes publiques globales ne couvrent pas entièrement les dépenses publiques. Le budget se révèle toujours déficitaire. Il serait souhaitable que la stratégie d'intégration à l'économie mondialisée¹²⁶³ intègre des objectifs en termes d'élargissement de l'espace budgétaire. Les performances d'un pays en termes de croissance sont liées au degré d'ouverture de son économie¹²⁶⁴. Cependant, la RCA ne tire guère profit de son ouverture sur le monde extérieur. Son économie est une économie très spécialisée portée essentiellement sur des produits primaires. Sa compétitivité globale reste faible et limite sa capacité d'exportation¹²⁶⁵. A cela viennent s'ajouter des coûts de transport relativement élevés en raison de sa position géographique de pays enclavé et de la médiocrité des infrastructures. De ce fait, l'extraversion, la spécialisation et la faiblesse de la compétitivité l'exposent à une extrême vulnérabilité aux chocs extérieurs¹²⁶⁶. Cela démontre l'incapacité de la RCA à diversifier ces exportations alors que l'ouverture suggère précisément une diversification des échanges dans le contexte de la mondialisation¹²⁶⁷. Le commerce extérieur devra constituer un important facteur de mutation

¹²⁶⁰ Solange Patricia MAKAYA GABOUA : La stratégie de diversification économique des pays des Grands Lacs, CODESRIA, 2017, p. 49-81.

¹²⁶¹ Bernard CASSEN, Les dossiers de la mondialisation : libre-échange, privatisations, délocalisations..., in *Manière de voir*, n° 91, janv-février 2007, pp. 4-98.

¹²⁶² Florent OUANDJI, *Le contrôle fiscal en République Centrafricaine*, Thèse, Université de Yaoundé, 2015, p. 1.

¹²⁶³ La mondialisation économique désigne l'accélération, à l'échelle mondiale, des échanges de biens et de services rendue possible grâce à la levée des entraves au commerce et par le développement des moyens de transport et de communication. J. ADDA, *La mondialisation de l'économie*, 2 vol., La Découverte, Repères, 1996.

¹²⁶⁴ Gilbert AHO, *op cit*, p. 41.

¹²⁶⁵ *Idem*.

¹²⁶⁶ Gilbert AHO, *op cit*, p. 47.

¹²⁶⁷ Gilbert AHO, *op cit*, p. 46.

structurelle de l'économie centrafricaine. Pour réaliser un tel type de développement basé sur les exportations, les pouvoirs publics doivent améliorer la fluidité des échanges (I) et œuvrer de manière dynamique dans le cadre d'une coopération fiscale internationale¹²⁶⁸ (II).

I – LE RENFORCEMENT DE LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES COMMERCIAUX, FACTEUR D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE

462.- Le commerce est un levier important de création de richesse et son développement doit figurer parmi les priorités des agendas des décideurs politiques, particulièrement dans les pays en développement. Au-delà des questions classiques liées à la disponibilité des ressources, la maîtrise des moyens de production et la compétitivité, le développement du commerce est aussi fonction de l'efficacité des processus qui sous-tendent le déroulement d'une transaction commerciale. A cet égard, la facilitation des échanges constitue un élément primordial pour la mobilisation des ressources financières¹²⁶⁹. La facilitation du commerce renvoie aux mesures d'amélioration de la logistique du mouvement des marchandises, à travers les infrastructures portuaires ou aéroportuaires. Elle fait également référence à l'ensemble des démarches et de la documentation administrative nécessaires aux opérations commerciales avec l'extérieur. Enfin, elle renvoie à l'environnement des transactions internationales, notamment l'efficacité, la transparence et le professionnalisme de l'administration douanière, la conformité des opérations douanières et bancaires aux normes et réglementations internationales¹²⁷⁰. Ainsi, la fluidité des échanges commerciaux sera garantie par des mesures de facilitation du commerce (1) et la création des pôles de développement pour encourager l'investissement privé (2).

1. La promotion et la facilitation du commerce

463.- La facilitation des échanges consiste à simplifier et à uniformiser les procédures commerciales et douanières ainsi qu'à diffuser les informations relatives aux importations et exportations des marchandises¹²⁷¹. En effet, faciliter et promouvoir les échanges suppose la simplification des procédures douanières qui rend les échanges plus faciles facteur d'élargissement de l'assiette fiscale. Dans l'exercice de cette fonction plus dynamique, la

¹²⁶⁸ Arnaud SÉE, Les doctrines fiscales de l'OCDE, Revue de Droit Fiscal, N° 24, juin 2006, pp. 1124-1129.

¹²⁶⁹ Guichet unique : un outil pour la facilitation des échanges, Etude, CEA-Nations Unies, 26 juin 2008, p. 1.

¹²⁷⁰ Gilbert AHO, op cit, p. 61.

¹²⁷¹ Augustin KONGATOUA KOSSONZO, L'impact de l'Accord de partenariat économique (APE) sur l'économie centrafricaine, Penant, N° 869 Octobre-Décembre 2009, p.455.

douane centrafricaine cherche à répondre à deux préoccupations majeures à savoir, accélérer l'intervention douanière dans les échanges et adapter les mécanismes douaniers à la diversité des activités du commerce extérieur. En d'autres termes, les efforts de la douane centrafricaine doivent concilier les impératifs de fluidité des échanges, de facilitation du commerce avec tous les acteurs chargés de la mobilisation des recettes et de protection des espaces économiques et sociaux¹²⁷². Dans ces conditions, trouver un point d'équilibre entre ces différentes contraintes est devenu un enjeu pour le gouvernement et l'administration douanière centrafricains. L'évolution d'une nation dépend de sa capacité à échanger¹²⁷³. Ce postulat sous-entend que l'échange international constitue un facteur dynamique du développement.

464.- Le commerce international occupe, de ce fait, une place importante dans l'activité économique d'un pays. Il est un moteur du développement économique et offre, avec l'investissement, des possibilités non négligeables d'élargissement de l'espace budgétaire¹²⁷⁴. Il est question, dans cette analyse, de ressortir les liens qui existent entre le commerce extérieur et la création d'un espace budgétaire en Centrafrique, indispensable à la mobilisation des ressources fiscales. En effet, la politique d'ouverture en Centrafrique a deux objectifs. Le premier consiste à attirer les investissements étrangers afin d'accélérer la diversification et la croissance économiques. Le second objectif de la stratégie d'ouverture est de promouvoir les échanges extérieurs et d'exporter les productions sur le marché international à des conditions favorables. Car, le Centrafrique est contraint d'exporter pour générer de ressources financières nécessaires au financement endogène de son développement économique. Cependant, les échanges extérieurs de la RCA sont à l'image de son économie et de son évolution, marqués depuis par des soubresauts engendrant une croissance insuffisante face aux besoins énormes du pays¹²⁷⁵. La République Centrafricaine est un pays totalement enclavé et, de surcroît, faiblement peuplé. Ces deux handicaps peuvent être surmontés par des politiques appropriées, fondées sur une stratégie fondamentale : l'ouverture sur le monde¹²⁷⁶.

¹²⁷² Jerry Victor YAKETE-KOSSI, Contribution à la réforme de la Douane centrafricaine, 2006, p. 5.

¹²⁷³ François NGANGOUE, « Planifier et organiser la diversification économique en Afrique centrale », Revue Congolaise de Gestion 2016/1 (Numéro 21 - 22), p. 45-87.

¹²⁷⁴ Nations Unies, Troisième Conférence internationale sur le financement du développement : Programme d'action d'Addis-Abeba, Document final, Juillet 2015, Paragraphe 88.

¹²⁷⁵ Roger YELE, Paul DOKO et Abel MAZIDO, Les défis de la Centrafrique : Gouvernance et stabilisation du système économique, CODESRIA, 2011, p. 99.

¹²⁷⁶ Gilbert AHO, Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain : Contraintes et défis pour la République Centrafricaine, PNUD, 2006, p. 42.

465.- La prospérité de la RCA dépend donc de l'intensification de ses échanges avec l'extérieur. L'ouverture et le commerce international sont cruciaux pour la croissance économique en Centrafrique. Ce faisant, l'ouverture économique d'un pays peut avoir une influence positive sur la mobilisation des recettes fiscales étant donné qu'il est relativement plus facile de percevoir des droits d'entrée ou de sortie sur les produits faisant l'objet d'importation ou d'exportation¹²⁷⁷. On peut aussi justifier l'effet positif de l'ouverture extérieure sur la mobilisation fiscale par deux aspects. D'une part, plus le taux d'exportation d'une économie est élevé, plus la matière imposable est accessible et productive de ressources fiscales. D'autre part, un taux d'exportation croissant génère en règle générale un volume d'importations lui-même croissant, c'est à-dire une richesse fiscale en expansion. A plus long terme, l'ouverture d'une économie peut avoir des effets positifs sur le niveau des recettes fiscales par le canal de l'élargissement de l'assiette fiscale par suite d'un accroissement du volume des échanges¹²⁷⁸. A cet effet, la facilitation des échanges, avec les impératifs de sécurité et d'accélération du commerce, est particulièrement dépendante des nouvelles technologies pour apporter les réponses adéquates¹²⁷⁹. Pour atteindre cet objectif, il faut placer la problématique de la facilitation dans la gestion intégrée des frontières.

466.- Face à cette évolution, les administrations douanières du Nord ont adopté une attitude plus volontariste de prévention et on note une synergie entre les différents services intervenant au niveau des frontières avec des moyens adaptés à leurs missions. En revanche, dans les pays du sud notamment en Centrafrique, il est difficile de parler de facilitation quand on sait que chaque acteur au niveau des services frontaliers est plus orienté vers la défense de sa « chapelle »¹²⁸⁰ que vers une collaboration pouvant réduire les tracasseries inutiles¹²⁸¹. Au-delà

¹²⁷⁷ Dhaneshwar GHURA: « Tax Revenue in Sub Saharian Africa : Effects of Economic Policies and Corruption ». IMF Working Paper, WP/1998/135. Cité par Mahaman SANI. Secteur non enregistré et mobilisation fiscale dans les pays en développement (PED) : le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara (PASS), Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2009, p. 120.

¹²⁷⁸ Mahaman SANI. Secteur non enregistré et mobilisation fiscale dans les pays en développement (PED) : le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara (PASS), Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2009, p. 121.

¹²⁷⁹ Guichet unique : un outil pour la facilitation des échanges, Etude, CEA-Nations Unies, 26 juin 2008, p. 12. Document en ligne :

http://www1.uneca.org/Portals/atpc/CrossArticle/1/Events_Documents/WorkshopMarch09/GuichetUnique.pdf

¹²⁸⁰ Jerry Victor YAKETE-KOSSI, op cit, p. 5.

¹²⁸¹ L'importance du trafic ne doit pas être un alibi pour expliquer de longues files d'attente aux postes frontaliers d'entrée et de sortie des marchandises, des personnes et des moyens de transport. Le contrôle douanier doit s'adapter au rythme des échanges commerciaux, avec le souci majeur de les rendre de plus en plus fluides en accordant aux usagers du commerce extérieur les facilités d'échanges internationaux.

de ces actions de réforme menées, la gestion des finances publiques nécessite d'être améliorée et renforcée par de nouveaux outils tels que l'informatique et une gestion intégrée des frontières. L'administration douanière est confrontée au développement fulgurant des échanges internationaux, à la circulation d'importants flux des marchandises, aux préoccupations d'ordre sécuritaires et à la mobilisation des recettes budgétaires. Consciente du caractère irréversible de cette mutation, elle s'est résolument engagée depuis quelques années dans un processus dynamique de mise en œuvre d'une série de réformes des structures et de modernisation des procédures pour répondre au mieux aux attentes et sollicitations des acteurs du commerce international et des pouvoirs publics.

467.- La transition vers la douane numérique¹²⁸², perçue comme une administration en « ligne », fait recours à des systèmes informatiques efficaces et interopérables. Elle implique la mise en place d'un environnement simple et sans support papier pour la douane et le milieu du commerce, ainsi que l'utilisation à des fins douanières des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Elle est requise en vue d'atteindre l'objectif ultime qui consiste en la « dématérialisation » du processus de dédouanement. L'informatique est maintenant incontournable dans tout système nécessitant une communication et un traitement de données. Elle est un moyen privilégié de manipulation et de stockage de l'information. En effet, l'appropriation de l'outil informatique et la familiarisation au traitement automatisé des données va entraîner une mutation des missions de services. Le seul impératif, c'est une conception nouvelle du rôle de la douane qui ne doit plus être considéré uniquement comme une régie financière publique mais comme l'acteur majeur de la facilitation des échanges¹²⁸³, facteur d'élargissement de l'assiette fiscale. En d'autres termes, simplifier la procédure douanière est devenu une nécessité afin de mieux répondre aux exigences modernes du commerce international¹²⁸⁴. En outre, dans un monde qui se globalise, il est de la responsabilité du gouvernement de mener des politiques saines et de s'engager sur la voie de réformes aptes à rendre l'économie plus flexible et plus compétitive.

¹²⁸² Thème de la journée internationale de la Douane 2016 : Douane numérique – Pour un engagement progressif.

¹²⁸³ Guichet unique : un outil pour la facilitation des échanges, Etude, CEA-Nations Unies, 26 juin 2008, p. 22. Document en ligne :

http://www1.uneca.org/Portals/atpc/CrossArticle/1/Events_Documents/WorkshopMarch09/GuichetUnique.pdf

¹²⁸⁴ Ghenadie RADU, Sur la nécessité de simplifier la réglementation douanière, *Revue Internationale de Droit Economique*, n° 3, 2015, pp. 357-371.

2. La création de pôles de développement et la relance des investissements privés

468.- Pendant longtemps, la RCA était considérée comme un pays plutôt protectionniste, avec une fiscalité peu adaptée à l'ouverture. Il faut dire que les réformes fiscales, tendant à alléger les barrières douanières, sont très récentes, avec la mise en œuvre des réformes de la fiscalité extérieure en accord avec le cadre réglementaire de l'union douanière au sein de la CEMAC. Le régime du commerce extérieur de la RCA est maintenant considéré comme étant ouvert. En d'autres termes, l'économie centrafricaine a besoin d'un commerce extérieur dynamique pour pouvoir s'épanouir¹²⁸⁵. De ce point de vue, la politique de développement doit s'appuyer sur des stratégies claires en matière d'ouverture pour éviter que l'économie se trouve enfermer dans une trappe à pauvreté¹²⁸⁶. Cette stratégie d'ouverture vers l'extérieur va engendrer une croissance des exportations, basée sur la diversification économique¹²⁸⁷. Le but recherché étant d'une part, d'améliorer la compétitivité des produits nationaux, et d'autre part, de se procurer des devises nécessaires pour le financement endogène du développement.

469.- Ainsi, la stratégie d'ouverture doit prendre en compte cette diversité économique, en établissant des incitations efficaces pour favoriser la mobilisation de ressources fiscales¹²⁸⁸. Ce faisant, la stimulation des secteurs productifs permettra d'accroître les recettes intérieures, donc de promouvoir la stabilité économique et la capacité à investir dans les infrastructures publiques. L'augmentation des recettes publiques dépendra également de la création de conditions propices au développement du secteur privé, notamment l'amélioration du climat d'investissement¹²⁸⁹, gage de l'élargissement de l'espace budgétaire. Cette stratégie doit s'inscrire dans le processus de la décentralisation, en mettant en place des Pôles de développement économiques qui vont induire la création des zones franches. Ce qui va imposer le développement du marché intérieur. L'essor du marché intérieur exige un développement de

¹²⁸⁵ Gilbert AHO, Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain : Contraintes et défis pour la République Centrafricaine, PNUD, 2006, p. 44.

¹²⁸⁶ Roger YELE, Paul DOKO et Abel MAZIDO, Les défis de la Centrafrique : Gouvernance et stabilisation du système économique, CODESRIA, 2011, p. 176.

¹²⁸⁷ Idem, p. 175.

¹²⁸⁸ Matthieu BOUSSICHAS et Patrick GUILLAUMONT, Financer le développement durable : Réduire les vulnérabilités, *Economica*, 2015, p. 101.

¹²⁸⁹ Le climat d'investissement regroupe différents paramètres réputés favorables à l'amélioration de l'efficacité de l'économie de marché : le respect des droits de propriété, la pression fiscale ou le contexte administratif qui peut être mesuré par le temps nécessaire à la création d'une entreprise, etc. L'amélioration du contexte général des affaires engendrerait un flux d'investissement plus important et, in fine, une croissance plus forte.

l'économie urbaine et rurale en faisant jouer une dynamique double. Elle se détermine par une synergie entre les grappes d'activités créant des services de proximité et une synergie entre villes et campagnes. Les pôles de développement peuvent accroître dans des proportions substantielles le commerce intérieur, avec les opportunités de croissance économique et de développement que cela implique.

470.- Cependant, pour profiter des opportunités certains obstacles fondamentaux au commerce doivent d'abord être surmontés. En particulier, celui de l'insuffisance des infrastructures qui majore substantiellement les coûts de transport et réduit la compétitivité des biens. Pour un pays qui cherche à adopter une trajectoire de croissance soutenue, il est prioritaire d'insuffler plus de dynamisme au secteur privé. Les politiques mises en place doivent veiller à constituer un environnement économique et institutionnel porteur, appuyé par des infrastructures de qualité et une main-d'œuvre qualifiée. L'État doit veiller à assurer la stabilité macroéconomique, à renforcer la législation en matière d'insolvabilité, à libéraliser le commerce extérieur et à élargir l'accès au crédit. Il peut également envisager de recourir à des structures de financement innovantes, telles que des partenariats public-privé, à condition d'évaluer attentivement les engagements conditionnels qu'elles impliquent pour le secteur public¹²⁹⁰. Le Centrafrique possède un potentiel considérable dans de nombreux secteurs. Pourtant, il ne dispose d'aucun tissu important d'entreprises ayant développé une position dominante sur les marchés internationaux. Parce qu'il n'existe pas des investissements dans les secteurs à haut potentiel, susceptibles de doper la croissance économique et d'avoir un effet d'entraînement sur le reste de l'économie.

471.- L'économie et le marché du pays sont de petites tailles et enclavés. La politique qui consiste à relier les différents marchés permettra d'augmenter les possibilités d'investissement et de croissance au-delà des villes. La décentralisation peut jouer un rôle important pour accélérer le développement économique du pays. Pour pouvoir satisfaire à la promotion de l'investissement privé, il est nécessaire de créer des pôles de développement (PDD). Ainsi, la relance des investissements privés sera menée au niveau régional dans le cadre de la stratégie

¹²⁹⁰ FMI, Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne : Mobilisation des recettes fiscales et investissement privé, Études économiques et financières, Rapport, Avril 2018, p. 16.

de redynamisation des régions à travers les Pôles de développement¹²⁹¹. La mise en place de la stratégie des pôles de développement¹²⁹², est une véritable locomotive de la croissance au niveau régional. Elle vise à orienter l'économie nationale vers la voie d'un développement équitable et harmonieux sur l'ensemble du territoire. C'est un choix géographique qui tient compte de la situation spécifique et particulière de chaque région en agonie économique¹²⁹³. A ce titre, l'une des principales missions de PDD est de diagnostiquer les potentiels économiques et spécifiques existant dans chaque région afin de les valoriser au profit de la relance économique nationale.

472.- L'objectif global vise à contribuer au développement économique de la RCA par l'amélioration des conditions de vie de la population en milieu rural et la participation active des acteurs du développement¹²⁹⁴. A cet effet, les PDD sont un outil de la promotion de piliers des activités économiques en Centrafrique. Ces piliers permettent de redessiner l'aménagement du territoire, avec l'émergence de grands pôles économiques régionaux. Les pôles de développement pourront, à travers le développement des marchés locaux, stimuler la production, le commerce et l'investissement. L'émergence de ces PDD se fera grâce à l'aménagement de zones économiques spéciales autour de ces pôles, prévue par le Programme économique régional (PER) de la CEMAC¹²⁹⁵. Ces zones économiques spéciales faciliteront l'arrivée de l'investissement privé et l'implantation des entreprises. Elles seront des puissants supports de l'intégration régionale, en garantissant l'accès aux marchés des pays de la sous-région pour les entreprises des pôles¹²⁹⁶. À la faveur de l'intégration régionale, la recherche des

¹²⁹¹ Ce programme visera (i) la restauration de l'autorité de l'Etat au niveau local ; (ii) la réhabilitation des infrastructures administratives et des services sociaux de base et (iii) le renforcement des services sociaux de base, le renforcement de la gouvernance locale et la revitalisation de l'économie locale et régionale.

¹²⁹² La stratégie des Pôles de développement vise spécifiquement à renforcer les capacités d'organisation, d'identification et de gestion des activités économiques et sociales des Autorités Locales (Communes et services déconcentrés de l'Etat). En effet, le PDD est un appui inconditionnel à la décentralisation et au développement économique et social local. Il procède également au renforcement des capacités de gestion des finances locales et de programmation budgétaire.

¹²⁹³ République Centrafricaine : Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) 2008-2010, Rapport de mise en œuvre, Mars 2009, p. 59.

¹²⁹⁴ Idem.

¹²⁹⁵ CEMAC 2025 : Vers une économie régionale intégrée et émergente, Programme Economique Régional 201-2015, Rapport final, vol. 1, octobre 2009, p. xii.

¹²⁹⁶ CEMAC 2025 : Vers une économie régionale intégrée et émergente, Programme Economique Régional 201-2015, Rapport final, vol. 1, octobre 2009, p. xii.

solutions pourra faire l'objet d'une coopération et d'un partenariat agissant de la part de la République Centrafricaine.

II – LA PROMOTION DE LA COOPÉRATION FISCALE INTERNATIONALE AU SERVICE DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTÉRIEURES

473.- La communauté internationale¹²⁹⁷ prend de plus en plus conscience de la nécessité impérieuse d'élaborer des systèmes fiscaux solides et de l'importance d'un soutien extérieur pour les mettre en place¹²⁹⁸. Pour assurer la réussite d'une économie, les décideurs politiques doivent intensifier leur coopération et mettre en place des cadres internationaux permettant un traitement efficace des problèmes au niveau mondial. La fiscalité ne fait pas exception à la règle¹²⁹⁹. Par définition, la coopération caractérise précisément l'action de travailler conjointement, sans toutefois que cela implique nécessairement la création d'une œuvre commune¹³⁰⁰. Cette conception des relations est celle qui préside aux actions menées par les États pour la mise en œuvre concrète des conventions fiscales, qu'il s'agisse du contrôle de la situation fiscale des contribuables ou du recouvrement des créances fiscales¹³⁰¹. Toutefois, la coopération internationale en matière fiscale peut ne pas être conçue uniquement sur le plan administratif, coopération à l'assiette et au recouvrement. Elle peut également être envisagée au niveau des règles de fond du droit fiscal international¹³⁰². Partant de là, une coopération

¹²⁹⁷ Les liens entre la mobilisation des ressources financières aux fins du développement et la coopération internationale en matière fiscale ont figuré en bonne place dans les documents issus des grandes conférences et réunions au sommet des Nations Unies dans les domaines économique et social, notamment le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey en 2002, la Déclaration de Doha de 2008 sur le financement du développement, le Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, qui s'est tenue en 2009, et le texte issu de la Réunion plénière de haut niveau de la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement. Des préoccupations semblables ont été exprimées en 2011, dans un rapport à l'intention du groupe de travail du Groupe des Vingt sur le développement, intitulé « Supporting the Development of More Effective Tax Systems » et élaboré conjointement par les secrétariats du FMI, de l'OCDE, de l'ONU et de la Banque mondiale, en consultation avec le Forum africain sur l'administration fiscale et le Centre interaméricain des administrations fiscales.

¹²⁹⁸ FMI-OCDE-ONU-BM, Renforcer l'efficacité du soutien extérieur au renforcement des capacités fiscales dans les pays en développement, Rapport présenté aux ministres des Finances du G20, Juillet 2016, p. 5.

¹²⁹⁹ OCDE, Vers une coopération fiscale globale, Rapport, 2000, p. 5.

¹³⁰⁰ Alexandre LAUMONIER, La coopération entre États dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales, Thèse, Université de Bordeaux, 2017, p. 23.

¹³⁰¹ Idem.

¹³⁰² Ibidem, p. 387.

internationale renforcée en matière fiscale permet d'accroître les ressources nationales à des fins de financement du développement.

474.- La stratégie de coopération fiscale au développement vise à optimiser en priorité le fonctionnement des administrations fiscales et à sécuriser les recettes en proportionnant les moyens administratifs aux enjeux¹³⁰³. De ce fait, elle met en évidence le rôle de la coopération internationale en matière fiscale dans la mobilisation des ressources financières nationales pour le développement. La fiscalité est l'une des principales prérogatives de puissance publique dont dispose un État pour mener ses politiques publiques¹³⁰⁴. En Centrafrique, la question des ressources fiscales est en effet centrale pour lui permettre de mobiliser les ressources financières dont elle a besoin pour promouvoir et financer les activités de développement. La question fiscale est au cœur de la problématique du développement dans un monde de plus en plus interdépendant, du fait des stratégies d'ouverture des économies. La fiscalité imprime sa marque sur l'évolution. Cependant, on note un déficit de participation du pays aux discussions internationales en matière fiscale. Ce phénomène tient principalement au fait que les administrations fiscale et douanière centrafricaines ne sont pas représentées dans les instances internationales chargées de la matière fiscale. Ces administrations fiscale et douanière ont aussi des difficultés à promouvoir des méthodes comptables transparentes et le partage des informations fiscales¹³⁰⁵. Pour cela, il faut renforcer la coopération internationale en matière fiscale. Il est de plus en plus difficile pour les systèmes fiscaux nationaux de fonctionner efficacement sans coopération internationale. Car, des tensions peuvent alors apparaître en matière de compétences fiscales, lesquelles peuvent être résolues en convenant de principes internationaux¹³⁰⁶.

475.- Des solutions coordonnées sont nécessaires afin de contribuer à créer les meilleures conditions possibles pour que le système fiscal favorise le développement. Il est tout à fait évident de rechercher les moyens d'organiser la fiscalité en fonction des contraintes d'une coopération internationale. Dans ces conditions, la RCA doit développer la coopération fiscale

¹³⁰³ Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Orientations pour la coopération française en matière fiscale, Rapport, 2011, p. 6.

¹³⁰⁴ Éric PECHILLON, Les finances publiques en 100 fiches, Rubrique : la Fiscalité, Ellipses, p. 95.

¹³⁰⁵ Nations Unies, Rôle et travaux du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, Rapport du Secrétariat général, juillet 2012, p. 8.

¹³⁰⁶ Fiscalité et développement, Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil et Comité économique et social européen, Bruxelles, 21 avril 2010.

internationale en encourageant des participations aux forums mondiaux¹³⁰⁷ en ce qui concerne la transparence et l'échange des informations¹³⁰⁸. Cette participation aux structures de coopération fiscale internationale vise à partager et faire acquérir les meilleures pratiques dans le domaine fiscal ainsi qu'à solliciter l'assistance technique pour renforcer les capacités des administrations fiscale et douanière centrafricaines. De telles initiatives peuvent permettre à la RCA de lutter efficacement contre la fraude fiscale internationale et par voie de conséquence, d'élargir l'assiette imposable afin d'accroître les recettes fiscales. Dans cette optique, les administrations fiscale et douanière centrafricaines doivent, en permanence, adapter leurs missions et leurs services d'où le besoin de requalification professionnelle du personnel. C'est dans cette perspective que les administrations fiscale et douanière centrafricaines connaissent des réorganisations profondes pour s'adapter aux nouvelles tendances des politiques publiques.

476.- De ce fait, les politiques, les stratégies, les missions et le fonctionnement des services sont remodelés avec d'une part, la création de nouvelles entités administratives et d'autre part, la révision des missions et le renforcement de celles existantes¹³⁰⁹. L'impératif d'intégrer les changements fréquents de réglementation dus à l'évolution rapide des politiques publiques suppose la mise en place de compétences nouvelles et de qualité de service. Afin d'atteindre cet objectif, la coopération internationale en matière fiscale est indispensable dans le cadre du renforcement des capacités et d'accompagnement des réformes dans les administrations fiscale et douanière centrafricaines. A cet égard, il y a lieu de permettre d'appréhender les principaux enjeux du financement endogène du développement pour rendre les administrations fiscale et douanière centrafricaines performantes. Poursuivant le même objectif, le renforcement de la coopération fiscale internationale permet d'échanger sur les problématiques que connaissent les administrations fiscale et douanière centrafricaines. Le Centrafrique doit chercher à participer plus efficacement aux structures et aux processus de coopération fiscale internationale à un niveau multilatéral, régional et bilatéral¹³¹⁰. Comme cela est souligné dans la déclaration de Doha, la mobilisation des ressources financières nationales au service du développement

¹³⁰⁷ OCDE, CREDAF, ATAF,

¹³⁰⁸ Denis Papin NGANDA, La fiscalité comme instrument de politique économique et sociale en République centrafricaine, Mémoire Master 2, Université de Douala, 2012, p. 94.

¹³⁰⁹ Séminaire, La formation : Outil de renforcement des capacités et d'accompagnement des réformes, CREDAF, Conakry (Guinée), juillet 2016.

¹³¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen - Fiscalité et développement : Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal ; 21.4.2010.

constitue un élément fondamental du partenariat mondial pour le développement. Dans le cas des pays en développement, ce partenariat signifie qu'il y a lieu de déployer des efforts accrus pour mobiliser les ressources nationales afin de financer les priorités du développement¹³¹¹.

477.- L'objectif général consiste à améliorer la coopération fiscale et à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Cet objectif est en outre conforme aux déclarations de Monterrey¹³¹² et de Doha¹³¹³, qui identifient explicitement les fuites de capitaux et les flux financiers illicites comme un obstacle majeur à la mobilisation des ressources financières nationales au service du développement¹³¹⁴. La coopération fiscale internationale est un moyen de lutte contre la fraude. À ce sujet, il est indispensable, d'une part, de renforcer la coopération fiscale régionale pour aider à accroître la capacité de mobilisation financière du pays. Il est impératif d'entreprendre une coopération avec les réseaux régionaux d'administrateurs fiscaux. La République Centrafricaine qui n'est pas encore membre du Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF)¹³¹⁵ doit y adhérer afin de mutualiser les efforts et les expériences. Cette adhésion permettra de renforcer les capacités des administrations fiscale et douanière centrafricaines afin qu'elles puissent atteindre leurs objectifs de recettes fiscales. Elle permettra également de promouvoir le rôle de la fiscalité dans la gouvernance financière et dans le renforcement de l'État. D'autre part, la nécessité d'une assistance technique par le canal de la coopération multilatérale, régionale, latérale et Sud-Sud¹³¹⁶, notamment du Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM) sur la création de capacités¹³¹⁷ et l'initiative de l'OCDE est indispensable. Cette nécessité se manifeste par l'adhésion de la République Centrafricaine à toutes les initiatives mondiales de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales. Il

¹³¹¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen - Fiscalité et développement : Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, 28.4.2009. Document en ligne :

¹³¹² Conférence de Monterrey sur le financement du développement, 2002.

¹³¹³ Conférence de Doha sur le financement du développement, 2008.

¹³¹⁴ Communication : Fiscalité et développement : Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal ; Union Européenne, 28.4.2009. Document web

¹³¹⁵ African Tax Administration Forum ou le Forum africain d'administration fiscale qui vise à améliorer les administrations fiscales à travers le partage d'expériences, l'étalonnage et l'examen collégial des meilleures pratiques.

¹³¹⁶ CNUCED, Le développement économique en Afrique, Rapport 2009, p. 45.

¹³¹⁷ Pascal RAESS, Fiscalité et gouvernance : rôle et impact de la coopération internationale au développement, Annuaire suisse de politique de développement, 26-2, 2007, pp. 227-245.

en est par exemple du Forum Mondial sur la Transparence et l'Échange de Renseignements à des Fins Fiscales (GFTEI) de l'OCDE¹³¹⁸.

478.- Pour lutter contre l'érosion de l'assiette fiscale occasionnée par les grandes entreprises multinationales dans le cadre du transfert de bénéficiaires, le Centrafrique doit mettre en œuvre le plan d'action de l'OCDE contre le BEPS¹³¹⁹. Car, l'ATAF juge le plan d'action de l'OCDE contre le BEPS¹³²⁰ convenable à l'Afrique. En devenant pays membre, le Centrafrique doit également signer l'Accord d'assistance mutuelle en matière fiscale (AMATM) de l'ATAF qui lui permettra de bénéficier de l'expertise et des expériences des autres pays. C'est un instrument multilatéral important, en Afrique, dans la lutte contre le BEPS. Il permet aux pays africains d'échanger les renseignements, partager leur expertise, conduire ensemble des vérifications et des enquêtes et de s'assister mutuellement dans les administrations fiscales¹³²¹. Un autre volet de la promotion de la coopération fiscale internationale que les pouvoirs publics centrafricains doivent envisager, est l'adhésion à l'initiative « Inspecteurs des impôts sans frontières » (IISF)¹³²². L'initiative conjointe de l'OCDE et du PNUD « Inspecteurs des impôts sans frontières » a vocation à faciliter la mise en œuvre de programmes ciblés d'assistance en matière de vérification fiscale dans les pays en développement de toutes les régions du monde. Des experts fiscaux sont ainsi déployés dans des pays en développement pour travailler aux côtés des administrations fiscales locales sur des contrôles fiscaux complexes, selon une approche fondée sur l'apprentissage par la pratique¹³²³. Les pays en développement, comme le Centrafrique, devraient être en mesure de renforcer leur capacité à collecter des recettes. Car, la mobilisation des ressources est cruciale pour le financement du développement.

¹³¹⁸ Alain Symphorien NDZANA BILOA, Fiscalité : des perspectives peu reluisantes pour les pays africains, Interview dans Journal Intégration le 11/01/2018.

Document en ligne : <https://journalintegration.com/fiscalite-perspectives-reluisantes-pays-africains/>

¹³¹⁹ Perspectives Fiscales en Afrique, Revue, Publication ATAF, Première Edition, 2016, p. 91. Document en ligne : <https://www.ataftax.org/fr/produits-et-services/perspectives-fiscales-africaines>

¹³²⁰ Pour l'instant, la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale est l'instrument multilatéral le plus complet pour combattre l'évasion et la fraude fiscales internationales. Cette convention définit des normes en matière d'échange automatique de renseignement et d'échange de renseignements sur demande.

¹³²¹ Perspectives Fiscales en Afrique, Revue, Publication ATAF, Première Edition, 2016, p. 91. Document en ligne : <https://www.ataftax.org/fr/produits-et-services/perspectives-fiscales-africaines>

¹³²² De la phase expérimentale menée depuis 2013 par l'OCDE, la mise en œuvre du projet IISF est devenu officiel par le lancement du partenariat OCDE/PNUD le 13 juillet 2015 à l'occasion de la troisième conférence des Nations unies sur le financement du développement d'Addis-Abeba.

¹³²³ Samia ABDELGHANI, L'initiative « Inspecteurs des impôts sans frontières » au service de la mobilisation des ressources intérieures, Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2018/1, pp. 103-110.

479.- A cet égard, l'initiative « Inspecteurs des impôts sans frontières » a pour objectif de favoriser l'échange de connaissances et de renforcer les capacités nationales des pays en développement en matière fiscale¹³²⁴. En effet, l'accroissement des recettes fiscales est crucial pour faire face aux défis du développement qu'imposent la réduction de la pauvreté, la fourniture des biens publics essentiels et la génération de la croissance économique. Pour ce faire, la République Centrafricaine devrait adhérer et solliciter une assistance IISF dans les domaines d'expertise en matière fiscale. L'initiative IISF permet d'améliorer la qualité et l'uniformité des contrôles fiscaux. Ce faisant, elle permet d'élever le niveau de discipline fiscale volontaire et de sécurité juridique des contribuables. L'initiative IISF constitue ainsi une opportunité d'améliorer la mobilisation des ressources intérieures dont le Centrafrique a besoin pour financer sa croissance et son développement. Comme l'affirme éloquemment Madame Samia ABDELGHANI, un louable dessein de l'OCDE s'est ainsi mué en espèces sonnantes et trébuchantes entrant dans les caisses des pays en en développement¹³²⁵. Par ailleurs, des efforts conjoints devront être déployés à la fois par l'administration des impôts et l'administration des douanes centrafricaines dans le but de mettre en application les principes de bonne gouvernance fiscale. Ce qui permettra ainsi d'améliorer la mobilisation des recettes fiscales et de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. L'efficience et l'efficacité des administrations fiscale et douanière centrafricaines sont indispensables à la mise en œuvre des politiques publiques dans le processus du développement.

SECTION 2 : LA POLITIQUE FISCALE ET LE DÉVELOPPEMENT : LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU MODE DE PILOTAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES

480.- L'enjeu essentiel pour l'efficacité des politiques publiques, est d'assurer une nouvelle logique institutionnelle de conduite des politiques publiques¹³²⁶ dans le cadre du financement du développement. Pour autant, les politiques publiques et la mobilisation efficace des ressources intérieures sont un aspect essentiel pour le financement du développement. Car, les ressources intérieures sont engendrées par la croissance économique avec un environnement

¹³²⁴ Idem.

¹³²⁵ Ibidem.

¹³²⁶ FONDAFIP, Une priorité incontournable pour 2017-2022 : Les finances publiques, condition majeure de la confiance et moteur de l'économie, Cercle des finances publiques, 31 mars 2017, p. 11.

favorable à toutes les activités économiques¹³²⁷. En effet, la croissance économique doit s'accompagner des politiques publiques réductrices de fractures et d'inégalités¹³²⁸. Pour ce faire, les autorités nationales doivent s'engager à appliquer des politiques publiques servant à assurer le développement économique du pays. En Centrafrique, l'analyse des stratégies de développement conduit à établir un ensemble de constatations relatives au rôle joué par les politiques publiques sur les performances socioéconomiques. Ces politiques publiques ont été inappropriées et moins efficaces. C'est en toute logique qu'elles n'ont pu efficacement servir de cadres appropriés à la mise en œuvre des programmes de développement¹³²⁹. Ainsi, seule la prise en compte concomitante des politiques publiques et du financement peut permettre d'étudier les potentielles synergies¹³³⁰. Pour favoriser un effort d'investissement, il doit exister une réelle corrélation entre la fiscalité et la gouvernance (Paragraphe 1). Car, ces différentes politiques publiques participent au nécessaire objectif de mobilisation des ressources fiscales (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LA GOUVERNANCE ET LA POLITIQUE FISCALE : UNE PRIORITÉ EN MATIÈRE D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE

481.- Le concept de gouvernance désigne les traditions et les institutions au travers desquelles s'exerce l'autorité d'un pays¹³³¹. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) définit le concept de la gouvernance comme l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux¹³³². Cette définition de la gouvernance amène à faire la distinction entre la bonne et la mauvaise gouvernance. La bonne gouvernance renvoie à l'allocation et la gestion des ressources de façon à résoudre les problèmes collectifs¹³³³. Elle est caractérisée par la transparence, la recherche du

¹³²⁷ Nations Unies, Troisième Conférence internationale sur le financement du développement : Programme d'action d'Addis-Abeba, Document final, Juillet 2015, Paragraphe 20.

¹³²⁸ Philippe HUGON, *Afriques : Entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, 2016, p. 90.

¹³²⁹ Gustave Amavi KOUEVI, *Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière*, *Revue Droit fiscal*, supplément au n°25 juin 2007, p. 50.

¹³³⁰ Matthieu BOUSSICHAS et Patrick GUILLAUMONT, *Financer le développement durable : Réduire les vulnérabilités*, *Economica*, 2015, p. 60.

¹³³¹ Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY et Pablo ZOIDO-LOBATON, *Gestion des affaires publiques : de l'évaluation à l'action*, *Finances & Développement*, Vol. 37, N° 2, 2000, p. 46-47.

¹³³² Document de politique générale du PNUD, intitulé « La gouvernance en faveur du développement humain durable », PNUD, 1997.

¹³³³ PNUD, *la bonne gouvernance et le développement durable*, 1997, p. 40.

consensus, la responsabilité et l'efficacité¹³³⁴. La bonne gouvernance est devenue, de ce fait, un paradigme de développement¹³³⁵. Pour cela, il faut œuvrer pour une stratégie de réformes politiques et économiques permettant une création de richesses suffisantes afin d'assurer le financement du développement. La démarche consiste à établir une stratégie fiscale adaptée à une gouvernance économique et financière plus responsables¹³³⁶. C'est dans cette logique générale que doit être appréhendée l'impérieuse nécessité d'améliorer la gouvernance en matière fiscale (II) tout en réduisant d'abord les pratiques fiscales dommageables (I).

I – LA RÉDUCTION DES PRATIQUES FISCALES DOMMAGEABLES

482.- La question fiscale est plus que jamais au cœur des préoccupations des pouvoirs publics¹³³⁷. Partant du principe que la fiscalité est indispensable au fonctionnement des institutions, il est indéniable que l'impôt est un instrument financier destiné à remplir les caisses publiques et un instrument politique capable d'influencer les comportements¹³³⁸. En effet, les révélations au grand jour de pratiques fiscales dommageables de grande ampleur ont renouvelé l'attention des pouvoirs publics sur le phénomène d'évitement fiscal¹³³⁹. La question du consentement volontaire à l'impôt constitue la pierre angulaire des théories fiscales¹³⁴⁰. Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent chercher à identifier le phénomène afin d'y apporter des solutions. C'est pourquoi, l'un des objectifs de l'identification des pratiques fiscales dommageables (1) est de faciliter les actions menées par les pouvoirs publics contre ces pratiques¹³⁴¹ qui portent préjudice à l'élargissement de la base fiscale. Tout ceci induit le civisme fiscal qui est l'un des facteurs d'élargissement de l'assiette fiscale (2).

¹³³⁴ Agnès POUILLAUDE, La Bonne Gouvernance, dernier né des modèles de développement : Aperçu de la Mauritanie, Centre d'Economie de développement, Bordeaux IV, 1999, p. 8-9.

¹³³⁵ Thomas ROCA, La gouvernance à l'heure du consensus post-Washington : Les limites théoriques et méthodologiques d'un concept protéiforme, Thèse, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2011, p. 5.

¹³³⁶ Gustave Amavi KOUEVI, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, Etudes N° 25, juin 2007, p. 49.

¹³³⁷ OCDE, Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance, Action 5- Rapport final, 2016, Editions OCDE, p. 3.

¹³³⁸ Éric PECHILLON, Les finances publiques en 100 fiches, Fiche 8 : les doctrines fiscales, Ellipses, p. 33.

¹³³⁹ Isabelle BRUNEAU et Marc LAFFINEUR, Paquet anti-évitement fiscal, Rapport d'information, Assemblée nationale, 2016.

¹³⁴⁰ Le consentement à l'impôt par ceux qui le paye est le fondement des démocraties européennes. Il est codifié dans la Magna Carta anglaise au XIIIe siècle et dispose que tout impôt doit être accepté par celui sur qui il pèse.

¹³⁴¹ OCDE, Vers une coopération fiscale globale, Rapport, 2000, p. 26.

1. L'identification des pratiques fiscales dommageables

483.- En Centrafrique, les pratiques nuisibles au rendement fiscal posent de sérieux problèmes aux administrations fiscale et douanière. La corruption reste le premier fléau et une des causes du dysfonctionnement des administrations fiscale et douanière centrafricaines. Elle est l'un des principaux freins au rendement fiscal. Il y a aussi la mauvaise gouvernance caractérisée par des pratiques peu orthodoxes de la gestion de la chose publique. C'est pour la plupart, une minorité riche qui détient le pouvoir politique et qui fait peser la charge fiscale sur la masse pauvre de la population¹³⁴². Le pouvoir politique s'exprime à travers les réseaux clientélistes, les redistributions de rentes, les compromis, les négociations ou des liens incestueux avec le milieu des affaires. Ce faisant, la corrélation entre la bonne gouvernance et la politique de la mobilisation des ressources fiscales achoppe dès lors que la corruption et l'incivisme fiscal persistent. En République Centrafricaine, la lutte contre la corruption est considérée comme l'un des principaux défis du développement¹³⁴³. Car, la RCA est considérée comme l'un des pays où la corruption est généralisée¹³⁴⁴. Dans l'Indice de perception de la corruption au monde, la RCA est classée 154^e sur 178 pays¹³⁴⁵. Compte tenu de l'ampleur du phénomène, il est essentiel que les administrations financières s'engagent dans une stratégie cohérente de réduction de la corruption combinant incitations, prévention, contrôles et sanctions¹³⁴⁶. Les campagnes de lutte contre la corruption ne sauraient remplacer les tâches difficiles que sont la réforme du secteur public et le renforcement des capacités¹³⁴⁷. D'une manière générale, la solution consiste à réformer la gestion du secteur public, un travail certes de longue haleine¹³⁴⁸.

484.- Dans cette dynamique, l'État peut accroître les recettes grâce à un système fiscal équitable et transparent basé sur un capital humain exempt de corruption et qui sert de norme de référence pour l'ensemble des administrations¹³⁴⁹. La mise en œuvre du code de transparence et de bonne

¹³⁴² Paul Marie GAUDEMET / Joël MOLINIER, Finances publiques : Fiscalité, Tome 2, 6^{ème} édition Montchrestien ; 1997, p.72.

¹³⁴³ PNUD, Résultats de l'enquête sur la corruption auprès des ménages et des entreprises, RCA, Décembre 2005.

¹³⁴⁴ Rapport d'évaluation du Programme d'Appui aux Réformes Economiques (PARE), 2008, p. 9.

¹³⁴⁵ Classement mondial, Organisation Transparency International, 2010.

¹³⁴⁶ Gérard CHAMBAS, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Économica*, 2005, p. 159.

¹³⁴⁷ Rapport sur la gouvernance en Afrique, Commission économique pour l'Afrique - Nations unies, 2005, p. 18.

¹³⁴⁸ Idem.

¹³⁴⁹ Dans la mesure où les impôts collectés par le gouvernement doivent servir à financer ses actions, un tel argument implique que les politiques publiques du gouvernement ou mieux leurs effets soient assez visibles aux yeux de la population de façon à les inciter à honorer leurs obligations fiscales. Aux actions du gouvernement

gouvernance dans la gestion des finances publiques¹³⁵⁰ et de la charte déontologique¹³⁵¹ est indispensable pour développer l'éthique dans les administrations fiscales et douanières¹³⁵². Par ailleurs, l'État centrafricain à ratifier la Convention des Nations unies contre la corruption. La Convention est un instrument efficace pour décourager, détecter, prévenir et combattre la corruption active et passive¹³⁵³. Il est urgent et nécessaire de la mettre en application. Ce qui permet de développer le civisme fiscal afin d'accroître les recettes et réduire considérablement la fraude et l'évasion fiscales. Une meilleure mobilisation des ressources fiscales passe prioritairement par un renforcement de la prévention et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, de même que la sécurisation des recettes fiscales¹³⁵⁴. Par ailleurs, la procédure du rescrit fait partie des instruments de prévention de l'évasion fiscale. Elle offre à tout contribuable la possibilité de saisir l'administration pour avis sur la régularité d'une opération qu'il envisage pour l'avenir. Il s'agit d'un accord conclu entre l'administration fiscale et le contribuable¹³⁵⁵. L'objectif est de sécuriser ce dernier préalablement à la réalisation d'une opération.

485.- La procédure est de guider le contribuable pour lui éviter de s'exposer au risque de redressement. Les administrations fiscale et douanière centrafricaines dans le cadre de leur modernisation, prennent toutefois le risque d'opter pour une certaine sélectivité des contrôles afin d'améliorer leur efficacité. Toutes ces mesures sont des formes de négociation entre l'État et les contribuables visant à rendre l'impôt efficace et acceptable. L'intégration des économies ne cesse de s'accélérer et met à l'épreuve le cadre fiscal international¹³⁵⁶. Cependant,

doivent être attachés de l'efficacité et des résultats probants : compétence des fonctionnaires, efficacité des dépenses publiques se traduisant en termes concrets par la fourniture des biens sociaux (éducation, santé), mise en place des infrastructures routières et de télécommunication, etc.), mise en place d'institutions de meilleure qualité, conduite efficace des autres politiques économiques et sociaux (redistribution, sécurité sociale, pauvreté...), etc.

¹³⁵⁰ Loi n° 17.023 du 21 décembre 2017 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques en République Centrafricaine.

¹³⁵¹ La déclaration d'Arusha du 7 juillet 1993 définit 15 grandes orientations en matière d'éthique douanière tandis que plusieurs forums internationaux (dont La Haye 2001) et la déclaration de Maputo (22 mars 2002) confirment cet engagement. L'OMD a aussi développé des codes de bonne conduite et méthodes d'évaluation.

¹³⁵² Gérard CHAMBAS, Afrique au sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Économica*, 2005, p. 154.

¹³⁵³ Nations Unies, Troisième Conférence internationale sur le financement du développement : Programme d'action d'Addis-Abeba, Document final, Juillet 2015, Paragraphe 25.

¹³⁵⁴ FONDAFIP, Une priorité incontournable pour 2017-2022 : Les finances publiques, condition majeure de la confiance et moteur de l'économie, Cercle des finances publiques, 31 mars 2017, p. 21.

¹³⁵⁵ Michel BOUVIER, La nouvelle administration financière et fiscale, LGDJ, 2011, p. 43.

¹³⁵⁶ Marwah RIZQY, L'évasion fiscale et l'évitement fiscal grâce aux paradis fiscaux, Mémoire pour la Commission des finances publiques, Université de Sherbrooke, septembre 2016, p. 14.

l'internationalisation accrue des échanges économiques continue de présenter des risques majeurs. Le développement des relations économiques internationales, qu'il s'agisse des échanges de biens, des échanges de services ou des échanges purement financiers, constitue un facteur favorable au développement de la fraude ou de l'évasion fiscale¹³⁵⁷. Les entreprises peuvent être tentées de réduire leurs obligations fiscales dans les pays en développement, notamment à travers des pratiques de prix de transfert¹³⁵⁸.

486.- En effet, les prix de transfert¹³⁵⁹ constituent un problème important pour les administrations fiscales, tant des pays industrialisés que des pays en développement. Ils sont devenus un enjeu majeur pour les administrations fiscales qui y voient une zone de risque pour les recettes fiscales de l'État¹³⁶⁰. Afin de lutter contre l'utilisation abusive des prix de transfert qui les prive de la juste part qui leur revient de l'assiette de l'imposition des multinationales, de nombreux États ont introduit des dispositions législatives relatives aux prix de transfert et/ou à l'évasion et la fraude fiscales. Pour d'autres, ils ont durci les règles déjà existantes. En Centrafrique, l'encadrement juridique en matière de contrôle de prix de transfert est lacunaire. La législation fiscale interne a subi la transposition des dispositions communautaires en la matière¹³⁶¹. Mais, il n'y a pas usage de technique particulière de contrôle des prix de transfert.

¹³⁵⁷ Véronique VONDO, L'efficacité du contrôle fiscal en Centrafrique, Mémoire, Master II Recherche, Université de Bangui, 2013, p. 63.

¹³⁵⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen - Fiscalité et développement : Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal ; 21.4.2010.

¹³⁵⁹ Les prix de transfert sont les prix de facturation internes entre des sociétés d'un même groupe implantées dans des juridictions fiscales différentes. Ils supposent donc des transactions intragroupes et le passage d'une frontière. Dans la mesure où les sociétés d'un groupe forment une même entité économique, et ne sont pas indépendantes les unes des autres, elles n'ont aucun intérêt à établir des prix de cession interne reflétant les conditions de marché. En revanche, les États ont intérêt à ce que ces prix de cession aboutissent à ce que chaque territoire puisse taxer la création de valeur qui lui revient. C'est sur la base de ce principe que, en 1928, une commission d'experts de la Société des Nations proposa d'établir le principe de pleine concurrence, obligeant en quelque sorte les multinationales à « jouer à la marchande ». Ce qui, à l'origine, était un fardeau pour les entreprises s'est de ce fait transformé en une massive opportunité d'optimisation en particulier dans un contexte de compétition fiscale. Parmi les stratégies d'optimisation fiscale adoptées par certaines entreprises multinationales figurent notamment l'attribution contractuelle des risques à des sociétés du groupe situées dans des pays à fiscalité faible à la faveur de transactions dans lesquelles des parties indépendantes ne s'engageraient sans doute pas ou encore le transfert d'actifs incorporels et d'autres actifs mobiles difficiles à valoriser vers des pays où ils peuvent bénéficier d'un régime fiscal favorable.

¹³⁶⁰ Document CREDAF, Les aspects prix de transfert des restructurations d'entreprises et des incorporels, Séminaire des Directeurs, Gabon, 24-26 février 2015.

¹³⁶¹ Les dispositions des articles 52 et suivants de la Directive CEMAC relative à l'impôt sur les sociétés sont reprises par le CGI en ses articles 131 et 131 bis.

Sur le plan international, les évolutions portent sur la réorientation des politiques¹³⁶² vers une lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) qui font peser des risques réels sur les recettes.

487.- La mise en œuvre du projet BEPS présente certains défis pour les pays d'Afrique dans la mesure où certaines actions BEPS nécessitent l'existence d'une infrastructure législative solide en matière de protection ou de collecte des données, infrastructure encore souvent inexistante dans ces pays¹³⁶³. Les mécanismes complexes de l'évasion fiscale pratiquée par les multinationales mettent particulièrement au défi les administrations, qui doivent déchiffrer de tentaculaires montages aux frontières de la légalité et de l'illégalité¹³⁶⁴. Les pays en développement éprouvent en outre des difficultés à mettre au point et à appliquer des régimes efficaces de prix de transfert et d'échange de renseignements, et plus généralement à améliorer la transparence¹³⁶⁵. Il importe vivement aux pouvoirs publics centrafricains de promouvoir une meilleure coopération afin de lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices par les multinationales en étant membre du cadre inclusif. La création du cadre inclusif a été bien accueillie par les pays africains et les organisations régionales africaines, qui y ont vu un moyen de faire entendre leur voix dans la mise en œuvre d'un projet jusque-là principalement porté par les pays développés¹³⁶⁶. Les administrations fiscale et douanière centrafricaines doivent développer les techniques de contrôle adaptées aux activités économiques internationales. C'est par le biais d'un effort concerté soutenu par les organisations régionales et internationales que la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales peut avoir un impact concret¹³⁶⁷.

¹³⁶² Le plan d'action OCDE/G20, entériné en septembre 2013, recense 15 actions spécifiques à mettre en œuvre et qui donnent aux Etats les instruments nationaux et internationaux permettant d'empêcher les multinationales de se soustraire partiellement ou totalement à l'impôt.

¹³⁶³ Séverine LAURATET et Charlotte DELSOL, Les retombées du plan BEPS en Afrique francophone : Analyse de l'impact sur les législations et pratiques fiscales des pays de l'OHADA, *Revue de Droit Fiscal*, n° 12, 22 mars 2018, pp. 13-18.

¹³⁶⁴ Eva JOLY, Pour en finir avec l'impunité fiscale, *Le Monde diplomatique* n° 747, Juin 2016, p. 21.

¹³⁶⁵ Gregory DE PAEPE et Ben DICKINSON, « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans *Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable*, Éditions OCDE, pp. 101-109.

¹³⁶⁶ Séverine LAURATET et Charlotte DELSOL, op cit.

¹³⁶⁷ Julien JARRIGE, Les pays en développement face au BEPS : défis et engagement, *Revue de Droit fiscal*, 9 juin 2016, n° 23, pp. 22-27.

488.- La dimension internationale de la fraude et de l'évasion fiscales oblige à des réponses plus globalisées, plus concertées entre les pays et les organisations¹³⁶⁸. De ce fait, les pouvoirs publics doivent renforcer les capacités des administrations fiscales en matière de politique fiscale internationale, de prix de transfert et d'échange de renseignements face aux défis inédits résultant de la mondialisation¹³⁶⁹. Ils doivent également lutter contre l'érosion de la base d'imposition en améliorant la transparence et en clarifiant les dispositions régissant les incitations fiscales et les régimes fiscaux préférentiels, ainsi que la manière dont ils sont gérés et structurés¹³⁷⁰. Un effort pour réduire de façon appréciable les flux financiers illicites, notamment en renforçant pour cela la réglementation nationale et en intensifiant la coopération internationale¹³⁷¹. Par ailleurs, un renforcement des Administrations fiscale et douanière s'avère nécessaire en la matière par une révision de la législation fiscale régionale suivant le cadre inclusif proposé par l'OCDE. Car, les systèmes fiscaux vont peu à peu évoluer vers plus de cohérence, de clarté et d'exhaustivité dans la mesure où les législations et les pratiques administratives pour lutter contre l'érosion de la base imposable et le transfert de bénéfices s'automatisent avec, et en parallèle, au plan BEPS¹³⁷². De ce fait, la mondialisation peut être positive pour les contribuables afin de développer le civisme fiscal.

2. Le lien entre le civisme fiscal et le développement : facteur de mobilisation des recettes fiscales

489.- Le civisme fiscal, c'est-à-dire l'accomplissement volontaire de leurs obligations fiscales par les contribuables, constitue une des actions stratégiques pour les administrations fiscale et douanière centrafricaines. Il s'appuie sur les deux piliers de l'administration que sont le service à l'utilisateur et le contrôle. Les indicateurs visant à mesurer les progrès dans la promotion du civisme fiscal s'attachent à évaluer le respect spontané des obligations déclaratives par les usagers et le paiement de l'impôt dû. Le socle sur lequel doit être bâtie la fiscalité au service du

¹³⁶⁸ Les problématiques liées à l'élaboration des politiques de contrôle fiscal et leur mise en œuvre, 25^e colloque du CREDAF, Dakar, Sénégal, du 19 au 22 avril 2010.

¹³⁶⁹ OCDE, Les recettes fiscales, moteur du développement durable, dans *Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable*, Éditions OCDE. Document en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2014-fr>

¹³⁷⁰ *Idem*.

¹³⁷¹ CNUCED, *Le développement économique en Afrique*, Rapport 2009, p. 45.

¹³⁷² Séverine LAURATET et Charlotte DELSOL, Les retombées du plan BEPS en Afrique francophone : Analyse de l'impact sur les législations et pratiques fiscales des pays de l'OHADA, *Revue de Droit Fiscal*, n° 12, 22 mars 2018, pp. 13-18.

développement reste fondamentalement, la culture du civisme fiscal qui constitue avant toute chose, un acte citoyen qui exprime la confiance en l'État. Le civisme fiscal tient davantage à une perception positive des institutions et des services publics¹³⁷³. Aussi, pour éviter que ce phénomène ne débilite tout dessein fiscal réformateur, faut-il que les responsables de l'administration se conduisent comme des « montreurs de conduite »¹³⁷⁴, selon l'expression de Monsieur Bertrand de JOUVENEL. Tout citoyen doit payer l'impôt sans exception aucune. Le civisme fiscal est au cœur de la mise en place des institutions et de la relation entre le citoyen et l'État. L'amélioration du civisme repose sur une plus grande réactivité des services face aux principales défaillances en matière de déclaration et de paiement. Ces facteurs aggravent l'inégalité déjà constatée dans la répartition de la charge fiscale et contribuent à une remise en cause sérieuse du principe d'équité.

490.- La communauté internationale a déjà reconnu la nécessité de lutter contre les effets pervers du système fiscal lorsqu'il engendre corruption et mauvaise gouvernance¹³⁷⁵. En particulier, elle agit au travers d'initiatives favorisant la transparence autour des rentes provenant de ressources naturelles. On citera à cet égard l'initiative pour la transparence dans les industries extractives lancée en 2003 (ITIE)¹³⁷⁶ et la Convention de l'OCDE¹³⁷⁷ sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales. Dans cette optique, l'enjeu est d'assujettir un plus grand nombre de citoyens et d'entreprises à l'impôt de manière plus consensuelle¹³⁷⁸, afin d'améliorer les recettes. De même, les améliorations potentielles de la gouvernance doivent être prises en compte dans le cadre des réformes fiscales. Pour ce faire, les administrations fiscale et douanière centrafricaines doivent se doter d'une véritable stratégie fiscale internationale afin de réduire les pratiques dommageables. Des progrès doivent être réalisés pour améliorer la qualité du contrôle fiscal, depuis la préparation des contrôles avec une meilleure réactivité jusqu'à leurs conséquences. En outre, une meilleure acceptation des contrôles par les contribuables doit être recherchée, par la pédagogie, la simplification des procédures pour les personnes contrôlées et le traitement rapide des

¹³⁷³ Quels sont les déterminants du civisme fiscal ? Fiscalité et développement, OCDE, mars 2013.

¹³⁷⁴ Bertrand de JOUVENEL, Histoire naturelle de sa croissance, in Du pouvoir, éd. Du cheval ailé, 1945, pp. 541-557.

¹³⁷⁵ La Conférence de Monterrey, la Conférence de Doha et la Conférence d'Addis-Abeba.

¹³⁷⁶ La RCA accède à l'ITIE le 21 novembre 2008.

¹³⁷⁷ Convention de l'OCDE contre la corruption, 1997.

¹³⁷⁸ OCDE, Gouvernance, fiscalité et responsabilité : enjeux et pratiques, 2008, p. 10.

contentieux. Les orientations stratégiques de la politique de contrôle fiscal poursuivent trois objectifs principaux. D'abord, la finalité dissuasive consolide le civisme fiscal de tous les contribuables. Ensuite, la finalité budgétaire vise à recouvrer avec rapidité et efficacité l'impôt éludé. Enfin, la finalité répressive sanctionne les comportements frauduleux.

491.- Pour y parvenir, les administrations fiscale et douanière disposent, d'une part, de moyens juridiques adéquats à la réalisation de ces missions. En effet, la fiscalité s'inscrit dans un cadre juridique très développé. Comme l'écrivent les Professeurs Jean-Jacques BIENVENU et Thierry LAMBERT, la fiscalité est inconcevable sans juridisme¹³⁷⁹. Car seul le droit permet de limiter l'arbitraire législatif et réglementaire et de garantir une certaine stabilité et transparence de la matière¹³⁸⁰. D'autre part, elles disposent des moyens humains et matériels qui leur sont alloués pour l'accomplissement des objectifs fixés. Dans ce contexte, elles doivent rechercher la meilleure adéquation possible entre ces moyens et les objectifs qui leur sont fixés. Cette recherche constante d'efficacité les amène nécessairement à perfectionner leur organisation interne, mais également à améliorer le déroulement des procédures de contrôle fiscal afin d'optimiser son fonctionnement et son rendement. Cette efficacité ainsi recherchée ne peut cependant être atteinte que si les administrations fiscale et douanière acceptent de repenser leur relation avec les contribuables. Il serait souhaitable pour l'administration fiscale centrafricaine d'expérimenter l'exemple de l'administration fiscale ivoirienne en mettant en place un Observatoire des contrôles fiscaux, structure de veille et d'alerte destinée à éviter les dérapages à l'occasion des contrôles ou des procédures de recouvrement. La programmation du contrôle constitue une étape préalable indispensable pour permettre aux administrations fiscale et douanière de s'assurer avec efficacité de la sincérité des éléments déclarés par les contribuables.

492.- Pour y parvenir, l'administration doit disposer d'outils lui permettant d'identifier les informations utiles à sa mission, mais également d'adapter les moyens dont elle dispose aux objectifs qui lui sont fixés. Dans ce contexte, la recherche du renseignement¹³⁸¹ apparaît comme

¹³⁷⁹ Jean-Jacques BIENVENU et Thierry LAMBERT, *Droit fiscal*, PUF, 2010, p. 16.

¹³⁸⁰ Sylvie CAUDAL, *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, 2014, p. 20.

¹³⁸¹ La mobilisation du renseignement vise à obtenir des informations sur les indicateurs et agrégats macroéconomiques nationaux, sur l'environnement international, et surtout des renseignements d'ordre économique, comptable, commercial et financier sur les entreprises et les particuliers, en vue du contrôle de la régularité des déclarations qu'elles souscrivent. Une meilleure programmation du contrôle fiscal repose sur un contrôle sur pièces suffisant afin de permettre une réelle optimisation des choix. Pour cela, la qualité des renseignements en dépend.

un axe prioritaire de l'action administrative devant permettre la détection des fraudes. Elle suppose cependant que les administrations fiscale et douanière disposent d'outils juridiques de collecte de l'information et d'équipes spécialisées agissant en complémentarité avec d'autres services et administrations. Elles doivent, par ailleurs, assurer une conduite efficace du dispositif de recherche, tout en veillant à ce que les droits des contribuables soient respectés à chaque étape des procédures mises en œuvre. L'efficacité du contrôle implique également que l'administration soit en mesure de proportionner les moyens dont elle dispose aux enjeux de la fraude. Ce qui suppose qu'elle ait à sa disposition des outils informatiques capables de détecter les anomalies ou incohérences que peuvent présenter les déclarations des redevables. Ces outils d'analyse-risques doivent pouvoir apporter une aide à la synthétisation des informations et déclarations concernant les redevables. Ils doivent contribuer également à la connaissance du tissu fiscal permettant d'identifier les zones à risques. Enfin, ils doivent permettre de définir une politique de contrôle fiscal, mais d'améliorer l'organisation des services de gestion et de contrôle.

493.- Pendant longtemps, la contrainte et la menace des sanctions étaient les seuls remèdes appliqués pour favoriser le civisme fiscal. Cependant, une analyse des causes de l'incivisme doit conduire les pouvoirs publics à intégrer une autre approche, celle d'une administration de service. En effet, l'introduction du civisme fiscal dans le système scolaire de base et son extension au cycle secondaire est une préoccupation majeure que les autorités publiques entendent expérimenter. Ainsi, les méthodes administratives¹³⁸² pour promouvoir le civisme fiscal et renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale et douanière sont variées. Il s'agit d'éduquer à travers des campagnes d'information. La lutte contre la fraude vise également à cibler et à renforcer les sanctions à l'encontre des fraudeurs qui contreviennent délibérément aux principes fondamentaux d'égalité devant les charges publiques et de consentement à l'impôt. Elle concourt à trois objectifs à savoir mieux détecter, appréhender et sanctionner les défaillants. Il s'agit aussi de mettre en place une administration de service, de rendre les règles fiscales simples et accessibles à tout le monde. De toutes ces mesures, le renforcement des capacités des acteurs nationaux est indispensable au redressement effectif et pérenne du pays. Pour qu'il puisse s'inscrire dans la durée, le développement implique une

¹³⁸² Rapport de la Cour des Comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, p. 197.

appropriation et un pilotage innovant par les administrations fiscale et douanière centrafricaines.

II – L’AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FISCALE, UN DÉFI POUR LA LISIBILITÉ DE LA POLITIQUE FISCALE

494.- Dans la plupart des États du monde, le système fiscal est indissociable de la croissance économique et les impôts constituent le principal levier de fonds pour financer les services essentiels et investir à long terme dans les biens publics¹³⁸³. Il est indéniable que la fiscalité soit un facteur clé du développement. Cependant, dans les pays en développement, la relation entre fiscalité et gouvernance reste un champ négligé¹³⁸⁴. La pertinence du lien entre la politique fiscale et la relation État et citoyens pose l’épineux problème de l’amélioration de la gouvernance¹³⁸⁵. La nécessité de l’amélioration de la gouvernance en matière fiscale en Centrafrique repose sur un constat d’échec dans le choix des stratégies de développement économique mises en œuvre. Cette situation d’échec est imputable à la mauvaise appréhension du modèle de gouvernance et à l’inadéquation des outils de gestion des finances publiques centrafricaines. Pour cause, l’accès au pouvoir donne une emprise sur les richesses. Il permet de bénéficier de prébendes, de participer aux réseaux corruptifs, d’accéder aux diverses rentes et de contrôler des activités illicites en lien avec les pouvoirs légaux. Le contexte demeure celui du clientélisme, de la confusion entre la chose publique et la chose privée¹³⁸⁶. Car, le rapport à l’impôt n’est pas le même selon que l’on est proche du pouvoir politique, que l’on est riche et que l’on opère dans l’informel. Il est caractérisé par le trafic d’influence impliquant les barons du régime qui cherchent à amasser des fortunes. Il en est résulté au plan fiscal, non seulement des outils mal conçus, mais aussi des pratiques qui révèlent une gestion chaotique. Les errements, concussions et autres gestions de faits foisonnent, illustrant la « mal-administration »¹³⁸⁷ de la fiscalité centrafricaine. Cet état de fait témoigne de l’impérieuse nécessité d’une autre gouvernance en matière fiscale, un gage de modernisation de l’information financière (1) et d’amélioration de l’environnement économique (2).

¹³⁸³ OCDE, Gouvernance, fiscalité et responsabilité : enjeux et pratiques, 2008, p. 3.

¹³⁸⁴ OCDE, op cit, p. 10.

¹³⁸⁵ Idem.

¹³⁸⁶ Philippe HUGON, *Afriques : Entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, 2016, p. 85.

¹³⁸⁷ Gustave Amavi KOUEVI, *Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d’une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière*, Revue Droit fiscal, supplément au n°25 juin 2007, p. 53.

1. La modernisation de l'information financière

495.- La réflexion sur le système fiscal peut induire un gouvernement à être plus responsable, et donc une meilleure gouvernance¹³⁸⁸. A cet effet, la fiscalité apparaît comme le fondement de l'efficacité et de la fiabilité de l'État¹³⁸⁹. La nouvelle gouvernance fiscale, en Centrafrique, devra déboucher sur des politiques fiscale et budgétaire tournées vers des résultats concrets et mesurables. Elle requiert pour ce faire la ferme volonté politique de cerner tous les enjeux du système et de recourir à tous les outils déterminants¹³⁹⁰. Pour cela, il apparaît impérieux pour les pouvoirs publics de prendre des mesures pouvant permettre d'améliorer le système fiscal et la politique fiscale en fonction des choix économiques et politiques. C'est dire combien il importe de mettre au centre des préoccupations fiscales un ensemble d'autres considérations économiques, financières, politiques et sociales¹³⁹¹. De ce fait, la politique fiscale doit se reposer sur des perspectives dynamiques afin de mobiliser les ressources financières nécessaires au développement socio-économique du pays. Ce faisant, une bonne gouvernance dans le domaine fiscal ne peut pas être exportée ou imposée de l'extérieur. C'est à un gouvernement responsable qu'il appartient de pourvoir aux besoins élémentaires des citoyens¹³⁹². Pour ce faire, il faut promouvoir la transparence des règles et des critères de gestion. Comme l'affirme le Professeur Thierry LAMBERT, la transparence est aujourd'hui une exigence de la démocratie. Elle est associée à l'idée qu'elle participe à la lutte contre la corruption et que c'est aussi un outil concourant à la bonne gouvernance. Plus généralement, la transparence des finances publiques s'impose comme un élément consubstantiel de la gestion publique¹³⁹³.

496.- La transparence est, à ce titre, une condition de succès de l'émergence d'une nouvelle gouvernance en matière fiscale. Car, il faut de ce fait harmoniser les efforts dans divers domaines afin d'éviter les interactions négatives entre les différents déterminants de la

¹³⁸⁸ Honoré MBEKO, La problématique de la Gouvernance en République Centrafricaine, PNUD Bangui, Janvier 1998, p. 30.

¹³⁸⁹ OCDE, Gouvernance, fiscalité et responsabilité : enjeux et pratiques, 2008, p. 9.

¹³⁹⁰ Gustave Amavi KOUEVI, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, Revue Droit fiscal, supplément au n°25 juin 2007, p. 54.

¹³⁹¹ Idem.

¹³⁹² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen - Fiscalité et développement : Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, 28.4.2009. Document en ligne :

¹³⁹³ Thierry LAMBERT, « Editorial », Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2017/1, pp. 3-4.

discipline fiscale¹³⁹⁴. La mobilisation des ressources intérieures avec un régime fiscal et une politique fiscale mieux structurés permet de sécuriser une base de revenus durable et d'investir sur le plan économique¹³⁹⁵. De même, la transparence des recettes contribue de plusieurs manières à améliorer la responsabilité. La publication des statistiques sur les recettes peut contribuer à faire la transparence sur les impôts acquittés et les services publics fournis en renforçant la légitimité de l'État. Encourager la transparence de la gestion des incitations fiscales et des conditions dans lesquelles il est possible d'en bénéficier vise à démontrer l'utilité des dépenses fiscales. Au niveau international, l'amélioration de la transparence peut faciliter la résolution de problèmes tels que l'utilisation abusive des prix de transfert. La transparence des informations financières communiquées par les entreprises multinationales peut également contribuer à faire progresser la discipline fiscale. Cet effort de transparence est devenu un élément essentiel de la gestion qu'il faut améliorer en ce qui concerne les administrations fiscale et douanière centrafricaines. La manière dont les citoyens perçoivent les agents publics, et notamment les fonctionnaires des impôts, peut influencer sur leurs attitudes face à l'impôt¹³⁹⁶.

497.- En ce qui concerne la communication, le défi à relever est de parvenir à un véritable changement de mentalité induisant un nouveau rapport du citoyen centrafricain à l'impôt. Il faut faire accepter l'impôt par une bonne politique de communication. Pour ce faire, d'intenses actions de communication, aussi bien en interne qu'à l'externe, doivent être menées. Les remèdes à l'incivisme doivent être adaptés au contexte socio-économique du pays. Ils doivent résulter d'un plan d'action qui implique largement l'administration de service qui fait appel à une politique communicationnelle soutenue. Les administrations fiscale et douanière centrafricaines doivent inscrire la communication comme l'une des priorités stratégiques qui vise l'acceptation de l'impôt par le citoyen. Il serait souhaitable qu'une cellule de communication soit mise en place pour l'animation d'émissions radio diffusées et télévisées.

¹³⁹⁴ Les recherches menées par l'OCDE/Forum sur l'administration de l'impôt dans ce domaine ont identifié six déterminants du comportement des contribuables à cet égard : possibilités offertes, économie, normes sociales, équité et confiance, dissuasion ainsi que les interactions entre ces différents facteurs. Forum sur l'administration de l'impôt : sous-groupe sur la discipline fiscale des petites et moyennes entreprises (PME) (2010) Information Note Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour. <http://www.oecd.org/ctp/taxadministration/46274793.pdf>

¹³⁹⁵ Julien JARRIGE, Les pays en développement face au BEPS : défis et engagement, Revue de Droit Fiscal, 9 juin 2016, N° 23, p. 22.

¹³⁹⁶ Melinda MOORE, Improving Governance in the MENA Region through Tax Reform? 2012 (Document de travail pour la Conférence régionale MENA sur l'amélioration de la gouvernance et l'équité fiscale, mai 2012). http://www.itdweb.org/documents/Conferences/MENAConference2012/Presentations/MENA_ConferenceMPM_3May2012_Versionfortranslation.pdf

L'amélioration des relations humaines est une revendication légitime. A cet effet, le contribuable doit être éclairé, conseillé et aidé par l'administration fiscale. Les contribuables doivent également être informés des changements intervenus dans la loi fiscale et avoir un accès facile à l'information¹³⁹⁷. Cette méthode permet aux contribuables de connaître la législation qui leur est applicable et la position de l'administration quand il y a lieu à interprétation. Des séances d'informations et de sensibilisation sont à organiser sur les nouvelles dispositions de la loi de finances. Les contribuables doivent être guidés dans leurs déclarations par des documents administratifs concis, claires et mis à leur disposition.

498.- De toutes les relations entre l'État et le citoyen, la relation fiscale est sans doute la plus sensible et donc la plus vulnérable. Il faut éviter de la brusquer et, pire, de la casser, déclarait Monsieur Laurent FABIOUS¹³⁹⁸. En plus de la communication sur l'impôt, l'information économique doit être un axe stratégique de la nouvelle gouvernance en matière fiscale. La stratégie à mettre au point consiste à faciliter l'accès d'information économique à l'ensemble des agents économiques. Ces stratégies concernent notamment le renforcement des capacités locales de génération, de gestion, de diffusion de l'information économique¹³⁹⁹, en utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). En effet, les nouvelles technologies de l'information et du savoir ont un impact sur les modes d'apprentissage, sur la productivité et la compétitivité. Les NTIC modifient les rapports au monde et permettent l'accès à l'information et à la connaissance. Simplifier les régimes fiscaux et recourir davantage aux technologies de l'information sont des moyens d'améliorer le civisme et la discipline fiscale. Car, l'amélioration du civisme fiscal nécessitera le perfectionnement du système de gestion de l'impôt par des moyens adéquats. Il s'agit notamment de l'éducation du contribuable, de l'utilisation efficace des systèmes automatiques et de l'amélioration de la coopération entre les administrations fiscales et douanières pour lutter contre l'évasion fiscale¹⁴⁰⁰. En tout état de cause, la diffusion de l'information économique va avoir des impacts sur l'environnement

¹³⁹⁷ Rapport de la Cour des Comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, p. 199.

¹³⁹⁸ Laurent FABIOUS, Communication lors du 2^{ème} colloque international « Fiscalité et développement » Paris, 1982.

¹³⁹⁹ Roger YELE, Paul DOKO et Abel MAZIDO, Les défis de la Centrafrique : Gouvernance et stabilisation du système économique, CODESRIA, 2011, p. 213.

¹⁴⁰⁰ OCDE, Perspectives économiques en Afrique 2009, p. 54.

économique. De ce fait, la corrélation entre les NTIC et le développement économique est une réalité incontournable pour l'amélioration de la gouvernance fiscale en Centrafrique.

2. La corrélation entre réforme fiscale et amélioration de l'environnement économique

499.- Il est aujourd'hui largement reconnu que le rôle du secteur privé dans l'accélération de la croissance économique est essentiel. Cependant, les conditions politiques, légales et institutionnelles sont défavorables au développement du secteur privé. Les obstacles administratifs à l'enregistrement des sociétés, la corruption, le manque de dialogue entre secteur public et privé sont autant d'obstacles à la promotion de l'investissement productif. De même, un environnement commercial à haut risque et peu favorable est principalement à l'origine de faibles investissements¹⁴⁰¹. Les institutions et États africains¹⁴⁰² ont largement pris conscience de cette nécessité et la plupart des gouvernements s'efforcent d'améliorer le climat des affaires et les garanties offertes à l'investisseur¹⁴⁰³. Pour attirer les investisseurs étrangers, le pays hôte doit impérativement afficher une stabilité sur le plan politique, économique et social. Il s'agit de créer un environnement favorable au secteur privé dans le pays. En effet, l'étroitesse des liens entre le commerce et l'investissement invite les économies africaines à se donner les moyens d'une véritable politique d'encouragement à l'investissement et au partenariat¹⁴⁰⁴. Le Consensus de Monterrey¹⁴⁰⁵ met en exergue l'importance des efforts visant à créer un climat d'investissement transparent, stable et prévisible pour permettre aux pays en développement

¹⁴⁰¹ La RCA occupe la dernière place dans le rapport du « Doing Business », Rapport de la Banque Mondiale 2010.

¹⁴⁰² Le Consensus de Monterrey adopté lors de la Conférence internationale sur le financement du développement de 2002 et la Déclaration de Doha adoptée à l'issue de la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement en 2008, appelaient déjà à mobiliser des ressources privées domestiques et internationales pour le développement.

¹⁴⁰³ De nombreux exemples en témoignent, qu'ils s'agissent de la Charte des Investissements CEMAC établie en 1999, du site officiel de Djibouti dédié aux Investissements étrangers, du code d'investissement de l'East African Community de 2006, ou du Code des incitations aux investissements de Tunisie, actualisé par la loi de finances pour 2008.

¹⁴⁰⁴ Corinne VADCAR, « L'investissement étranger en Afrique », Afrique contemporaine, N° 181, 1997, p. 34.

¹⁴⁰⁵ Le Consensus de Monterrey est un document issu de la Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey au Mexique en mars 2002. Le document comporte un ensemble de mesures à adopter aux plans national et international afin d'offrir des conditions de vie plus acceptables aux populations des pays pauvres. Le consensus de Monterrey a mis l'accent sur l'effort à fournir dans plusieurs domaines de développement, notamment la mobilisation des ressources nationales, l'adoption au plan national de politiques macroéconomiques rationnelles qui tiennent en compte la nécessité d'assurer la viabilité des politiques budgétaires, moyennant une fiscalité et une Administration fiscale équitables.

Nations Unies, Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002, p. 3.

d'attirer les flux de capitaux productifs¹⁴⁰⁶. Il estime que pour attirer ou accroître les investissements de capitaux productifs, des efforts sont nécessaires dans les domaines liés aux cadres législatifs et réglementaires¹⁴⁰⁷.

500.- A cet égard, les pouvoirs publics ont pris des mesures visant à améliorer l'environnement des affaires en RCA, notamment la réglementation des affaires est désormais régie par le Traité de l'OHADA¹⁴⁰⁸. Des organes de régulation sont mis en place, notamment le Cadre mixte de concertation pour l'amélioration des affaires, une plateforme de dialogue public-privé, l'adhésion à l'Initiative ITIE et au processus de Kimberley. L'appropriation du processus de développement favorise un environnement plus propice aux investissements privés. Un pays en situation de fragilité, comme le Centrafrique, ne dispose pas des capacités nécessaires pour gérer efficacement son système fiscal. Avec un niveau faible de rendement fiscal, il est pris au piège d'un cercle vicieux qui induit des investissements faibles. Pour ce faire, il est impérieux de mettre en œuvre une politique fiscale destinée à encourager, coordonner et rationaliser l'effort d'investissement¹⁴⁰⁹. Parmi les mesures adoptées, on peut citer la nécessité de favoriser l'investissement direct étranger par des mesures d'allègement de la fiscalité¹⁴¹⁰. En effet, les dépenses fiscales consenties ne peuvent et doivent se justifier que pour faciliter la réalisation des investissements considérés comme indispensable au développement économique du pays.

501.- Par ailleurs, les investisseurs étrangers ont besoin de clarté dans le domaine fiscal pour effectuer leurs transactions et se développer¹⁴¹¹. Pour cause, les pays en développement, dont le Centrafrique, sont souvent caractérisés par une structure fiscale complexe, qui exerce un effet de freinage sur l'activité des entreprises tout en limitant les perspectives de croissance¹⁴¹². De

¹⁴⁰⁶ CNUCED, Rapport sur l'Investissement International, 2004.

¹⁴⁰⁷ Notamment ceux qui concernent la mise en valeur des ressources humaines, le refus de la double imposition, les normes comptables et la promotion de la concurrence. D'autres mécanismes tels que les partenariats entre les secteurs public et privé et la signature d'accords d'investissements sont jugés tout aussi importants.

Nations Unies, Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002, p. 6.

¹⁴⁰⁸ L'acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage de l'OHADA adopté en 1999, constitue également un outil simple, moderne et adapté, applicable à tout différend interne ou international, qui assure aux entreprises la liberté de commercer et la sécurité juridique qu'elles recherchent. Dans le même esprit, l'objectif général de la réforme du droit OHADA concernant les sûretés participe à l'amélioration de l'environnement du droit des investisseurs dans l'espace régi par cette organisation.

¹⁴⁰⁹ Roger RABETAFIKA, Réforme fiscale et révolution socialiste à Madagascar, L'Harmattan, 1990, p. 107.

¹⁴¹⁰ Nations Unies, Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002, p. 6.

¹⁴¹¹ Idem.

¹⁴¹² Idem.

manière générale, la fiscalité n'est pas le seul paramètre qui intervient dans la prise d'une décision d'investissement. Depuis longtemps, l'impôt est utilisé pour stimuler l'investissement et orienter certaines actions du secteur productif. L'investissement est, de ce fait, une priorité de la politique du développement. Les mesures qui sont prises pour le stimuler sont accompagnées de dispositions fiscales efficaces pour l'investissement privé. L'État ne peut plus aujourd'hui ignorer que de la santé de l'économie dépend sa capacité à faire face aux charges qui lui incombent et qu'il ne peut rester dès lors indifférent à la rentabilité et à l'efficacité de la fiscalité¹⁴¹³. Il faut prendre des mesures favorisant la qualité de l'environnement fiscal. En effet, l'environnement fiscal est une composante essentielle de la qualité d'un système fiscal. Le Professeur Néji BACCOUCHE considère que l'environnement fiscal doit être entendu au sens large. Il ne se limite pas aux seuls éléments du système d'imposition au sens fiscal. Mais, il englobe aussi le cadre législatif et réglementaire de tous les prélèvements obligatoires, et l'appareil administratif fiscal. Il implique plus généralement les garanties de nature à sécuriser le contribuable contre tout arbitraire ou tout traitement individuel fiscalement discriminatoire¹⁴¹⁴. Le Professeur BACCOUCHE ajoute que l'environnement fiscal favorable suppose une législation fiscale relativement simple et relativement stable¹⁴¹⁵. Il suppose aussi une administration qui considère le contribuable, notamment lors du contrôle fiscal, comme un partenaire et non comme un « fraudeur présumé »¹⁴¹⁶.

502.- La corrélation entre réforme fiscale et amélioration de l'environnement économique joue un rôle clé, dans la mesure où elle facilite la tâche des entreprises en matière d'investissement et de commerce. Pour ce faire, l'État doit prendre des mesures pour créer les conditions nécessaires au développement économique. Cela demandera un engagement politique fort pour rompre avec les habitudes du passé, conjugué à une amélioration de l'État de droit, afin de lutter contre les vulnérabilités sociopolitiques¹⁴¹⁷. Ce qui requiert l'application de mesures structurelles visant à réduire les distorsions du marché pour promouvoir un environnement favorable aux investisseurs privés ainsi qu'à renforcer la mobilisation des recettes fiscales.

¹⁴¹³ Michel BOUVIER, Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, LGDJ, 2014, p.194.

¹⁴¹⁴ Néji BACCOUCHE, L'environnement fiscal de l'entreprise à l'heure de l'internationalisation de l'économie : le cas tunisien, IACE, Sousse, novembre 2001, page 87.

¹⁴¹⁵ Idem.

¹⁴¹⁶ Ibidem.

¹⁴¹⁷ République Centrafricaine : Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix (PNRCP) 2017-2021, p. 43.

Ainsi, les réformes juridiques et institutionnelles visant à améliorer le climat des affaires et à favoriser le secteur privé afin d'améliorer la compétitivité ont été envisagées. En vue de favoriser l'attractivité des investissements et de renforcer la collaboration avec le secteur privé, le Code de commerce et le Code général des impôts ont été actualisés. La loi portant charte des investissements a fait l'objet d'amendements qui sont en cours d'examen par l'Assemblée nationale. Le projet de loi modifiant les conditions du partenariat public/privé est en cours de finalisation. Sur le plan institutionnel, le Cadre mixte de concertation pour l'amélioration des affaires (CMCAA) et le Cadre de concertation administration fiscale et secteur privé sont en place et contribuent au dialogue entre l'État et le secteur privé, afin d'améliorer la transparence dans les secteurs clés de l'économie centrafricaine¹⁴¹⁸. L'efficacité de toutes ces réformes impliquent la mise en œuvre de politiques publiques adéquates.

PARAGRAPHE 2 : POLITIQUES PUBLIQUES ET IMPÔT : NOUVEAUX PARADIGMES

503.- Les vulnérabilités¹⁴¹⁹ de nature sociopolitique constituent une dimension clé du développement économique. L'expérience historique révèle en effet que les crises sociopolitiques peuvent durablement enrayer les processus de développement et conduire à une dégradation marquée des composantes économiques et financières du pays¹⁴²⁰. Elles impactent la capacité productive du pays en ayant des ruptures dans le processus de création de richesse nationale. Les comportements de prédation et de captation de rentes et d'instabilité politique sont des facteurs essentiels de gaspillage des ressources et de fuite des capitaux¹⁴²¹. De ce fait, l'efficacité et l'efficacité des interventions publiques sont un enjeu majeur¹⁴²² pour la mobilisation des recettes fiscales. La politique fiscale ne peut pas être dissociée des politiques publiques. Car, le pouvoir de lever l'impôt est intrinsèquement lié à la notion de l'État, d'où

¹⁴¹⁸ FMI, Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne : Mobilisation des recettes fiscales et investissement privé, Études économiques et financières, Rapport, Avril 2018, p. 16.

¹⁴¹⁹ La notion de vulnérabilité renvoie à « la propension ou prédisposition d'une société, d'une institution ou d'une population à subir les conséquences négatives d'une crise », AFD, 2017. Cité par Clémence VERGNE et Camille LAVILLE.

¹⁴²⁰ Clémence VERGNE et Camille LAVILLE, Comment analyser le risque sociopolitique ? Une composante clé du risque-pays, Revue, AFD / Macroéconomie & Développement / Janvier 2018. Document internet : www.afd.fr

¹⁴²¹ Philippe HUGON, *Afriques : Entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, 2016, p. 205.

¹⁴²² Rozenn DESPLATZ et Marc FERRACCI, Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens, FRANCE STRATÉGIE, SEPTEMBRE 2016, p. 5. Document en ligne : http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/guide_methodologique_20160906web.pdf

l'enjeu politique est crucial. Mais lorsqu'il s'agit d'optimiser la fiscalité pour atteindre les objectifs en matière de développement, l'État doit alors faire face à une série de défis. La nécessaire convergence de la politique fiscale et la politique économique requiert aussi des tours de vis démocratiques¹⁴²³. Or réussir cette entreprise, suppose de s'émanciper des contraintes négatives qui agissent aujourd'hui sur la République Centrafricaine. L'enjeu essentiel réside dans la recherche d'un processus de stabilisation, comme un impératif à la mobilisation des ressources fiscales (I). Sur la base de l'analyse des vulnérabilités sociopolitiques, il s'agit de mettre en perspective la politique de la décentralisation comme facteur d'institution de la fiscalité locale en Centrafrique (II).

I – LA RECHERCHE D'UN PROCESSUS DE STABILISATION : UN IMPÉRATIF POUR UNE MOBILISATION EFFICACE DES RESSOURCES FISCALES

504.- La stabilisation d'un État suppose un État suffisamment fort afin d'assurer la sécurité. Cette autorité doit être largement acceptée, fondée sur la démocratie, certes proche du modèle occidental, sans en être un décalque. Le processus doit surtout viser à stabiliser le cadre politique. Il contient des engagements vis-à-vis de la population, notamment le respect par les pouvoirs publics des textes consacrant les droits et libertés de la personne humaine. Alors, pour s'inscrire dans la stabilité, l'État centrafricain a l'obligation de construire l'État de droit en mettant en place les structures pour l'atteindre¹⁴²⁴. C'est alors que la sécurité va apparaître comme un impératif à la mobilisation efficace des ressources fiscales. Les pays sortant d'un conflit dont l'administration et la base d'imposition sont littéralement dévastées éprouvent énormément de difficultés à mobiliser des recettes intérieures¹⁴²⁵. De tous les temps, la fragilité de l'État s'est révélée en Centrafrique comme une constance majeure qui entrave le processus de développement de ce pays. L'instabilité politique constitue un des obstacles majeurs à la mobilisation efficace des recettes fiscales. Elle est une des plaies les plus gênantes du développement économique et social en Afrique quels que soient les instruments d'intervention

¹⁴²³ Gustave Amavi KOUÉVI, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, Revue Droit fiscal, supplément au n°25 juin 2007, p. 50.

¹⁴²⁴ Augustin Jérémie DOUI WAWAYE, La sécurité, la fondation de l'État centrafricain : contribution à la recherche de l'État de droit, Thèse, Université de Bourgogne, 2012, p. 13.

¹⁴²⁵ Gregory DE PAEPE et Ben DICKINSON, « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable, Éditions OCDE, pp. 101-109.

auxquels l'on a recours pour amener des transformations structurelles¹⁴²⁶. Cependant, l'ampleur de l'instabilité politique en République Centrafricaine est révélatrice de l'érosion de l'autorité de l'État. En effet, la fréquence et la variété des événements qui surviennent, montrent à quel point la vie politique centrafricaine a été instable¹⁴²⁷.

505.- La fragilité politico-institutionnelle affecte l'image du pays, entame la crédibilité et affaiblit l'autorité de l'État. Les successions d'événements politico-militaires qu'a connu le pays ont entraîné un ralentissement significatif de l'activité économique. Ceci explique la dégradation du climat des investissements et du faible niveau d'investissement privé. Les indicateurs de perception du climat des affaires en Centrafrique sont explicites¹⁴²⁸. Pour le développement du Centrafrique, c'est autant de maux contre lesquels une politique de mobilisation de ressources fiscales ne serait que dérision. Ces facteurs empêchent l'outil fiscal de jouer son rôle principal de pourvoyeur de fonds publics. Car l'amélioration de ces facteurs va permettre d'accroître la productivité globale de l'économie qui à son tour soutiendra le niveau du revenu. Dans cette perspective, la stabilité politique joue un rôle très important et constitue une garantie pour les acteurs économiques. Il est important de remarquer que dans un cadre de stabilité politique, l'objectif est d'éviter au maximum l'incidence des décisions gouvernementales sur celles des agents économiques¹⁴²⁹. Une économie en développement a besoin de stabilité politique, car l'instabilité a un impact négatif considérable sur le développement économique du pays. L'amélioration du climat sécuritaire et politique, conjuguée avec des programmes économiques permettent d'envisager des perspectives économiques favorables pour l'investissement privé.

¹⁴²⁶ Soumahila KEBE, Le rôle de la fiscalité dans une intégration économique régionale, Thèse, Université de Clermont-Ferrand 1, 1981, p. 49.

¹⁴²⁷ Le pays a connu plusieurs coups d'Etat réussis en 1965, 1979 et 1981. Cette période a été également émaillée par plusieurs coups d'Etat manqués. Mais, sur les deux dernières décennies, on a assisté à l'éclatement d'une série de conflits politico-militaires sous forme de mutineries au sein des Forces Armées Centrafricaines (FACA) pendant trois années consécutives en 1996, 1997 et 1998. Puis sont survenus le coup d'Etat raté mais très sanglant de mai 2001, la tentative échouée de coup d'État et rébellion en 2002 avant de se radicaliser par une guerre civile qui a finalement abouti au renversement du régime en place en mars 2003.

¹⁴²⁸ Le pays caracole en dernière place du classement Doing Business depuis 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 jusqu'en 2017.

¹⁴²⁹ Thierry LAMBERT, La fin des paradis fiscaux ? Montchrestien, Collection Grands Colloques, 2011, p. 91.

506.- Pourtant, un État est compétent s'il peut garantir durablement la paix et la sécurité¹⁴³⁰. Sans paix, il ne saurait y avoir de développement à long terme. Et il est rare que la paix règne en l'absence de la bonne gouvernance. Depuis l'indépendance, l'État centrafricain se comporte en prédateur, si l'on en juge aux résultats obtenus dans le domaine du développement¹⁴³¹. C'est pourquoi, la République Centrafricaine a connu des cycles successifs de violence et de conflit¹⁴³². Amorcé au début de l'année 2013, le conflit majeur le plus récent du pays n'est toujours pas résolu, laissant une population appauvrie et traumatisée, susceptible d'être la proie de groupes armés¹⁴³³. De nombreux faits montrent néanmoins que les fonctions régaliennes disparaissent inexorablement sur une grande partie du territoire. Il est aujourd'hui admis que près de 60% du territoire national soit sous le contrôle de bandes armées qui prélèvent l'impôt, contrôlent les voies de communication et rackettent la transhumance du bétail¹⁴³⁴. Le gouvernement central ne contrôle actuellement qu'environ 40 % du territoire national alors que de nombreux groupes armés sont actifs dans le reste du pays¹⁴³⁵. Les tensions politiques ont aussi des répercussions néfastes non négligeables sur le commerce régional. Elles peuvent notamment nuire à la production et au transport des marchandises à travers les frontières¹⁴³⁶. Ajoutée à cela, la porosité des frontières aux flux de biens et de personnes est une donnée structurelle en Centrafrique.

507.- Malgré des évolutions encourageantes, le Centrafrique reste un État fragile. Le conflit de 2013 a conduit à des niveaux de violence sans précédent et provoqué un choc négatif sur un PIB par habitant déjà faible. De plus, le conflit est loin d'être terminé. Afin de rétablir l'État de droit, mettre en place un appareil administratif efficace et créer les conditions d'une croissance durable et d'une réduction de la pauvreté, il conviendra de concevoir des politiques publiques soigneusement réfléchies¹⁴³⁷. Le programme des réformes structurelles de la République

¹⁴³⁰ Kingsley Y. AMOAKO, Rapport : L'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance, 4^{ème} Forum pour le développement de l'Afrique, Commission économique pour l'Afrique - Nations Unies, 2004.

¹⁴³¹ Jean-Baptiste N. WAGO, L'économie centrafricaine – pour rompre avec la logique de rente, L'Harmattan, 2000, p. 96.

¹⁴³² Depuis son indépendance, la RCA n'est parvenue à mener, de façon pacifique, que deux passations de pouvoir – l'une en 1993 et l'autre en 2016.

¹⁴³³ CENTRAFRIQUE : Cahiers économiques de la République Centrafricaine, Briser le Cycle des Conflits et de L'instabilité ; Rapport Groupe de la Banque Mondiale, n° 1, Mars 2018, p. 13.

¹⁴³⁴ Didier NIEWIADOWSKI, interview réalisée sur <http://www.jeuneafrique.com>, le 20 février 2017.

¹⁴³⁵ CENTRAFRIQUE : op cit, p. 13.

¹⁴³⁶ CNUCED, Le développement économique en Afrique, Rapport 2009, p. 46.

¹⁴³⁷ CENTRAFRIQUE : op cit, p. 13.

Centrafricaine doit être adapté à la fragilité du pays¹⁴³⁸. En effet, la fragilité politique et institutionnelle de la RCA est le reflet de son histoire, marquée par de longues périodes de chaos¹⁴³⁹. Dans ce contexte, la RCA et ses partenaires au développement sont aujourd'hui confrontés à un défi redoutable : mettre en œuvre un programme de réformes urgentes et de grande envergure en s'appuyant sur un ensemble d'institutions publiques faibles et instables. Comme le montre la littérature internationale, pousser des États fragiles à adopter trop rapidement des réformes, même si elles sont nécessaires et souhaitables, pourrait nécessiter des efforts qui excèdent la capacité limitée du secteur public à les intégrer ou qui lui soient même préjudiciables. Dans ce contexte difficile, le gouvernement pourrait adopter une approche innovante pour commencer à briser le cycle des conflits et de l'instabilité¹⁴⁴⁰.

508.- Le Centrafrique, qui s'efforce de surmonter un héritage de fragilité et de violence, peut, par ailleurs, s'inspirer des enseignements d'autres pays ayant traversé des périodes de conflit afin d'établir un programme politique. En s'appuyant sur les enseignements tirés de l'expérience d'autres pays en situation de post-conflit, les pouvoirs publics pourraient formuler une stratégie efficace pour répondre aux besoins considérables de développement dans un contexte de capacités très limitées et de fortes contraintes budgétaires¹⁴⁴¹. Il est impératif de s'employer à promouvoir le développement en consolidant les acquis démocratiques et réduire progressivement l'influence des militaires sur le politique. Il faut également renforcer la responsabilité des dirigeants à l'égard des citoyens¹⁴⁴². Ainsi pour pouvoir maintenir la stabilité sociale, le gouvernement doit accorder une importance particulière aux réformes démocratiques. Toutefois, divers risques liés à des facteurs endogènes et exogènes pourraient compromettre l'exécution du programme de réformes. La fragilité de la situation sécuritaire constitue une menace persistante pour les activités économiques. Une meilleure coordination institutionnelle et une plus grande cohésion au sein du gouvernement permettront une meilleure appropriation et mise en œuvre des réformes.

¹⁴³⁸ Idem, p. 45.

¹⁴³⁹ Idem, p. 46.

¹⁴⁴⁰ CENTRAFRIQUE : op cit, p. 46.

¹⁴⁴¹ Idem, p. 13.

¹⁴⁴² Op cit, p. 45.

509.- Face à cela, le gouvernement doit tout mettre en œuvre pour rétablir la sécurité et l'autorité de l'État en vue de promouvoir le développement économique. C'est dire en définitive que la croissance et la prospérité largement partagée sont nécessaires, sinon suffisantes pour la stabilité à long terme¹⁴⁴³. De même, il faut accroître la transparence et améliorer progressivement la qualité de l'administration publique¹⁴⁴⁴. Enfin, il est impérieux de privilégier les secteurs qui ont le pouvoir de rétablir rapidement la croissance économique et d'offrir des emplois à la population, plus particulièrement aux ménages pauvres et vulnérables¹⁴⁴⁵. Ces politiques témoignent de l'engagement du gouvernement à construire une société pacifique et inclusive. En effet, un État avec une stabilité politique crée un environnement politique et juridique propice au développement économique. Un État stable instaure également un environnement qui aide à assurer la croissance et à créer des richesses. Dans cette optique, l'activité économique nécessite l'encadrement et l'encouragement de l'État, mais ce dernier doit se confiner dans un rôle de catalyseur et de promoteur¹⁴⁴⁶.

510.- Pour ce faire, la stabilité politique est indispensable à la mobilisation efficace de ressources fiscales pour le financement du développement. Car, le contexte politique et social est un élément déterminant pour la bonne mobilisation des ressources intérieures. C'est pourquoi, des efforts doivent être déployés pour la sécurité dans le pays. La paix, la sécurité et la résolution des conflits doivent mériter une attention particulière pour créer un environnement propice pour le développement des échanges commerciaux. Dans un contexte de sécurisation très difficile, l'analyse a mis en lumière les potentialités par lesquelles l'État centrafricain peut procéder à une bonne politique de mobilisation des ressources fiscales. Le potentiel fiscal est largement sous-exploité¹⁴⁴⁷. Cependant, dans la mesure où la politique de mobilisation des ressources serait définie et appliquée de manière cohérente, l'amélioration des recettes fiscales contribuerait efficacement à promouvoir le développement. De manière analogue au scénario

¹⁴⁴³ Roger YELE, Paul DOKO et Abel MAZIDO, Les défis de la Centrafrique : Gouvernance et stabilisation du système économique, CODESRIA, 2011, p. 204.

¹⁴⁴⁴ CENTRAFRIQUE : op cit, p. 45.

¹⁴⁴⁵ Idem, p. 46.

¹⁴⁴⁶ Jean-Baptiste N. WAGO, L'économie centrafricaine – pour rompre avec la logique de rente, L'Harmattan, 2000, p. 96.

¹⁴⁴⁷ Gérard CHAMBAS, Mobiliser les ressources locales pour les collectivités décentralisées en Afrique subsaharienne, CERDI, 2009, p. 11.

décrit plus haut, le paragraphe suivant va devoir s'appesantir sur les stratégies ou actions devant stimuler les facteurs qui agissent sur la gouvernance locale¹⁴⁴⁸.

II – DÉCENTRALISATION ET IMPOT : DE NOUVELLES PERSPECTIVES

511.- Dans de nombreux pays en développement, la décentralisation et l'introduction de la gestion participative constituent une partie importante des processus de réformes politiques. Bien que la décentralisation ne mène pas automatiquement à des succès de développement, des structures gouvernementales et administratives décentralisées sont des éléments essentiels de la bonne gouvernance¹⁴⁴⁹. Les défis se situent à diverses échelles territoriales locales et s'insèrent dans une économie politique nationale, régionale et internationale¹⁴⁵⁰. Certains pays en développement sont toujours partiellement tributaires des institutions léguées par leurs anciennes puissances coloniales. Or, ces institutions sont généralement centralisatrices puisqu'elles sont conçues pour servir un impératif mercantiliste¹⁴⁵¹. L'État centrafricain dans un mouvement persistant et croissant de ses responsabilités, est aujourd'hui victime de ses propres pouvoirs. Face à ses obligations, il manque d'aptitude pour tout assumer. Malgré tout, il hésite entre déléguer réellement des compétences sans plus intervenir ou au contraire déléguer et continuellement intervenir dans la gestion de celles-ci¹⁴⁵².

¹⁴⁴⁸ La notion de Gouvernance locale, est pour le PNUD, indissociable d'une stratégie nationale, dont la principale caractéristique est de s'appuyer sur la décentralisation. Une bonne Gouvernance locale apparaît donc clairement pour le PNUD, comme un Gouvernance décentralisée. Comme nous l'avons déjà analysé, cette approche va se heurter à la question de la démocratie. En effet, la démocratie est un préalable à tout processus de décentralisation. Si dans les faits, le PNUD s'accommode de la déconcentration administrative, ses ouvrages ne cessent de mettre en avant l'idéal de démocratie, pilier d'une Gouvernance décentralisée et donc... démocratique.

¹⁴⁴⁹ Eduard WESTREICHER, Décentralisation et autogestion locale : La décentralisation dans la coopération allemande au développement, Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, octobre 2008, pp. 1-12.

Document en ligne : <https://www.bmz.de/en/publications/archiv/languages/french/Decentralisation.pdf>

¹⁴⁵⁰ Philippe HUGON, *Afriques : Entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, 2016, p. 144.

¹⁴⁵¹ Pascal RAESS, *Fiscalité et gouvernance : rôle et impact de la coopération internationale au développement*, Annuaire suisse de politique de développement, Vol. 26, n°2 | 2007. Document en ligne :

URL : <http://aspd.revues.org/153>

¹⁴⁵² Xavier PEREZ, *La raison fiscale de l'ancienne France à la naissance de l'Etat décentralisé contemporain*, Thèse, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2011, p. 15.

1. La mise en œuvre de la décentralisation en Centrafrique : un impératif de développement économique

512.- Les collectivités territoriales sont des pièces maîtresses des politiques publiques sur le fondement de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional¹⁴⁵³. Il s'agit des dispositions juridiques qui instituent la décentralisation en Centrafrique. Durant les deux dernières décennies, les questions de décentralisation ont suscité un engouement. Cette notion reste cependant très difficile à définir, car elle renvoie à des arrangements institutionnels d'une grande variété¹⁴⁵⁴. Du point de vue du droit constitutionnel, la constitution d'un État unitaire stipule que toute souveraineté réside dans le gouvernement central qui peut pourtant céder une partie plus ou moins importante de cette souveraineté aux unités constituantes. Ce que l'on désigne par le terme générique, mais imprécis, de décentralisation¹⁴⁵⁵. Par définition, la décentralisation signifie le transfert de tâches, de compétences, de ressources et de pouvoirs de décisions politiques aux niveaux des administrations locales¹⁴⁵⁶. Elle se différencie de la déconcentration qui consiste à donner des compétences pour prendre certaines décisions à des agents qui exercent leur fonction dans une circonscription territoriale déterminée tout en restant soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement central¹⁴⁵⁷.

513.- Le concept de la déconcentration suppose la coordination des activités locales et la conclusion des actes de l'autorité centrale¹⁴⁵⁸. La décentralisation est un processus politique s'inscrivant dans la réforme de l'ensemble du système gouvernemental et administratif¹⁴⁵⁹. Elle institutionnalise la participation des citoyens aux processus de décisions au niveau local. Ce qui n'existe pas encore en Centrafrique. Toutefois, la participation citoyenne demande quant à elle,

¹⁴⁵³ Article 128 al. 2 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016.

¹⁴⁵⁴ Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS, *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Agence Française de Développement (AFD), 2008, p. 9.

¹⁴⁵⁵ Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS, *op cit*, p. 10.

¹⁴⁵⁶ Eduard WESTREICHER, *Décentralisation et autogestion locale : La décentralisation dans la coopération allemande au développement*, Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, octobre 2008, pp. 1-12.

Document en ligne : <https://www.bmz.de/en/publications/archiv/languages/french/Decentralisation.pdf>

¹⁴⁵⁷ Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS, *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Agence Française de Développement (AFD), 2008, p. 15.

¹⁴⁵⁸ Samir ZINE EL ALAOUI, *La décentralisation entraîne-t-elle de comportements stratégiques entre les collectivités locales au Maroc ?* *Revue d'économie du développement*, n° 2 juin 2017, De Boeck Supérieur, pp. 95-114.

¹⁴⁵⁹ Eduard WESTREICHER, *op cit*.

un changement de paradigme politique¹⁴⁶⁰. De ce fait, l'État centrafricain doit faire le choix de la rationalisation des politiques publiques. En fait, cette remise en cause de l'État central se fait notamment à cause de l'enjeu de la problématique financière pour le financement du développement. L'un des mandats essentiels de tout gouvernement est de garantir à sa population un approvisionnement de base en prestations publiques. La décentralisation peut constituer un instrument efficace pour remplir ce mandat, à condition qu'elle s'effectue en fonction du contexte politique, économique, social et géographique du pays. Il est nécessaire de donner plus de pouvoir aux collectivités locales tout en les contrôlant et d'instaurer une bonne gouvernance dans le sens de l'alternance démocratique. Cependant, le manque d'alternance démocratique est une source d'instabilité et le monopole du pouvoir par un groupe ne favorise pas la diversification économique¹⁴⁶¹.

514.- D'ailleurs, on peut s'interroger sur l'utilisation abusive de l'argument, destinée à lutter contre toute velléité de décentralisation dans un contexte de jeux de pouvoir ou de vision paternaliste. Pour autant, la décentralisation peut être regardée comme un élément bénéfique dans la perspective d'une nouvelle gouvernance en Centrafrique. Malgré la reconnaissance constitutionnelle en 2016¹⁴⁶² qui fonde le principe même de libre administration dont l'autonomie financière et fiscale constitue l'un des axes majeurs, la décentralisation en Centrafrique manque d'effectivité. Elle est restée au milieu du gué, car le processus est en souffrance d'attente d'un cadre juridique de mise en œuvre. Cela est dû à la résistance presque naturelle aux réformes du fait de l'absence de consensus politique à ce propos. Ajoutons à cela, la rigidité de l'administration, peu encline au changement, la timidité de l'approche financière et de la centralisation du système. Toutes les Collectivités territoriales en Centrafrique sont gérées par des délégations spéciales.

¹⁴⁶⁰ LAMARZELLE Denys, *Stratégie et démocratie territoriales, voyage au cœur des collectivités locales*, Montreuil, éditions du Papyrus, 2001, p. 92. Cité par Xavier PEREZ, *La raison fiscale de l'ancienne France à la naissance de l'Etat décentralisé contemporain*, Thèse, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2011, p. 16.

¹⁴⁶¹ Guillaume SAINTENY, « L'écofiscalité comme outil de politique publique », *Revue française d'administration publique*, 2010/2 n° 134, p. 351-372.

¹⁴⁶² Articles 128 et 129 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016.

515.- En effet, la délégation désigne le transfert de pouvoir et de responsabilité de l'État central à des entités souvent semi-autonomes dans un domaine de responsabilité bien défini¹⁴⁶³. Ces entités qui ont la personnalité morale et un budget autonome sont généralement tenues de rendre des comptes à l'État central. Dans la situation sociopolitique actuelle en Centrafrique, il reste encore un long chemin à parcourir avant qu'elle ne devienne une véritable réalité de politiques publiques. Pour cause, l'érosion de l'État est l'un des grands facteurs de fragilité en Centrafrique. Le retour d'une présence opérationnelle et proactive de l'État sur tout le territoire est indispensable pour la mise en œuvre effective de la politique de décentralisation. Ce qui permettra de formuler des politiques de développement équitables et efficaces tenant compte des disparités régionales¹⁴⁶⁴. Eu égard à son enjeu pour le développement économique, le sujet n'est pas que technique, il est aussi politique, économique, social et territorial. Il est transversal et concerne toute l'action publique portée par les collectivités locales¹⁴⁶⁵. Il s'agit toutefois d'une initiative intéressante qui ouvre la voie à une autre façon de conduire la politique financière publique en Centrafrique. Celle de poursuivre la réforme générale des finances publiques, avec l'indispensable nécessité d'instituer les finances publiques locales en Centrafrique.

2. La conception d'une nouvelle gouvernance financière locale et la promotion d'une fiscalité locale

516.- La fiscalité du développement dans un pays en développement doit être un des instruments de la politique d'aménagement du territoire¹⁴⁶⁶. Néanmoins, il y a lieu de constater que la centralisation de la perception des recettes fiscales est un frein au développement local. Une des caractéristiques les plus frappantes de la gouvernance dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne est la centralisation, la faiblesse de l'État en général, les localités et les régions éloignées en particulier. Il en résulte que les services publics nationaux et locaux sont souvent défaillants du fait de la faiblesse du prélèvement fiscal. Par ailleurs, dans la plupart des

¹⁴⁶³ Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS, *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Agence Française de Développement (AFD), 2008, p. 15.

¹⁴⁶⁴ République Centrafricaine : Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix (PNRCP) 2017-2021, Pilier 2 – Composante 1, p. 32.

¹⁴⁶⁵ Jean-Karl DESCHAMPS et Didier GARDINAL, *Pour une réforme globale de la fiscalité locale*, Rapport du Conseil économique, social et environnemental, Les éditions des Journaux officiels, Avril 2018, p. 6.

¹⁴⁶⁶ Serge ABESSOLO, *Réflexions et propositions pour une fiscalité du développement en Afrique centrale*, Conférence consultative régionale en Afrique 5 au 7 novembre 2007, Accra – Ghana.
Document en ligne : www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/159/Abessolo.pdf

pays, l'absence de décentralisation prive les communes des moyens d'assurer le prélèvement optimal des quelques impôts locaux ou dont le prélèvement est laissé à leur charge¹⁴⁶⁷. A titre d'illustration, la Délégation spéciale¹⁴⁶⁸ vote le budget après présentation à la commission, laquelle supervise le budget et le plan de financement. Après approbation, le budget des Communes est soumis au contrôle de la Direction du contrôle financier du Ministère de finances et du budget. Ce rouage limite la liberté d'action des Communes centrafricaines quant à la mobilisation des ressources financières locales. De fait, elles ne comptent que sur les transferts financiers de l'État et les recettes des taxes gérées par l'administration centrale. Or, les pouvoirs publics devraient accorder une autonomie aux communes en ce qui concerne la gestion de leurs ressources. Cette autonomie devrait conduire à améliorer l'efficacité des politiques publiques.

517.- Dans cette perspective, il convient d'admettre que la réforme fiscale doit être un élément de la politique de décentralisation. Elle doit permettre, à cet égard, de fournir des recettes permanentes aux communes¹⁴⁶⁹. Ce qui permet aux collectivités locales de mobiliser efficacement les recettes nécessaires au financement du développement. Cependant, la recherche d'une nouvelle donne en matière de finances publiques et de fiscalité locales peut apparaître comme une véritable gageure tant le sujet semble, aux yeux de beaucoup, appartenir à cette catégorie des « sujets impossibles »¹⁴⁷⁰. Dans cette optique, il demeure perceptible que la décentralisation a toujours été suspectée de vouloir porter atteinte à l'unité nationale. Les choix politiques se réalisent dans un espace national fermé, puisque l'État cherche à conserver les collectivités sous sa tutelle. Mais, l'État, dans sa gestion de la chose publique, accomplit de plus en plus difficilement ses tâches obligatoires. Fait réel en Centrafrique où l'absence de décentralisation rime avec l'inexistence de la fiscalité locale¹⁴⁷¹. La décentralisation, loin d'être une menace, devient une nécessité pour une sphère publique complexe et imposante¹⁴⁷². Cette

¹⁴⁶⁷ Idem.

¹⁴⁶⁸ En Centrafrique, on ne peut pas parler du Conseil municipal car il n'existe pas. Il est remplacé par une Délégation spéciale qui est l'organe étatique administrant les Communes en lieu et place du Conseil municipal. Le Président de la Délégation spéciale est nommé par décret présidentiel. Il exerce pleinement les fonctions d'un Maire élu. Cette gestion administrative communale a été instituée depuis 1988 et demeure en vigueur jusqu'à ce jour.

¹⁴⁶⁹ Serge ABESSOLO, op cit.

¹⁴⁷⁰ Philippe VALLETOUX, Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne, Rapport du Conseil économique et social, La documentation française, 2006, p. I-5.

¹⁴⁷¹ Philippe HUGON, *Afriques : Entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, 2016, p. 137.

¹⁴⁷² Xavier PEREZ, *La raison fiscale de l'ancienne France à la naissance de l'Etat décentralisé contemporain*, Thèse, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2011, p. 192.

époque amène à la question sur la répartition des compétences entre les autorités nationales et locales.

518.- Ce questionnement a des répercussions financières importantes et démontre à quel point la nécessité de la mobilisation des ressources locales demeure une priorité. De surcroît, le processus de décentralisation ouvre de nouvelles perspectives aux finances publiques et à la fiscalité locales¹⁴⁷³. Ainsi, la mutation de la fiscalité, la naissance d'un État décentralisé et la nouvelle lecture des institutions, amènent un ordre, social et juridique, chamboulé¹⁴⁷⁴. Ce faisant, l'État cherche à faire face à toutes ces mutations. Il se situe devant l'obligation technique, face aux charges à gérer, de donner de l'autonomie à la localité tout en garantissant l'unité de la nation¹⁴⁷⁵. D'où la nécessité, pour bien étendre la mutation de l'État central vers un État décentralisé, de comprendre que la mutation démocratique étatique se déplace d'une décentralisation territoriale vers une décentralisation politique. C'est-à-dire que le pouvoir devient un partage et une œuvre commune entre la sphère politique et la sphère civile. Cette définition de l'État se situe en germe dans l'histoire fiscale, dans la mesure où la fiscalité demeure l'expression d'un pouvoir régalien dont le contrôle et le partage fixent bien la distribution des pouvoirs politiques¹⁴⁷⁶.

519.- Le développement des collectivités locales peut constituer une voie pour améliorer l'efficacité, actuellement faible, de l'intervention publique en faveur du développement de la République Centrafricaine. Cette voie en faveur de la décentralisation est certainement à explorer en vue d'un élargissement de l'espace budgétaire global à travers une offre plus efficace de biens publics et aussi à travers un renforcement des ressources publiques¹⁴⁷⁷. Par ailleurs, la coordination entre les autorités centrales et locales est essentielle pour la mise en œuvre des politiques fiscales. En effet, une amélioration de la coordination entre les autorités centrales et locales dans le domaine de la politique fiscale, dans la mesure où elle constitue un élément essentiel de la politique économique, aurait des retombées positives sur d'autres domaines de politique publique. Cela constitue un argument majeur pour traiter la fiscalité

¹⁴⁷³ Revue Africaine de Finances Publiques : Les finances publiques vues d'Afrique et de France, N° 1, 1^{er} semestre 2015, L'Harmattan, p. 10.

¹⁴⁷⁴ Xavier PEREZ, op cit, p. 350.

¹⁴⁷⁵ Xavier PEREZ, op cit, p. 22.

¹⁴⁷⁶ Xavier PEREZ, op cit, p. 30.

¹⁴⁷⁷ Gérard CHAMBAS, Mobiliser les ressources locales pour les collectivités décentralisées en Afrique subsaharienne, CERDI, 2009, p. 9.

comme une partie intégrante de la politique de développement. En cela, la problématique des ressources locales propres est fondamentale puisqu'elle détermine la capacité de ces collectivités à répondre, de manière autonome et démocratique, aux besoins de la population¹⁴⁷⁸. Les communes ont pour ambition de promouvoir le développement à travers l'élaboration de politiques économiques et sociales.

520.- L'adoption de la politique de décentralisation fait peser sur elles de nouvelles responsabilités que sont l'élaboration du programme de développement économique, la gestion des services publics communaux et la fourniture des principaux services de proximité. Ces nouveaux pouvoirs compliquent leur tâche car leurs ressources propres demeurent insuffisantes pour satisfaire les besoins de la population. Mais, la pérennité du processus exige l'appropriation et la participation effective des populations. Des institutions responsables et la participation sont des éléments clés du succès d'une prise de décision décentralisée. De ce fait, la décentralisation induit des comportements stratégiques entre les collectivités locales¹⁴⁷⁹. Le fondement de la décentralisation est de renforcer la capacité nationale de promotion d'un développement durable avec la participation active de l'ensemble de la population¹⁴⁸⁰. C'est pourquoi, la promotion d'une fiscalité locale et le renforcement d'un tissu économique local susceptible de contribuer à l'accroissement des ressources publiques pourraient représenter les voies principales pour une meilleure mobilisation des ressources fiscales¹⁴⁸¹ en Centrafrique. La fiscalité locale n'est autre que l'extension de stratégies fiscales centralisées¹⁴⁸². Bien que certaines réformes fiscales aient été envisagées au niveau national, la mobilisation de recettes au niveau local et régional a été un volet essentiel de la décentralisation soutenu par la communauté du développement¹⁴⁸³.

¹⁴⁷⁸ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 19.

¹⁴⁷⁹ Samir ZINE EL ALAOUI, La décentralisation entraîne-t-elle de comportements stratégiques entre les collectivités locales au Maroc ? Revue d'économie du développement, n° 2 juin 2017, De Boeck Supérieur, pp. 95-114.

¹⁴⁸⁰ Coopération Technique Allemande (GTZ), Rapport préliminaire de la mission allemande : « Participation de la population à la décentralisation en République Centrafricaine », Bangui, 1995.

¹⁴⁸¹ Francis ANDRIANARISON, le financement du développement local et lutte contre la pauvreté, Rapport final, décembre 2001.

¹⁴⁸² Samir ZINE EL ALAOUI, op cit.

¹⁴⁸³ OCDE, Gouvernance, fiscalité et responsabilité : enjeux et pratiques, 2008, p. 11.

521.- Mais, le déficit budgétaire que connaît le Centrafrique le met en effet dans la quasi-impossibilité de transférer aux collectivités locales des ressources financières qu'il a lui-même bien du mal à réunir du fait du faible niveau général de son économie. Au vu de ces facteurs, le Centrafrique a encore du chemin à parcourir avant de parvenir à une décentralisation budgétaire. En dépit de ces difficultés, la fiscalité locale devrait être encouragée. Elle est un des aspects de la décentralisation. Enjeu de gouvernance locale et de démocratie, le développement d'une fiscalité locale en Centrafrique est de nature à favoriser l'introduction d'une plus grande proximité avec les besoins des localités. Pour autant, la fiscalité locale présente au moins trois qualités. Elle est, à la fois, un moyen efficace de financer le développement, une voie d'accès privilégiée à une responsabilisation de la gestion publique et un élément clé de la démocratie de proximité¹⁴⁸⁴. Il est indéniable que la réforme d'un impôt entraîne inévitablement, outre des transformations de l'équilibre antérieur du système fiscal lui-même, des transformations de l'ensemble du système financier et institutionnel. C'est la raison pour laquelle l'approche doit être politique au sens large. La fiscalité ne peut être considérée d'un point de vue purement instrumental, car elle est un fait social et politique. Sur le plan local, enfin, la fiscalité locale ne peut demeurer absente de ce mouvement. Les taxes locales sont toutes conçues comme des impôts de rendement destinés à procurer des ressources financières aux collectivités territoriales. Elles pourraient les utiliser davantage comme outils de politiques locales incitatives¹⁴⁸⁵.

522.- La fiscalité locale peut encourager l'innovation, l'entrepreneuriat et le dynamisme local¹⁴⁸⁶. Ainsi, pour favoriser la mobilisation des ressources locales, il convient d'agir sur l'ensemble des facteurs. C'est pourquoi, il est nécessaire de mettre en œuvre un système de fiscalité locale pertinent et un mode d'administration favorable à la mobilisation de ressources locales¹⁴⁸⁷. La coopération avec les niveaux infranationaux d'administration est, de ce fait, essentielle pour la réforme fiscale. Le but étant d'instaurer la fiscalité locale pour aboutir à doter les collectivités

¹⁴⁸⁴ Sept questions préalables à la conception d'une nouvelle gouvernance financière locale, Rapport, FONDAFIP, Décembre 2008, p. 12.

http://fondafip.org/c_3_2_Fiche_137_1_Sept_questions_prealables_a_la_conception_d_rsquo_une_nouvelle_gouvernance_financiere_locale_Rapport_public_Janvier_2009_.html

¹⁴⁸⁵ Guillaume SAINTENY, « L'écofiscalité comme outil de politique publique », Revue française d'administration publique, 2010/2 n° 134, p. 351-372.

¹⁴⁸⁶ Sylvain H. BOKO, Un aperçu sur la décentralisation fiscale et les finances locales en Afrique francophone, Wake Forest University, 2008, p. 2.

¹⁴⁸⁷ Gérard CHAMBAS, Mobiliser les ressources locales pour les collectivités décentralisées en Afrique subsaharienne, CERDI, 2009, p. 10.

territoriales de recettes suffisantes afin d'assurer les fonctions qui sont les leurs. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique de décentralisation induit inexorablement dans une perspective future l'institution de la décentralisation fiscale¹⁴⁸⁸. Mais, dans le cas centrafricain, l'envisager dans un avenir proche serait une utopie. Il n'y a pas de mécanismes en place permettant aux collectivités locales de prévoir ce qu'elles peuvent attendre de la fiscalité partagée avec l'État¹⁴⁸⁹. La décentralisation est, de ce fait, présentée comme l'une des solutions face aux problèmes structurels du pays. Il ne faudrait pas toutefois la considérer comme une solution miracle. Car ses effets dépendent de la nature des mécanismes adoptés et surtout de la volonté politique garantissant une meilleure évaluation, mais essentiellement une répartition équitable des gains et des potentiels¹⁴⁹⁰. De plus, la conception et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation nécessitent des compétences humaines, administratives et financières qui sont déjà peu suffisantes. Il faut noter néanmoins que cette pénurie ne frappe pas seulement les collectivités territoriales, le système politico-administratif central est aussi affecté.

¹⁴⁸⁸ François Paul YATTA, "La décentralisation fiscale en Afrique. Enjeux et perspectives", Paris, Edition Karthala, 2009.

¹⁴⁸⁹ Sylvain H. BOKO, *op cit*, p. 8.

¹⁴⁹⁰ Désiré AVOM et Dieudonné MIGNAMISSI, Pourquoi le commerce intra-CEMAC est-il si faible ? *Revue française d'économie*, n° 3, vol. XXXII, janvier 2018, pp. 136-170.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

523.- L'édifice d'une fiscalité tournée vers le développement devra être bâti sur des bases solides, car elle est appelée à répondre à des urgences écologique, sociale et économique¹⁴⁹¹. C'est dire que la mobilisation des ressources fiscales exige une stabilité politique, des structures économiques appropriées qui favorisent l'activité économique et l'investissement privé. L'analyse suggère des pistes pour relancer l'économie et saisir les opportunités commerciales afin d'élargir l'espace budgétaire. Seules des stratégies proactives de la part d'acteurs pluriels, combinant les dynamiques internes et externes, peuvent apporter des réponses. Mais l'efficacité dépendra de la mise en œuvre d'institutions adéquates et d'acteurs qui en permettront l'impulsion et la gestion. La coopération au développement est nécessaire et appelée à s'adapter à une nouvelle donne¹⁴⁹² pour relever le défi de la mobilisation des ressources fiscales. La levée de l'impôt interfère souvent avec d'autres contraintes liées aux instruments de la politique économique.

524.- Les réponses aux défis sont multiples, toutefois les solutions sont celles du « sur mesure » et non des « prêt-à-porter »¹⁴⁹³. En effet, la gouvernance financière vise à améliorer les effets de synergies entre la politique fiscale et la politique du développement en vue d'améliorer la mobilisation des ressources fiscales. L'existence d'une synergie entre la politique fiscale et la politique du développement est essentielle pour la croissance et le développement de l'État. En particulier, la corrélation entre réforme fiscale et amélioration de l'environnement économique joue un rôle clé, dans la mesure où elle facilite la tâche des entreprises en matière d'investissement et de commerce. Ce qui permet d'encourager la discipline fiscale et d'améliorer le rendement fiscal. Animé par la nécessité d'instaurer un environnement budgétaire plus propice à l'investissement, le Centrafrique doit entamer la réforme de sa fiscalité. Une telle démarche permettrait aux autorités centrafricaines la création d'un espace budgétaire nécessaire à la mobilisation efficace des ressources publiques pour financer le développement.

¹⁴⁹¹ Communication à la Première conférence fiscale internationale de l'Union des Ordres fiscaux de l'Afrique de l'Ouest (UDOFAO) sur le thème : La fiscalité : un outil de développement régional et durable, Lagos-Nigeria, 28-29 février 2012. Document en ligne : www.wauti.org/wauti/files/22.docx

¹⁴⁹² Matthieu BOUSSICHAS et Patrick GUILLAUMONT, Financer le développement durable : Réduire les vulnérabilités, *Economica*, 2015, p. 101.

¹⁴⁹³ Philippe HUGON, *Afriques : Entre puissance et vulnérabilité*, Armand Colin, 2016, p. 245.

CHAPITRE 2 : LA PERSPECTIVE D'UNE GESTION FISCALE OPTIMALE : DES RÉFORMES FISCALES POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT

525.- La mesure de la performance fiscale exige de repenser le financement du développement autour des principes clairs. Car le financement du développement, comme disait Elias GANAGÉ, c'est avant tout l'offre d'instruments adéquats en vue de matérialiser les objectifs recherchés par les gouvernements¹⁴⁹⁴. Pendant longtemps les pouvoirs publics ont concentré leurs efforts sur des modifications répétées de la législation fiscale, sans vraiment se soucier de la nécessité d'une prise en charge administrative des réformes. Ainsi, l'instabilité du régime fiscal qui s'en est suivie caractérise en partie les difficultés de mobilisation de ressources fiscales. Aujourd'hui, la perspective semble changer et la tendance est en faveur d'une prise en compte de la dimension de gestion. Comme l'ont souligné Vito TANZI et Howell ZEE, le défi lié à la gestion de l'impôt dépasse largement le cadre de la politique fiscale et concerne le fonctionnement de l'administration d'une manière générale¹⁴⁹⁵.

526.- La gestion fiscale permet de dégager des recettes fiscales substantielles qui contribuent à renforcer la performance fiscale des administrations¹⁴⁹⁶. Dans l'objectif de renforcer le niveau des recettes et de réduire les distorsions, des réformes fiscales doivent être mises en œuvre. Car, les recettes fiscales représentent une source indispensable pour le financement du développement¹⁴⁹⁷. C'est pourquoi le Consensus de Monterrey¹⁴⁹⁸ a reconnu cette corrélation

¹⁴⁹⁴ Elias GANAGÉ, Financement du développement, PUF, 1969, p. 7.

¹⁴⁹⁵ Vito TANZI et Howell ZEE, Une politique fiscale pour les pays en développement : FMI, Dossiers économiques, 2001 ; cité par Julien JARRIGE, Les pays en développement face au BEPS : défis et engagement, Revue de Droit Fiscal, N° 23, 9 juin 2016, p. 23.

¹⁴⁹⁶ Inès MENCHAOUI, Identification et impact des pratiques de gestion fiscale sur la performance fiscale des groupes de sociétés : une étude menée dans le contexte tunisien, Thèse, Université de Franche-Comté et université Tunis El Manar, 2015, p. 69.

¹⁴⁹⁷ Maaïke KOKKE & Francis WEYZIG, Fiscalité et financement du développement, Document d'information de SOMO (Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen) ou Centre de Recherche sur les Multinationales (document en ligne), Octobre 2008, www.somo.nl

¹⁴⁹⁸ La conférence de Monterrey, organisée en 2002 au Mexique, a permis l'émergence d'un « esprit de Monterrey ». Elle avait pour but de réfléchir à la manière de maximiser les moyens mobilisés au service du développement, en particulier de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) définis en 2000. C'est ainsi que lors de cette conférence, les pays en développement ont reconnu leur responsabilité première dans leur développement et se sont engagés à réunir les conditions d'une bonne gestion des affaires publiques et de la création d'un environnement favorable à l'investissement. La conférence a débouché sur l'adoption du consensus de Monterrey, qui reste aujourd'hui encore une référence fondatrice et l'un des textes les plus englobants en matière de développement. Ce texte a permis d'entériner une approche renouvelée de la coopération, fondée sur un partenariat renforcé et une responsabilisation accrue de toutes les parties prenantes

et a souligné l'importance des systèmes fiscaux dans la mobilisation des ressources nationales¹⁴⁹⁹. Le gouvernement doit chercher de nouvelles recettes et stimuler l'imagination fiscale¹⁵⁰⁰. Pour ce faire, les grands axes d'une gestion fiscale doivent être orientés vers la performance fiscale (Section I). Afin de relever le défi de mobilisation des ressources fiscales, il est nécessaire d'améliorer la politique fiscale (Section II).

SECTION 1 : LA DÉMARCHE D'EFFICACITÉ : UNE GESTION ORIENTÉE VERS LA PERFORMANCE FISCALE

527.- Le Centrafrique doit essayer d'améliorer son mode de fonctionnement en s'orientant vers une gestion par la performance. Qu'appelle-t-on performance ? La performance mesure la capacité de l'entreprise à atteindre ses objectifs en utilisant mieux ses ressources¹⁵⁰¹. Elle repose sur la notion d'efficacité et d'efficacités¹⁵⁰². Dans le langage courant, on dit qu'une action est efficace quand elle provoque peu de gaspillage. Pour les économistes, le concept d'efficacité est en liaison directe avec celui de bien-être des personnes qui interviennent dans l'économie. Quand on ne peut améliorer la situation d'aucun individu sans détériorer celle d'un autre, on dit que l'allocation des ressources est efficace au sens de Pareto (ou, de façon plus concise, « Pareto efficace »), du nom de l'économiste et sociologue italien Vilfredo PARETO (1848-1923). Quand les économistes parlent d'efficacité, c'est à l'efficacité au sens de Pareto qu'ils font presque toujours référence¹⁵⁰³. Le terme performance peut se définir comme étant le bilan d'une action¹⁵⁰⁴. Trois sens sont généralement retenus : une action, un résultat d'une action et

(Etats, organisations internationales, société civile et secteur privé). Plusieurs années après, la conférence de Doha, organisée en 2008 au Qatar, a examiné la mise en œuvre du consensus de Monterrey, en prenant en compte le profond renouvellement du contexte international depuis 2002. Elle a souligné l'importance des ressources financières internes et la nécessité d'une coopération au développement qui implique une lutte accrue contre la corruption et la fraude fiscale.

¹⁴⁹⁹ Rapport des Nations Unies sur la conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, du 18 au 22 mars 2002, A/CONF.198/11, http://www.unctad.org/en/docs/aconf198d11_en.pdf (Avril 2008).

¹⁵⁰⁰ Guillaume SAINTENY, « L'écofiscalité comme outil de politique publique », *Revue française d'administration publique*, 2010/2 n° 134, p. 351-372.

¹⁵⁰¹ Patrick SIMON, *Management*, Bréal, 2015, p. 31.

¹⁵⁰² L'efficience est le rapport entre les résultats obtenus et les ressources engagées. En revanche, l'efficacité rapproche les résultats obtenus des objectifs fixés.

¹⁵⁰³ Joseph E. STIGLITZ – Carl E. WALSH, *Principes d'économie moderne*, 2^e éd. De Boeck, 2004, p.223.

¹⁵⁰⁴ Inès MENCHAOUI, *Identification et impact des pratiques de gestion fiscale sur la performance fiscale des groupes de sociétés : une étude menée dans le contexte tunisien*, Thèse, Université de Franche-Comté et université Tunis El Manar, 2015, p. 139.

un record ou un résultat exceptionnel¹⁵⁰⁵. Cette définition est liée à l'économie de marché selon le Professeur Jacques CHEVALIER¹⁵⁰⁶.

528.- Cependant, appliquée à la sphère publique, elle se définit comme un système de pilotage et de contrôle de l'action publique¹⁵⁰⁷. Elle est entendue comme une optimisation des services rendus aux citoyens¹⁵⁰⁸. La performance est une notion polarisée sur le résultat annoncé, mais elle véhicule en plus un jugement de valeur sur le résultat obtenu et la démarche qui a permis de l'atteindre¹⁵⁰⁹. Cette notion de gestion par la performance traduit au mieux la démarche d'une action publique, de sa conception à sa réalisation. Désormais, l'idée de la bonne gestion devient un critère central d'appréciation des politiques budgétaires, avec une référence systématique aux résultats¹⁵¹⁰. La performance est multidimensionnelle : la performance stratégique, organisationnelle, économique et financière, commerciale, sociale et naturellement fiscale¹⁵¹¹. Ainsi, la gestion fiscale est une variable déterminante qui influence le niveau de la performance fiscale. Il va sans dire que la problématique de la performance fiscale constitue le dénominateur commun d'une gestion administrative efficace (Paragraphe 1) et d'une meilleure gestion des ressources humaines (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LA GESTION FISCALE PAR LA PERFORMANCE : LES CONDITIONS DU SUCCÈS

529.- La mise en place d'un schéma approprié de financement du développement constitue, pour un pays comme le Centrafrique, l'un des défis majeurs. La mobilisation des ressources internes suppose des efforts considérables. Cependant, pour relever le défi d'une fiscalité

¹⁵⁰⁵ Pierre-Laurent BESCOS, Dialogue autour de la performance en entreprise : les enjeux, Éditions L'Harmattan, 1999, p. 15.

¹⁵⁰⁶ Jacques CHEVALIER, « Performance et gestion publique », dans Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert HERTZOG, Paris, Economica, 2010, p. 83-93.

¹⁵⁰⁷ Henri GUILLAUME, Guillaume DURAND et Franck SILVENT : Gestion publique : l'État et la performance, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2002, p. 20. Document en ligne sur www.babordplus.univ-bordeaux.fr

¹⁵⁰⁸ Virginie GALDEMAR, Léopold GILLES et Marie-Odile SIMON, Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? Cahier de recherche, n° 29, décembre 2012, p. 9. Document en ligne : <http://www.credoc.fr/pdf/Rech/C299.pdf>

¹⁵⁰⁹ Éric SÉVERIN, Les réductions d'effectifs comme mesure de restructuration pour favoriser la performance : Analyse empirique sur le cas français, La Revue des Sciences de Gestion, vol. 223, n° 1, 2007, pp. 13-24. Document en ligne : <https://www.cairn.info/revue-des-sciences-de-gestion-2007-1-page-13.htm>

¹⁵¹⁰ Jean-Pierre DUPRAT, La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions, RFFFP n° 98, Juin 2007, p. 9.

¹⁵¹¹ Inès MENCHAOUI, op cit.

adaptée au développement, cela constitue un exercice particulièrement complexe. En effet, dans l'objectif de mobilisation des ressources pour le développement¹⁵¹², le système fiscal centrafricain a fait l'objet de réformes¹⁵¹³ axées autant sur la politique fiscale que sur les modes d'administration susceptibles d'améliorer le rendement de l'impôt¹⁵¹⁴. Ces réformes ont tenté de définir des politiques et des méthodes d'organisation administrative qui permettent d'accroître les recettes publiques tout en limitant au maximum les distorsions économiques. Mais le système fiscal reste pénalisé par les graves lacunes des capacités administratives et institutionnelles. Malgré les réformes, le rendement de l'impôt n'a pas atteint l'objectif escompté. A cet effet, le renforcement de la mobilisation des recettes intérieures représente un défi pour assurer les services publics indispensables et soutenir les investissements publics. Il s'agit de mettre en place un dispositif permettant d'améliorer la gestion de l'impôt, de promouvoir la transparence, autrement dit de moderniser les administrations fiscale et douanière centrafricaines. Pour ainsi dire, un meilleur pilotage des missions, un meilleur encadrement des services, une capacité d'adaptation aux besoins des usagers, une simplification et une automatisation des procédures (I) sont autant d'indicateurs à l'amélioration de la performance fiscale (II).

I – L'INTRODUCTION PROGRESSIVE DE LA GESTION FISCALE PAR LA PERFORMANCE

530.- Pour améliorer les conditions de vie et créer plus d'emplois, le gouvernement doit offrir aux citoyens des services de santé et d'éducation adaptés et des infrastructures adéquates. Tout ceci a un coût. Comment le financer équitablement et efficacement ? Telle est la question à laquelle il faut répondre. Il y a des limites aux conditions auxquelles le gouvernement peut obtenir des subventions ou des prêts des bailleurs de fonds. A cet effet, accroître les recettes fiscales est pour les pouvoirs publics centrafricains, un passage obligé vers l'augmentation des dépenses consacrées à la fourniture de ces services essentiels. La fiscalité joue alors un rôle

¹⁵¹² Lucien MEHL, Les enjeux du développement dans les finances publiques, Revue française des finances publiques, 2002, 81.

¹⁵¹³ Michel RAMBOURG, L'échec des réformes en Afrique : Le cas des pays francophones au sud du Sahara, Revue française d'administration publique, juillet-septembre 1998, 87.

¹⁵¹⁴ René OSSA, Administrer l'impôt : les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement, Iroko, 2007, p. 11.

essentiel dans la mobilisation des ressources nationales¹⁵¹⁵ pour atteindre cet objectif. Si elle est conçue et mise en œuvre d'une manière transparente et efficace, elle constitue une base financière essentielle au développement économique. Il appartient aux pouvoirs publics centrafricains d'éviter les composantes de la fiscalité qui freinent le développement économique. Les recettes nationales doivent constituer l'une des principales sources d'expansion de l'espace budgétaire en raison de leur caractère durable, ce qui permet de réduire la dépendance à l'égard de l'aide extérieure¹⁵¹⁶.

531.- Selon le secrétaire général de l'OCDE Angel GURRIA, l'amélioration de l'efficacité des systèmes fiscaux des pays en développement est la nouvelle frontière de la politique de développement¹⁵¹⁷. En effet, les pays en développement, dont le Centrafrique, sont évidemment confrontés à un large éventail de difficultés pour améliorer les recettes fiscales. Pour mieux aider à améliorer les recettes, la gestion par la performance est essentielle dans la gestion des finances publiques centrafricaines. Cette démarche s'articule autour des manifestations de la performance dans la génération des ressources publiques. Car, l'amélioration des recettes fiscales constitue l'ancrage de la performance comme outil de pilotage et de contrôle de l'action publique. Toutefois, la littérature juridique sur les finances et la gestion publiques montre que la gestion axée sur la performance va au-delà d'une simple question de recettes et de contrôle. Elle englobe tout cela mais ne s'y réduit pas¹⁵¹⁸. La démarche de performance se veut un fil conducteur de la nouvelle gestion publique. Elle doit être prise en compte dans divers paramètres de l'élaboration des politiques publiques avant l'exécution de celles-ci. Il s'agit, dans toutes les actions des collectivités publiques, d'avoir le souci d'atteindre les meilleurs résultats possibles au vu des moyens mis en œuvre¹⁵¹⁹. Elle rend ces acteurs entièrement responsables de leur gestion. Cette responsabilité ne peut être mise en évidence qu'au travers de mécanismes de contrôle et d'évaluation, corollaires nécessaires d'une gestion par la performance.

¹⁵¹⁵ OCDE, Une fiscalité orientée vers l'investissement et le développement : Aperçu de quelques enjeux de politique fiscale en Afrique, Novembre 2009. Document internet.

¹⁵¹⁶ Base de données de l'OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/33/41227692.pdf>.

¹⁵¹⁷ Angel GURRIA, Secrétaire général de l'OCDE – avril 2009.

¹⁵¹⁸ Boubacar DEMBA BA, Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA : étude de cas du Sénégal, Thèse, Université de Bordeaux, 2015, p. 44.

¹⁵¹⁹ Idem.

532.- Pour que la culture de la responsabilité et de la performance puisse s'ancrer dans les administrations fiscale et douanière centrafricaines, il apparaît nécessaire de réformer l'organisation des contrôles. Car, le contrôle évoque la problématique globale à laquelle est confrontée toute administration publique s'agissant de l'emploi de ses ressources¹⁵²⁰. Celle-ci est guidée par les orientations suivantes : la mise en avant des contrôles managériaux au vu de leur caractère préventif et le rattachement de la responsabilité managériale au cadre plus approprié de l'évaluation. Le principe de l'évaluation semble naturellement induit la gestion par la performance. En effet, dans la mesure où l'autorité exécutive a, au préalable, identifié des priorités, défini des objectifs et, sur la base de l'ensemble, demandé l'affectation de moyens pour la réalisation des politiques qu'elle a jugées comme les plus utiles à la Nation, il est logique qu'à la fin du processus elle rende compte de son action. L'évaluation, dans l'une de ses acceptions, participe de ce compte rendu. La gestion par la performance donne en effet une importance particulière à la notion de résultats. Le constat de l'inefficacité de l'action de l'État doit conduire les pouvoirs publics centrafricains à réformer l'administration publique en la faisant entrer dans l'ère de la recherche de la performance.

533.- Cette démarche consiste à orienter et soutenir les services dans leurs efforts d'amélioration de leur performance. En effet, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats renforce le besoin d'adopter une démarche dynamique et de se doter d'outils de pilotage. Il consolide le processus décisionnel et les conséquences des choix stratégiques opérés¹⁵²¹. En d'autres termes, piloter une administration, c'est la conduire pour atteindre des objectifs, au moyen d'une stratégie¹⁵²², selon un calendrier, dans la recherche d'une meilleure performance¹⁵²³. Car, la performance est tout ce qui aide à contribuer à atteindre les objectifs

¹⁵²⁰ Inspection générale des finances (France) : Rapport de la Mission de comparaisons internationales relative à l'audit et à l'évaluation dans les administrations de cinq pays de l'O.C.D.E. et de la commission européenne n°2008-M-052-01, Paris, 2008, disponible en ligne sur www.igf.finances.gouv.fr, consulté le 15 janv. 2014, p. 1.

¹⁵²¹ La méthode fait intervenir quatre phases : le diagnostic, la fixation des objectifs (assortis d'indicateurs chiffrés et de cibles de résultat), la confection de plans d'action pour la réalisation de ces objectifs et le contrôle de ces réalisations. Se noue ainsi un processus itératif vertueux qui génère de la performance en s'appuyant sur la responsabilisation des cadres. Ces derniers disposent de marges de manœuvre accrues mais doivent mener leur action en cohérence avec les orientations nationales.

¹⁵²² Jean-Pierre DUPRAT, La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions, RFFFP n° 98, Juin 2007, p. 21.

¹⁵²³ Communication de Monsieur AMBACH, Pilotage de la performance : le contrôle de gestion, Séminaire sur la mobilisation des ressources fiscales et douanières, Paris, 25 décembre 2007.

stratégiques¹⁵²⁴. Cependant, selon Monsieur Pierre-Laurent BESCOS, il ne s'agit pas seulement d'atteindre des objectifs, encore faut-il que ces objectifs soient bien choisis et que la stratégie retenue soit pertinente¹⁵²⁵ en tenant compte des indicateurs de performance comme instrument de rationalisation de la gestion fiscale.

II - LA PRISE EN COMPTE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE : INSTRUMENTS DE RATIONALISATION DE LA GESTION FISCALE

534.- La prise en compte des indicateurs de performance revêt une importance majeure. En effet, un indicateur n'a de sens que lorsqu'il doit être lié à la définition d'une stratégie et priorités clairement établies. Plusieurs écueils doivent dès lors être évités dans la prise en compte des indicateurs de performance. D'une part, il ne faut pas retenir un trop grand nombre d'objectifs et d'indicateurs. Ce qui ne permet pas de mettre en valeur la dimension stratégique de l'action menée. D'autre part, il faut éviter de ne focaliser l'action des services que sur la réalisation des objectifs avec indicateurs au détriment des domaines ne donnant pas lieu à la formulation d'indicateurs de performance¹⁵²⁶. Ainsi, la recherche de la performance nécessite la prise en compte des indicateurs permettant d'évaluer les actions menées par les administrations fiscale et douanière, mais aussi par rapport à la perception qu'en ont les usagers. La notion d'indicateurs doit s'entendre comme la mesure périodique d'une réalité par rapport à des critères de références prédéfinis¹⁵²⁷. Ce sont des agrégats dont la vocation est de déterminer la part de l'action dans les performances d'une organisation en rapport avec l'idéal à atteindre¹⁵²⁸.

535.- Cette définition met un accent particulier sur la logique du résultat qui n'a pas toujours été une préoccupation des administrations publiques en général et des administrations fiscale et

¹⁵²⁴ Inès MENCHAOUI, Identification et impact des pratiques de gestion fiscale sur la performance fiscale des groupes de sociétés : une étude menée dans le contexte tunisien, Thèse, Université de Franche-Comté et université Tunis El Manar, 2015, p. 139.

¹⁵²⁵ Pierre-Laurent BESCOS, Dialogue autour de la performance en entreprise : les enjeux, Editions L'Harmattan, 1999, p. 15.

¹⁵²⁶ Ariane AMSON, Réforme de l'Etat et gestion par la performance, Etude de cas. Document en ligne : <http://www.melchior.fr/thematique/politiques-economiques>

¹⁵²⁷ René OSSA, Administrer l'impôt – Les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement, Iroko éditions, 2007, p. 245.

¹⁵²⁸ René OSSA, op cit.

douanière en particulier¹⁵²⁹. Dans le secteur public, un indicateur permet de mesurer l'écart entre le résultat obtenu et les objectifs poursuivis, pour déterminer si ces derniers sont en voie d'être atteints¹⁵³⁰. Car, il est établi aujourd'hui que l'introduction d'une démarche de qualité dans l'encadrement des contribuables ne peut qu'améliorer les performances de l'administration¹⁵³¹ et apparaît nécessaire pour l'efficacité des actions publiques¹⁵³². Il y a dans cette démarche un souci de responsabilisation et d'amélioration qui est fondamental si l'on veut que la prise en compte des indicateurs ait un impact sur les performances de l'administration. Il faut, pour le Centrafrique, se mettre désormais à l'ère d'une gestion globale performante, la gestion par la performance. En effet, les indicateurs ne sont pas un objectif, mais un outil dont le but est de construire chez les agents le sens de la performance et du résultat. Ils se déclinent en tableau de bords. Ces tableaux de bords permettant d'évaluer, à partir d'indicateurs de gestion, l'évolution des performances, sont quasi inexistant dans certaines administrations publiques centrafricaines.

536.- A fortiori, les administrations fiscales et douanières ne disposent pas fréquemment des données qui permettraient de comparer leurs performances à celles d'autres administrations travaillant dans des contextes comparables¹⁵³³. Ces tableaux de bord doivent faciliter la fixation d'objectifs et permettre une affectation plus efficace des personnels et matériels dans le but de rendre les services performants. C'est pourquoi au sein des administrations fiscale et douanière centrafricaines, des pistes d'amélioration doivent être définies afin d'aboutir à la culture de la performance fiscale. Pour consolider cette culture de la performance fiscale, il est impératif pour les pouvoirs publics centrafricains de mettre en place des indicateurs de gestion pour mesurer les efforts d'élargissement de l'assiette¹⁵³⁴. Parallèlement, il convient de définir une

¹⁵²⁹ A l'origine, les indicateurs étaient utilisés dans le secteur privé à la fois pour repérer et corriger les disfonctionnements et pour rémunérer ou pénaliser les personnels en fonction de leurs efforts. Ce but purement économique a été considéré pendant longtemps comme incompatible avec l'exercice de la puissance publique dont les objectifs et les réalisations ne paraissaient pas pouvoir être quantifiables. On a ainsi pu douter de la pertinence de l'introduction des indicateurs de qualité dans le secteur public, dont le travail par essence est d'intérêt général.

¹⁵³⁰ Virginie GALDEMAR, Léopold GILLES et Marie-Odile SIMON, Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? Cahier de recherche, n° 29, décembre 2012, p. 13. Document en ligne : <http://www.credoc.fr/pdf/Rech/C299.pdf>

¹⁵³¹ Les contrôles financiers de l'administration ; Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration, 2001, p. 204.

¹⁵³² Fanie CLOETE, La transformation de l'Administration : objectifs et contraintes, RFAP, 1985, p. 159.

¹⁵³³ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 149.

¹⁵³⁴ L'analyse de la répartition et des mouvements de la population fiscale dans une ville ou une région est un puissant indicateur comparatif de la qualité de la gestion qui y est assurée. Les indicateurs fournissent en effet des

véritable politique de contrôle de l'exécution des services. Cette politique de contrôle va s'assurer de la réalisation des objectifs, de l'adéquation des besoins et des moyens ainsi que du bon fonctionnement des services¹⁵³⁵. En matière de recouvrement, l'instrument de mesure de la performance est le taux d'apurement de restes à recouvrer recouvrables. En matière de contrôle, des tableaux de suivi de l'activité doivent être élaborés et diffusés tandis que le taux de réalisations ne se limite plus en rendement chiffré mais aussi sur le nombre d'opérations clôturées suivant une cible projetée. Ce mouvement de rénovation des outils de pilotage ne doit pas rester ancrer dans la pratique des services centraux, il doit être diffusé à l'ensemble des services déconcentrés, au point de constituer un nouveau cap de la mise œuvre d'un « management innové »¹⁵³⁶.

537.- Beaucoup de mesures fiscales ont été appliquées de manière dispersée, parfois dans la précipitation sans que ni l'administration, ni les contribuables ne puissent percevoir clairement le sens des actions engagées¹⁵³⁷. Il est nécessaire de veiller à la cohérence de toute nouvelle réforme. Le calendrier des mesures modifiant à la fois les règles fiscales et leur mode d'administration constitue un instrument essentiel de cette cohérence. Des priorités doivent être dégagées en tenant compte de l'intérêt budgétaire et économique de la réforme ainsi que son insertion dans une stratégie à long terme doivent apparaître clairement. C'est dire que la recherche de l'efficacité maximum est un impératif et de ce point de vue la bonne gestion de l'État et sa réforme est créatrice de valeur¹⁵³⁸. Partant de ces valeurs, plusieurs possibilités d'action s'offrent aux responsables des administrations concernées et aux partenaires au développement pour relever les différents défis évoqués précédemment, en s'inspirant des bonnes pratiques en matière de fiscalité et d'administration. C'est pourquoi, les deux principaux organes de recettes que sont l'administration fiscale d'une part et l'administration douanière d'autre part, doivent être renforcés en outils modernes de gestion. Car, chaque administration

informations précises sur la manière dont l'administration fonctionne. Ce qui permet d'éclairer les choix des décideurs.

¹⁵³⁵ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 149.

¹⁵³⁶ Antoine NGAKOSSO, Réformes fiscales en Afrique – Le management du changement, L'Harmattan, 2013, p. 181.

¹⁵³⁷ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 54.

¹⁵³⁸ André BARILARI, Création de valeur et système de valeur, dans *L'Impôt*, Tome 46, Dalloz, 2002, p. 131.

doit mener son processus, l'adapter à ses missions et à son contexte. Il n'existe donc pas de démarche type, de projet de service « en prêt-à-porter »¹⁵³⁹.

538.- Le développement de la fonction de pilotage s'explique par la transformation progressive du cadre de gestion. L'outil de pilotage est constitué par le recours à la planification stratégique, dont la nature correspond bien à l'environnement globalement stable des administrations fiscale et douanière. La quasi-totalité des administrations modernes disposent d'un plan stratégique pluriannuel, incluant la définition de la mission de l'administration, l'analyse de son environnement et la description des principaux programmes d'action. Le plan stratégique inclut également les principaux indicateurs de gestion, qui constituent le second outil de pilotage. Les administrations des pays développés ont progressivement perfectionné leur système d'indicateurs, passant de simples indicateurs d'activités à des indicateurs de productivité puis à des indicateurs d'impacts intégrés dans un système cohérent de tableaux de bord. Ces indicateurs constituent l'outil principal de gestion. La définition de critères qui soient évaluables, c'est-à-dire pouvant faire l'objet d'une mesure, apparaît en effet comme la seule façon de s'assurer, in fine, que l'objectif de la politique concernée est atteint¹⁵⁴⁰. L'affirmation de la nécessité de rendre compte et de mesurer les réalisations par rapport aux objectifs tient en partie à l'obligation d'explicitier les choix de politiques publiques à l'égard des citoyens dans un contexte budgétaire moins favorable¹⁵⁴¹. Par ailleurs, les systèmes d'information doivent permettre de renseigner ces indicateurs. Ils apparaissent en ce sens comme des piliers de la mesure de la performance, ce qui suppose des remontées d'informations fiables et régulières¹⁵⁴².

PARAGRAPHE 2 : LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE DANS LES ADMINISTRATIONS FISCALE ET DOUANIÈRE

539.- Les supports organisationnel, humain et matériel sont le réceptacle du système fiscal. Ce dernier, pour une application optimale, doit être porté par un ensemble de gestion adapté au

¹⁵³⁹ André BARILARI, la modernisation des administrations financières 1990-1995, RFFP n° 54, Paris, 1996, pp. 7-14.

¹⁵⁴⁰ Virginie GALDEMAR, Léopold GILLES et Marie-Odile SIMON, Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? Cahier de recherche, n° 29, décembre 2012, p. 11. Document en ligne : <http://www.credoc.fr/pdf/Rech/C299.pdf>

¹⁵⁴¹ Françoise WAINTRUP, Céline CHOL, Brigitte COUÉ, Marie-Thérèse DELEPLACE, Michel MARÉCHAL, Performance, l'ère des RH, Recherche, Études, Veille ; Juin 2005, p. 3.

¹⁵⁴² Virginie GALDEMAR, Léopold GILLES et Marie-Odile SIMON, op cit.

dispositif, donc capable d'en atteindre les objectifs et d'en susciter les pleins effets. Malheureusement, en Centrafrique comme ailleurs dans les pays en développement, les administrations fiscale et douanière restent une image fidèle de l'administration publique en perte de vitesse. Il faut reconnaître qu'il y a des déficits liés aux moyens humains¹⁵⁴³ et matériels¹⁵⁴⁴. Toutefois, les administrations financières disposent généralement de personnels de qualité, bien formés et informés des conceptions modernes de la gestion publique. Mais, leur efficacité dans l'exercice de leurs fonctions dépend de leur capacité à mettre en œuvre des politiques qui ne soient pas trop parasitées par des interventions discrétionnaires des gouvernants¹⁵⁴⁵. Le développement des capacités administratives constitue aujourd'hui un préalable au choix de la politique fiscale. Pour ce faire, le renforcement de capacités des administrations fiscale et douanière centrafricaines doit permettre d'améliorer le rendement de l'impôt. Il s'agit de faciliter la perception de l'impôt et de rendre efficace le contrôle de l'administration sur le respect des obligations fiscales. Les administrations fiscale et douanière doivent renforcer leurs capacités managériales, repenser et réorganiser les services pour améliorer le rendement de l'impôt (II). Pour ce faire, un changement de paradigme est souhaitable pour passer de la simple administration de l'impôt à son management (I).

¹⁵⁴³ Les effectifs en personnel ne suffisent pas pour faire face aux nombreux besoins. De plus, lorsque des recrutements sont réalisés, leur impact sur le niveau de mobilisation des recettes est faible. Les raisons de cette contradiction sont diverses. A titre d'illustration, le personnel est souvent recruté sur des bases tribales et politiques. De plus, il ne bénéficie que très rarement d'une formation de base adéquate lui permettant d'être totalement opérationnel. Enfin, la mauvaise répartition des moyens disponibles achève de relativiser toute augmentation quantitative des personnels dans les administrations fiscale et douanière.

¹⁵⁴⁴ Les administrations financières sont dans une quasi insuffisance d'infrastructures, de manque de matériels de bureaux et de moyens de communication, etc.

¹⁵⁴⁵ Salif YONABA, Le recouvrement des recettes publiques dans les états africains : un état des lieux préoccupant, *Revue française d'administration publique* n° 144, 2012/4, p. 1043-1051.

Il est de notoriété publique que ceux-ci vivent très mal les instructions contradictoires qu'ils reçoivent de la hiérarchie dans le cadre de l'exécution de leurs missions. Leur conscience professionnelle est mise à rude épreuve du fait des interventions intempestives dans la gestion de leurs activités quotidiennes de la part de cette hiérarchie. Certes, ils ne sont nullement dupes de la situation et sont même généralement au fait des accointances et des liaisons dangereuses entre leur hiérarchie et le monde des affaires. De véritables cas de conscience se posent à bon nombre d'entre eux, partagés qu'ils sont entre la nécessaire loyauté à l'égard du service public qu'ils entendent servir, et l'obligation morale dans laquelle ils se trouvent d'appliquer des instructions allant frontalement à l'encontre de l'idée qu'ils se font de l'intérêt général. La situation, qui n'est guère facile à gérer, ne peut s'inscrire dans la durée. À terme, c'est un sentiment de grande frustration qui gagne les agents, lesquels semblent avoir bien compris que c'est la hiérarchie même qui est la source de leurs problèmes professionnels au lieu d'être le recours ultime pour le dénouement des situations complexes.

I – LA VALORISATION DES RESSOURCES HUMAINES : UNE EXIGENCE MANAGÉRIALE

540.- La croissance économique et la mobilisation des ressources publiques pour le financement du développement imposent un renforcement des capacités humaines du secteur public. En effet, des institutions performantes ayant comme principes de fonctionnement l'efficacité et l'efficience, la compétence, la transparence des opérations et la responsabilité dans l'action sont indispensables pour impulser le processus du développement. Car, la compétence d'une institution dépend de la qualité des ressources humaines qui l'animent. Le premier capital des administrations fiscales et douanières demeure leurs ressources humaines¹⁵⁴⁶ et leurs capacités individuelles et collectives à mieux répondre aux besoins et contraintes des usagers et à faire progresser ces administrations vers plus d'efficacité et de modernité. En effet, dans l'exercice de leurs responsabilités, les dirigeants des administrations publiques se trouvent confrontés à des défis importants tels que la mise en place de réformes et de changements organisationnels.

541.- La valorisation des ressources humaines contribue au renforcement des capacités individuelles et institutionnelles du pays en vue de son développement économique et social. Ce faisant, la gestion des ressources humaine est d'un intérêt majeur pour toutes les administrations publiques. En effet, la qualité du capital humain d'une administration est devenue l'ingrédient essentiel pour assurer le dynamisme et la compétitivité de l'économie. Le personnel avec des niveaux plus élevés de formation professionnelle développent des habilités et des compétences. Dès 1996, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu le rôle important que joue la mise en valeur des ressources humaines dans les administrations publiques et l'OCDE a indiqué, d'après des études par pays, qu'une gestion plus efficace du personnel provoque une amélioration de l'efficacité et de l'efficience de ces administrations¹⁵⁴⁷. La banque mondiale, quant à elle, a indiqué « qu'il soit chargé d'élaborer des politiques, de fournir des services ou d'administrer des contrats, un personnel compétent et motivé est la

¹⁵⁴⁶ Le personnel des Administrations financières est géré à l'instar du personnel des autres Administrations par les dispositions du Statut Général de la Fonction Publique centrafricaine. Ce statut fixe les droits, les obligations, les modes de recrutement, d'avancement et de sanctions des fonctionnaires. Il est le document de référence de gestion du personnel de l'Etat. La mise en œuvre de la politique de gestion des Ressources Humaines constitue indiscutablement une des conditions *sine qua non* du redressement institutionnel nécessaire à une saine gestion des services des Administrations financières locales.

¹⁵⁴⁷ Denis Papin NGANDA, La fiscalité comme instrument de politique économique et sociale en République Centrafricaine, Mémoire Master 2, Université de Douala, 2012, p. 75.

cheville ouvrière d'un état efficace »¹⁵⁴⁸. Cette volonté de modernisation et d'efficacité doit conduire les pouvoirs publics centrafricains à affirmer de nouvelles valeurs pour les administrations fiscale et douanière : efficience, qualité, transparence, flexibilité, équité, simplification et aussi culture de résultats tant pour la rentrée des recettes fiscales que pour la qualité du service rendu au citoyen.

542.- Cependant, l'importance attachée au statut du fonctionnaire a poussé les administrations à limiter la question de la gestion du personnel à l'application pure et simple des règlements sans trop se préoccuper d'un réel développement des ressources humaines. Durant cette dernière décennie, on a vu fleurir d'importantes réformes au sein des administrations publiques avec des objectifs souvent très proches : assurer plus efficacement la rentrée des recettes fiscales, simplifier les procédures, offrir un meilleur service aux citoyens. C'est-à-dire rendre les administrations fiscale et douanière plus modernes et plus performantes. En effet, dans une société en constante évolution, l'État ne peut pas jouer son rôle sans un personnel qualifié, motivé et rigoureux. S'il faut rendre les administrations plus performantes, il va falloir mettre en œuvre un management des ressources humaines qui soit le plus efficace possible. Plusieurs réformes ont été engagées dans ce domaine. Elles visent à mieux maîtriser la mise en œuvre des politiques publiques, assouplir les procédures, offrir aux citoyens des services mieux adaptés à leurs besoins, en substance, rendre l'administration plus performante¹⁵⁴⁹. Pour ce faire, de multiples mesures ont été prises afin de moderniser le système fiscal centrafricain et l'administration en vue d'améliorer la qualité des services rendus à l'utilisateur et de mobiliser les ressources suffisantes et nécessaires au financement des dépenses publiques.

543.- En effet, l'accélération du changement constitue une opportunité de progrès. C'est pourquoi, les administrations fiscale et douanière centrafricaines doivent placer la gestion des ressources humaines au cœur de leurs objectifs stratégiques. Car, l'essor de la gestion par la performance appelle un renouvellement d'approche en termes de constitution et d'utilisation des ressources humaines. Outre le volet formation qui exige des transformations en profondeur en matière d'enseignement des disciplines liées aux finances publiques¹⁵⁵⁰, la formation

¹⁵⁴⁸ *Idem.*

¹⁵⁴⁹ Françoise WAINDROP, Céline CHOL, Brigitte COUÉ, Marie-Thérèse DELEPLACE, Michel MARÉCHAL, *Performance, l'ère des RH, Recherche, Études, Veille* ; Juin 2005, p. 2.

¹⁵⁵⁰ « La première orientation prioritaire est de renforcer la place des finances publiques au sein de l'université. Les finances publiques doivent devenir une discipline carrefour, avec une vision intégrée de l'approche juridique,

permanente et la formation continue devront connaître une revalorisation dans l'ensemble des corps de métiers. Ainsi, les cadres des administrations financières confrontés au quotidien à des exigences d'adaptation de leurs techniques de gestion seront amenés à mettre en place des programmes de recyclage appropriés et approfondis en rapport avec les enjeux ainsi que les grandes orientations stratégiques. Il serait dans cette optique impérative d'exiger des écoles de formation, une révision du contenu des programmes dans le sens d'une plus grande professionnalisation¹⁵⁵¹ des enseignements ainsi qu'une certaine ouverture vers l'innovation managériale.

544.- Dans cette perspective, la formation professionnelle apparaît comme un investissement nécessaire qui conditionne la qualité du service public et l'amélioration des performances individuelles et collectives des administrations fiscale et douanière centrafricaines. Il apparaît nécessaire pour les différentes administrations d'adopter une démarche de formation intégrant la définition d'une stratégie cohérente de formation, la mise en place d'un dispositif de formation structurée, efficace et adaptée ainsi que l'implication de tous les acteurs de la chaîne de formation. En ce qui concerne, la gestion proprement dite des ressources humaines, de nouveaux axes stratégiques devront être explorés aux fins d'accompagner de la meilleure manière la démarche de gestion par la performance. A cet effet, il conviendrait d'aménager le cadre de gestion du personnel dans le sens d'une plus grande flexibilité. De même, afin de consolider la gestion orientée vers les résultats, le développement de la rémunération au rendement pourrait connaître un essor. Il est vrai que la consécration et la généralisation de cette pratique appelle l'existence ou la mobilisation d'un surcroît de ressources, mais il reste que « le système de bonus ne joue pas sur l'augmentation de salaire, mais constitue une vraie prime, dont le maintien et le niveau ne sont nullement garantis l'année suivante »¹⁵⁵².

financière, comptable, économique et managériale, traitant à la fois des aspects recettes et dépenses ». André BARILARI, les finances publiques dans la société d'aujourd'hui, in Finances publiques : scénarios pour demain, N°87, Septembre 2004, LGDJ.

¹⁵⁵¹ La professionnalisation est une orientation essentielle pour accroître l'efficacité des administrations financières. Elle implique un recrutement et une formation spécialisée, un effort de formation initiale et continue. Les métiers des administrations fiscales et douanières ne peuvent s'assimiler à ceux de l'administration générale. La réglementation spécifique, la nécessité d'une formation comptable font que des écoles ou des cycles spécialisés sont indispensables.

¹⁵⁵² Henri GUILLAUME, Guillaume DUREAU, Franck SILVENT, Gestion Publique, l'Etat et la performance, Presses de sciences po et Dalloz, Paris 2003.

545.- Par ailleurs, le management par objectifs qui implique une démarche prévisionnelle dans le cadre des dispositifs de planification stratégique devra être en phase avec le mode de gestion des ressources humaines appelées à mettre en œuvre les actions au quotidien. L'occasion est ainsi ouverte aux administrations d'expérimenter des démarches innovantes comme la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)¹⁵⁵³ par laquelle les organisations recherchent l'adéquation qualitative et quantitative, à moyen terme, de leurs besoins et ressources en personnel. Il faut promouvoir des pratiques nouvelles en matière de gestion des ressources humaines et mettre en œuvre des outils nouveaux. Cela suppose que ces pratiques et ces outils soient, autant que les principes qui les inspirent, connus de tous. En plus, le renforcement des capacités des administrations en personnel devra aussi constituer un axe stratégique à consolider. Les pistes à explorer dans ce contexte sont à la fois quantitative et qualitative afin d'assurer une mise en cohérence entre les missions des organisations et les effectifs permettant de les accomplir avec efficacité et efficience.

546.- En effet, on ne peut développer une culture de la performance et de résultat que si chaque agent, chaque fonctionnaire se sent responsabilisé et motivé pour améliorer sa propre prestation, le résultat collectif n'étant jamais que l'addition des résultats individuels¹⁵⁵⁴. Il faut enfin relever que ce n'est pas la formation des agents des seules administrations fiscale et douanière qui importe, mais le développement des autres administrations est aussi une condition de perfectionnement du contrôle fiscal. En effet, l'administration fiscale dispose, pour contrôler les déclarations des contribuables, d'un droit de communication auprès des autres administrations. Ce droit de communication ne sera efficace que dans la mesure où les autres administrations disposent d'archives suffisamment bien tenues pour pouvoir donner au fisc tous les renseignements qu'il réclame¹⁵⁵⁵. Par ailleurs, les administrations fiscale et douanière centrafricaines ont pour vocation de collecter les deniers pour le compte de l'Etat. A ce titre, elles se doivent d'inspirer respect, crédibilité et confiance pour convaincre les usagers à accepter l'impôt. Tout comportement malveillant risque de nuire au rendement de l'impôt par la réticence que peuvent afficher les contribuables et par voie de conséquence assécher les

¹⁵⁵³ Jean Marie PERRETI, Dictionnaire des ressources humaines, 2015, Vuibert, page 120.

¹⁵⁵⁴ Philippe PARINI, les adaptations des Administrations financières, Finances publiques : scénarios pour demain, RFFP, N°87, Septembre 2004.

¹⁵⁵⁵ Paul Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER, Finances publiques : Fiscalité, Tome 2, 6^{ème} édition Montchrestien ; 1997, p.73.

caisses de l'État. De ce fait, l'agent des impôts et des douanes doit réunir un certain nombre de qualités et de valeurs morales¹⁵⁵⁶ qui doivent le guider à bien se comporter, à rechercher en toute chose l'excellence et la perfection.

547.- Cet objectif est encadré par les différents codes d'éthique et de déontologie des administrations fiscale et douanière centrafricaines. Les codes d'éthique et de déontologie¹⁵⁵⁷ visent à mettre à la disposition des administrations fiscale et douanière un outil, un cadre de référence pouvant inspirer les cadres et agents desdites administrations à œuvrer pour moraliser, discipliner et aider à asseoir des valeurs dans l'exercice de la fonction. Il importe de la diffuser dans les différents services pour que chaque agent en appréhende le contenu et les attentes pour le changement de comportement qu'il induit. De même, les responsables hiérarchiques des administrations doivent eux-mêmes le valoriser et montrer qu'ils sont importants pour la bonne marche de l'administration. En effet, l'accent mis sur la performance, l'atteinte des résultats et sur la manière dont le service est rendu aux bénéficiaires a un impact sur les compétences, sur la culture et les pratiques de travail dans une organisation¹⁵⁵⁸. Toutefois, la mise en place d'un dispositif de pilotage des performances reste tout de même un chantier de longue haleine qui verra des aménagements institutionnels et des novations normatives au service des finances publiques. La généralisation des savoirs managériaux apportera une meilleure approche dans la gestion des ressources humaines et une conduite méthodique des changements projetés¹⁵⁵⁹. Car, la mise en œuvre de la politique fiscale doit être réalisée par une administration moderne et professionnelle.

¹⁵⁵⁶ Les valeurs morales consistent à distinguer le bien du mal selon des critères individuels ou collectifs. La science qui traite de la morale s'appelle « éthique », c'est-à-dire l'ensemble de normes de conduite morale. Elle a pour objet l'étude des jugements de valeur, d'appréciation portant sur les actes.

¹⁵⁵⁷ S'agissant de la déontologie, c'est la science qui traite des devoirs à remplir. Elle est la morale professionnelle dès lors qu'elle étudie non seulement l'ensemble des devoirs, des prescriptions admises à une époque donnée dans une profession, mais aussi l'effort pour se conformer à ces prescriptions ainsi que les exhortations à les suivre.

¹⁵⁵⁸ Françoise WAINTRON, Céline CHOL, Brigitte COUÉ, Marie-Thérèse DELEPLACE, Michel MARÉCHAL, Performance, l'ère des RH, Recherche, Études, Veille ; Juin 2005, p. 24.

¹⁵⁵⁹ Richard EVINA OBAM, L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises, Mémoire, ENA, 2005, p. 2.

II – LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS ET DES CAPACITÉS DE GESTION FISCALE : UN FACTEUR D’EFFICACITÉ

548.- Le dysfonctionnement de l’administration centrafricaine et les contre-performances des entreprises publiques ont toujours préoccupé les autorités politiques et les partenaires au développement. Car, il est difficile de promouvoir un développement harmonieux sans lever ces obstacles. Pour ce faire, la gestion des finances publiques dans la logique de performance apparaît comme l’alternative crédible susceptible de corriger les errements du passé. A cet effet, la culture de la performance doit devenir en Centrafrique un aiguillon pour une mobilisation efficace de recettes fiscales. Ainsi, le renforcement des capacités administratives suppose de réaliser deux conditions. D’une part, un recrutement de qualité dans les administrations fiscale et douanière, à tous les niveaux, accompagné d’un programme de formation permanente. Le Pôle régional de formation des régies financières d’Afrique centrale basé à Libreville assure déjà une telle formation. D’autre part, un meilleur déploiement des effectifs de l’administration fiscale et douanière à l’intérieur du pays pour opérer des contrôles plus systématiques auprès des acteurs économiques.

549.- Le renforcement des capacités des administrations fiscale et douanière centrafricaines est primordial pour mobiliser davantage de ressources propres destinées au financement du développement. Pour cause, les caractéristiques d’un système fiscal efficace sont fondées sur cinq grands principes : la simplicité administrative, la flexibilité, l’équité, la transparence, l’efficacité. Ces principes sont les critères d’évaluation d’un système fiscal performant¹⁵⁶⁰. Le renforcement structurel des administrations fiscale et douanière centrafricaines peut être un facteur décisif de l’efficacité opérationnelle. Comme l’a souligné Gabriel ARDANT, le système fiscal le mieux conçu ne vaut que par l’administration qui le met en œuvre¹⁵⁶¹. Cette citation devenue célèbre met l’accent sur un aspect essentiel des problèmes fiscaux des pays en développement. L’impôt, pour être productif, appelle un minimum d’efficacité dans la liquidation et le recouvrement. Cette condition n’est obtenue que là où une organisation administrative et comptable suffisante permet un contrôle sérieux de la matière imposable et le

¹⁵⁶⁰ Joseph E. STIGLITZ – Carl E. WALSH, Principes d’économie moderne, 2^e éd. De Boeck, 2004, p.357.

¹⁵⁶¹ Gabriel ARDANT, Histoire de l’impôt, Fayard, 1971, p. 858.

paiement intégral de la cotisation due¹⁵⁶². C'est dire que la politique fiscale la mieux conçue serait vouée à l'échec si elle est appliquée par une administration peu performante.

550.- La réforme administrative est importante pour une collecte plus efficace des impôts, particulièrement lorsqu'elle est accompagnée de l'élargissement et de la simplification de l'assiette fiscale. Aussi bien pour les administrations des douanes que celles des impôts, la recherche de l'efficacité requiert une séparation des tâches conceptuelles et opérationnelles. Elle repose aussi sur la recherche de la performance et la promotion de l'éthique¹⁵⁶³. Les réformes à entreprendre par les autorités pour un meilleur pilotage par le résultat supposent une réorganisation des administrations centrales et déconcentrées afin de les adapter à la nouvelle donne. Il faut élargir la capacité d'action du fisc. Cela revient à décentraliser les missions des administrations fiscale et douanière tout en améliorant la qualité des services décentralisés. Les services d'assiette et de recouvrement sont épaulés par des brigades de vérification créés dans chaque région. Mais quel que soit le degré de perfection de l'organisation administrative, celle-ci ne peut aboutir à une amélioration des recouvrements, à une meilleure application des réformes sans une amélioration des moyens matériels. Les administrations fiscale et douanière ont besoin pour remplir leur mission d'un patrimoine immobilier substantiel¹⁵⁶⁴. La nécessité de disposer de locaux afin d'assurer certains services par une présence physique à proximité raisonnable des contribuables. Cela dans le but de minimiser les contraintes qu'ils subissent pour se conformer aux règles et les coûts administratifs liés aux vérifications sur le terrain.

551.- Ainsi, la démarche de la performance est introduite au sein des administrations fiscale et douanière pour faire face aux nouvelles exigences de mobilisation plus accrue des ressources fiscales. C'est pourquoi, la mesure de la performance doit permettre de renseigner sur l'efficacité des choix de politique et l'efficience des choix de gestion¹⁵⁶⁵. Les traits communs à cette démarche de performance est la volonté d'améliorer le service à l'utilisateur en lui offrant un

¹⁵⁶² Jean DUFOUR, La fiscalité du développement, Annales africaines, 1959, p. 112.

¹⁵⁶³ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, Economica, 2005, p. 148.

¹⁵⁶⁴ Organisation de coopération et de développement économiques : L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE et dans certains pays hors OCDE : série « Informations comparatives » (2006), Comité des affaires fiscales, février 2007, p. 30.

¹⁵⁶⁵ Jean-Pierre DUPRAT, La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions, RFFFP n° 98, Juin 2007, p. 28.

service irréprochable et lutter contre la fraude fiscale¹⁵⁶⁶. Car, l'amélioration des relations entre l'administration fiscale et les contribuables est fondamentale. Ces nouvelles approches visent à fournir aux contribuables des services professionnels de qualité répondant à leurs besoins. Le renforcement des capacités des administrations fiscale et douanière doit apporter une assistance aux opérateurs économiques, pour que le fisc ne soit pas pour eux seulement une administration qui perçoit l'impôt et sanctionne, mais aussi un « service public », qui leur apporte un service¹⁵⁶⁷. Une telle réforme permettrait non seulement de changer la perception que les contribuables peuvent avoir de l'administration fiscale, mais aussi, par l'assistance que celle-ci leur apporte, de limiter les tentatives de soustraction illégale à l'impôt.

552.- Enfin, plus largement, le renforcement des capacités des administrations fiscales est nécessaire à la mise en place de toute réforme fiscale. Car, elle exige de nouvelles compétences pour la mise en œuvre de nouvelles techniques ou de nouvelles méthodes de travail¹⁵⁶⁸. Au demeurant, la préoccupation d'améliorer l'efficacité¹⁵⁶⁹ des politiques publiques n'est pas nouvelle. La question récurrente de leur évaluation en est une illustration¹⁵⁷⁰. La culture de l'évaluation doit se développer au sein des administrations fiscale et douanière centrafricaines en raison des exigences de performances auxquelles elles sont soumises. L'impératif d'évaluation vient du souci de rendre compte qui doit habiter toute personne en charge de la mobilisation ainsi que de la gestion des ressources publiques. Pour ce faire, les exigences d'évaluation s'opèrent à plusieurs échelons de la hiérarchie des administrations¹⁵⁷¹. A cet effet,

¹⁵⁶⁶ Tel a été l'objectif de la France qui s'était engagée, en 2006, pour l'ensemble de ses services publics dans cette démarche de performance en élaborant des contrats pluriannuels de performance (CPP). Jean-Pierre DUPRAT, op cit, p. 26.

¹⁵⁶⁷ Serge ABESSOLO, Réflexions et propositions pour une fiscalité du développement en Afrique centrale, p.10. Document web : <http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/159/Abessolo.pdf>

¹⁵⁶⁸ Idem.

¹⁵⁶⁹ L'efficacité, comme l'efficience, s'apprécie toujours par rapport à un but. Comme on l'a dit, l'efficacité est la propriété de ce qui atteint son but, tandis que l'efficience est la propriété de ce qui atteint son but au moindre coût. Efficacité et efficience ne doivent donc pas être confondues. Lorsqu'on cherche à évaluer une norme juridique ou un ensemble de normes juridiques, il est intéressant de documenter à la fois son efficacité – qui constitue un critère minimal – et son efficience. La question de l'efficience vient en second, car elle ne se pose que si le dispositif n'est pas complètement inefficace. Au-delà de cette différence, le point commun de ces deux notions est qu'elles désignent un rapport entre un moyen et un but. Lire : Anne-Lise SIBONY, Du bon usage des notions d'efficacité et d'efficience en droit, document en ligne : <http://hdl.handle.net/2268/121509>

¹⁵⁷⁰ Jean-Pierre DUPRAT, La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions, RFFFP n° 98, Juin 2007, p. 26.

¹⁵⁷¹ A cet effet, une réunion mensuelle de coordination des services est instituée aux fins de procéder à l'évaluation des différentes structures opérationnelles qui à leur niveau de responsabilité effectuent le même exercice sur la base des plans d'actions sectoriels.

ce mécanisme permet d'installer une véritable boucle de rétroaction¹⁵⁷² qui favorise un enchaînement séquentiel entre les objectifs, leur mise en œuvre, les résultats, l'évaluation et la réorientation des objectifs¹⁵⁷³. Comme dans toute transition organisationnelle, le facteur humain est déterminant dans l'aboutissement de la mise en œuvre de cette nouvelle approche de gestion des finances publiques¹⁵⁷⁴. Pour mieux appréhender la démarche de la performance, un changement de mentalité des acteurs de la réforme s'impose donc afin de donner aux réformes en cours une chance de succès.

553.- Au demeurant, la démarche de performance qui guide les réformes dans les autres pays, se présente à cet égard, comme une source d'inspiration féconde¹⁵⁷⁵. Ses actions de soutien méthodologique doivent se faire par l'organisation des séminaires de réflexion¹⁵⁷⁶ à l'endroit des cadres et agents des administrations fiscale et douanière. L'objectif est de permettre aux participants d'échanger sur la pratique de leur métier, mutualiser leurs initiatives, échanger sur les problématiques et les perspectives de la mission de contrôle, la pratique managériale. Il a aussi pour vocation de favoriser un encadrement de qualité. Ensuite, le gouvernement doit mener des actions visant à promouvoir le civisme fiscal, renforcer le contrôle et à améliorer le recouvrement des impôts et taxes. A cet effet, la nécessité est de renforcer le logiciel SYSTEMIF et de rendre obligatoire son utilisation pour les différentes opérations fiscales. Il faut également développer une interface entre SYDONIA et SYSTEMIF. Il s'attellera à étendre la couverture du contrôle fiscal à toutes les catégories de contribuables, d'améliorer la programmation et le suivi des contrôles et d'élargir l'assiette fiscale par le renforcement des services dédiés à ces tâches. Afin d'atteindre l'objectif de performance fiscale, la modernisation des administrations fiscale et douanière centrafricaines s'impose comme une stratégie de

¹⁵⁷² Michel BOUVIER, André BARILARI, la nouvelle gouvernance financière, LGDJ, Paris, 2005.

¹⁵⁷³ Après cette chaîne d'évaluation aux différents échelons hiérarchiques des Administrations, les partenaires au développement (FMI, Banque Mondiale et Union Européenne) effectuent aussi dans le cadre de leurs revues trimestrielles et semestrielles des missions permettant aux autorités nationales de rendre compte de leurs actions en matière de pilotage des finances publiques sur la base d'objectifs assortis d'indicateurs.

¹⁵⁷⁴ Marouf ALABI CHITOU, Le renforcement des contrôles : le rôle des juridictions financières africaines (expérience du Bénin), RFFP n° 98, juin 2007, p. 137.

¹⁵⁷⁵ Henri GUILLAUME et al., Gestion publique. L'Etat et la performance, Presse des Sciences Politique et Dalloz, 2002, p. 272.

¹⁵⁷⁶ Un grand nombre de pays en développement ne parviennent pas à récupérer leur juste part des gains tirés de l'extraction minière. Il est nécessaire d'encourager et de partager les bonnes pratiques – et notamment la transparence – dans la conception et la gestion de la politique en matière de fiscalité minière. Les initiatives qui encouragent la publication des dépenses telles que l'Initiative sur la transparence dans les industries extractives (ITIE) constituent un complément utile à la politique fiscale à cet égard.

mobilisation des ressources fiscales. Au regard de leur obsolescence généralisée, aggravée par le déficit de formation des agents et le climat de corruption, la thérapie reposera sur une réforme en profondeur. C'est ainsi qu'il faudra affecter aux administrations fiscale et douanière centrafricaines des moyens matériels suffisants et des ressources humaines compétentes, techniquement bien formées, bien recrutées et imprégnées d'une culture administrative autre. Autant d'éléments dont on peut se convaincre qu'ils assureront à tout système fiscal efficacité et pérennité¹⁵⁷⁷.

SECTION 2 : LA DÉMARCHE D'EFFICACITÉ PAR L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE, FONDEMENT D'UNE POLITIQUE FISCALE A VOCATION BUDGÉTAIRE

554.- L'un des défis auxquels sont confrontés le gouvernement centrafricain est la collecte des ressources fiscales. Ce défi est difficile à relever du fait que les champs de politique fiscale sont encadrés par des contraintes touchant à des domaines variés tels que la bonne gouvernance, l'incitation des investissements étrangers et les programmes économiques¹⁵⁷⁸. A cet effet, la gestion de l'impôt se place au centre de toutes les stratégies d'amélioration des recettes fiscales. Il s'agit de concilier la volonté des pouvoirs publics d'accroître les ressources internes nécessaires à la mise en œuvre de leur politique et la quête permanente du profit des opérateurs économiques¹⁵⁷⁹. Or, le dilemme qui se pose dans la recherche d'un équilibre entre la nécessité d'enregistrer des recettes fiscales et le besoin d'attractivité pour les investissements¹⁵⁸⁰. C'est dans cette optique que le Fonds monétaire international a souligné l'importance d'une meilleure mobilisation des recettes pour les pays en développement¹⁵⁸¹. La République Centrafricaine est un pays fragilisé¹⁵⁸² par plusieurs épisodes d'instabilité politique et de violence. Ces crises récurrentes ont eu des impacts majeurs sur les recettes budgétaires. Pour remédier à cette

¹⁵⁷⁷ Gustave Amavi KOUEVI, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, Revue Droit fiscal, supplément au n°25 juin 2007, p. 58.

¹⁵⁷⁸ René OSSA, Administrer l'impôt : les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement, Iroko, 2007, p. 7.

¹⁵⁷⁹ René OSSA, op cit, p. 8.

¹⁵⁸⁰ Julien JARRIGE, Les pays en développement face au BEPS : défis et engagement, Revue de Droit Fiscal, N° 23, 9 juin 2016, p. 23.

¹⁵⁸¹ Carlo COTTARELLI, Mobilisation des recettes dans les pays en de développement, FMI, Département des finances publiques, 8 mars 2011, p. 4.

¹⁵⁸² OCDE, L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire ? Éditions OCDE, 2011.

situation de chute brutale de recettes, des mesures portant sur la réforme des techniques et des outils de collecte de l'impôt sont prises dans le but d'améliorer la mobilisation des recettes fiscales. Mais, le rendement de l'impôt demeure très faible au regard de la potentialité économique du pays. Ce faisant, le renforcement des sources de revenu est essentiel à la création d'un espace budgétaire pour répondre aux besoins de développement¹⁵⁸³. Ainsi, l'élargissement de l'assiette fiscale est devenu aussi bien une affaire de justice et d'équité (Paragraphe 1) qu'un problème de recettes pour l'État (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : LES MESURES DE LA PERFORMANCE FISCALE RELATIVES A L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE

555.- La relance de la croissance économique doit être effectuée par tous les moyens afin d'espérer un accroissement sensible des recettes de l'État sans modifier fondamentalement les paramètres de l'économie. Partant de ce constat, l'enchaînement adéquat des réformes revêt une importance primordiale afin d'apporter des solutions pour l'amélioration des recettes publiques dans l'objectif de se rapprocher des performances des autres pays. Ce faisant, le problème posé par l'assiette de l'impôt est celui de savoir sur quelle matière doit être établi l'impôt. Il se ramène à deux questions fondamentales : Qui va être contribuable ? Quelle va être la matière imposable ?¹⁵⁸⁴ Ces interrogations renvoient aux principes de justice et d'équité fiscale¹⁵⁸⁵ qui sous-tendent la problématique de l'élargissement de l'assiette fiscale. En effet, élargir les bases imposables en les rapprochant de ce qu'elles devraient être est un des éléments importants d'un agenda pour davantage de justice fiscale¹⁵⁸⁶. Il n'est pas étonnant qu'un objectif central des politiques économiques consiste à élargir l'espace budgétaire en recherchant une combinaison optimale entre les différentes composantes de cet espace¹⁵⁸⁷, notamment la

¹⁵⁸³ Finances & Développement, Publication trimestrielle Fonds monétaire international, Septembre 2008, Volume 45, Numéro 3, p. 44.

¹⁵⁸⁴ Paul Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER, Finances publiques : Fiscalité, Tome 2, 6^{ème} édition Montchrestien ; 1997, p. 61.

¹⁵⁸⁵ Denis CLERC, « Fiscalité et équité : propositions pour un débat », L'Économie politique 2010/3, n° 47, p. 7-20. Document internet : <http://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2010-3-page-7.htm>

¹⁵⁸⁶ Christian VALENDUC, Justice fiscale : inaccessible étoile ou choix de société ? Analyses, Vivre Ensemble Education, 2016/13, p. 6. Document internet : https://vivre-ensemble.be/IMG/pdf/2016-13_justice_fiscale.pdf

¹⁵⁸⁷ Jean-François BRUN, Gérard CHAMBAS, Samuel GUERINEAU, Aide et mobilisation fiscale dans les pays en développement, CERDI, Etudes et Documents, 2008, p. 5. Document internet : <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00556804/document>

fiscalisation des activités non enregistrées (I) et la convergence de la politique fiscale applicable aux ressources naturelles (II).

I – LA FISCALISATION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES NON ENRÉGISTRÉES, UNE CONTRIBUTION A L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE

556.- La stratégie de replacer l'économie dans un cadre formel fait généralement partie des objectifs de toute politique fiscale. Le secteur informel représente une part importante des économies africaines et le fait d'échapper à l'impôt empêche la majeure partie des petites entreprises d'Afrique, dont le rôle est vital pour la croissance et l'innovation, d'accéder à des dispositifs de financement et de crédit commercial formels¹⁵⁸⁸. Pour les petites entreprises, la décision de payer des impôts ou de ne pas en payer, et de rester par conséquent dans le secteur informel, est donc conditionnée par une simple analyse coûts-avantages¹⁵⁸⁹. Face à cette situation, l'extension de la base d'imposition comme moyen d'augmenter les recettes collectées et d'améliorer la mobilisation des ressources fiscales pose de sérieux problèmes. Dans le cadre de la mobilisation des recettes fiscales, il convient d'optimiser les mesures de performance afin d'appréhender un nombre important de contribuables qui essaient de se soustraire à leurs obligations fiscales. La formalisation des activités économiques reposent sur de nombreuses mesures qui doivent être coordonnées et échelonnées dans le temps (2) de manière à faire en sorte qu'il soit réellement avantageux pour les entreprises de quitter le secteur informel (1).

1. Définition du concept

557.- L'étroitesse de l'assiette fiscale, en Centrafrique, conduit à focaliser la mobilisation des recettes fiscales sur le nombre limité de contribuables qui paient les impôts, y compris la plupart des entreprises qui exercent légalement leurs activités. A cet effet, la réforme fiscale est nécessaire pour élargir l'assiette fiscale et amener une part plus importante de la population dans l'économie formelle¹⁵⁹⁰. Car, l'économie non enregistrée¹⁵⁹¹ est loin de conduire à une

¹⁵⁸⁸ Mike PFISTER, Une fiscalité orientée vers l'investissement et le développement : Aperçu de quelques enjeux de politique fiscale en Afrique, NEPAD-OCDE, 2009, p. 16.

¹⁵⁸⁹ Idem.

¹⁵⁹⁰ Ibidem, p. 9.

¹⁵⁹¹ Selon la terminologie fiscale, c'est l'ensemble des activités économiques qui sont mal connues de l'administration fiscale en raison de l'absence de structures et/ou de numéros d'enregistrement permettant leur identification. Ce manquement peut être dû à un déficit d'informations ou à une volonté manifeste de dissimuler leurs activités et de fuir leurs charges fiscales.

situation favorable pour une économie en développement¹⁵⁹². Etant donné l'importance du niveau de la mobilisation fiscale pour le développement et le rôle de frein à cette mobilisation que semble jouer les activités économiques non enregistrées, il paraît intéressant de définir le concept, en insistant sur la différence entre secteur frauduleux et secteur informel¹⁵⁹³. Le secteur informel est une composante essentielle de l'économie de nombreux pays, industrialisés ou en développement. Sa croissance continue et son hétérogénéité rendent cependant son appréhension et son évaluation particulièrement délicates¹⁵⁹⁴. Ses formes pouvant être très diverses, il est également très difficile à définir¹⁵⁹⁵.

558.- Au sein du secteur informel, les problématiques sont différentes selon que l'on se trouve face à des entreprises connues des services fiscaux mais défailtantes ou face au « vrai » secteur informel, c'est-à-dire face à des activités économiques non connues des services fiscaux et où la principale difficulté consistera en leur détection¹⁵⁹⁶. Il existe ainsi un secteur informel légal, dit de subsistance, qui regroupe des micro-activités pour lesquelles les obligations fiscales et déclaratives demeurent très réduites et qui acquittent un impôt synthétique ou forfaitaire. Un autre aspect du secteur informel est celui de l'économie souterraine, a priori plus organisée, dont les enjeux économiques sont beaucoup plus importants et qui voit parfois la constitution de véritables réseaux frauduleux¹⁵⁹⁷. Dans un tel contexte, l'activité économique générale se trouve perturbée par l'existence de ces réseaux dans la mesure où ils entrent en concurrence avec les entreprises connues des services fiscaux qui respectent les lois et règlements et qui, de

¹⁵⁹² Mahaman SANI. Secteur non enregistré et mobilisation fiscale dans les pays en développement (PED) : le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara (PASS), Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2009, p. 6.

¹⁵⁹³ Idem, p. 12

¹⁵⁹⁴ Guide des modalités et procédures de fiscalisation du secteur informel, CREDAF, 2009, p. 3.

¹⁵⁹⁵ S'il y a un aspect du secteur informel sur lequel les analystes divergent, c'est bien sur sa définition. Au vu des multiples définitions qui en sont données, on est tenté de dire qu'il y a presque autant de définitions que de travaux qui lui sont consacrés. Pour définir ce secteur, plusieurs critères sont privilégiés en fonction des auteurs mais aussi en fonction de ce que l'on veut mesurer ou étudier. C'est ainsi que les éléments d'appréciation suivants sont le plus souvent mis en avant dans l'analyse du secteur informel :

- L'effectif du personnel ou plus précisément la taille de l'entreprise ;
- Le type de relations entre les responsables des entités informelles et les employés ;
- Le degré du respect des obligations fiscales, et autres obligations relatives au monde du travail ;
- Le niveau de technologie utilisée.

Cette liste de critères généralement retenus pour apprécier le secteur informel est loin d'être exhaustive. En effet, dans une étude réalisée en 1994 et portant sur la classification des entreprises informelles dans le monde, ARELLANO a isolé dix-sept (17) critères à partir desquels le travail a été mené.

¹⁵⁹⁶ Guide des modalités et procédures de fiscalisation du secteur informel, CREDAF, 2009, p. 11.

¹⁵⁹⁷ Idem.

ce fait, pâtissent de cette concurrence déloyale¹⁵⁹⁸. Ce qui crée des distorsions économiques en faveur du premier. De ce fait, fiscaliser le secteur frauduleux reviendrait à éliminer ou du moins à réduire ces distorsions et favoriser ainsi le jeu de la concurrence. L'imposition se justifie par les objectifs de mobilisation de recettes fiscales, de promotion de l'équité dans le traitement fiscal et de l'élargissement de l'assiette fiscale¹⁵⁹⁹.

559.- Les stratégies de fiscalisation des activités économiques non-enregistrées doivent prendre en compte leur dimension socio-politique. En effet, l'élargissement de l'assiette fiscale par la fiscalisation des activités économiques non enregistrées consiste en l'extension de l'imposition à tous les agents économiques. Ceux qui exercent leurs activités dans l'économie clandestine¹⁶⁰⁰ doivent être atteints, car ils constituent un véritable gisement fiscal. L'économie clandestine génère d'énormes revenus substantiels sans pour autant contribuer à la couverture des charges publiques. De ce fait, les activités économiques non enregistrées ont un impact négatif sur la mobilisation des ressources internes. Cependant, l'imposition du secteur informel est un défi pour la plupart des pays en développement¹⁶⁰¹. Particulièrement en Afrique, l'importance du secteur informel est une entrave à la mobilisation des recettes fiscales¹⁶⁰². Pour pouvoir augmenter les recettes fiscales, le gouvernement doit élargir l'assiette d'imposition, en trouvant le moyen d'imposer le secteur informel¹⁶⁰³. Mais, le développement du secteur informel rend plus délicate la possibilité d'une extension de l'assiette fiscale¹⁶⁰⁴.

¹⁵⁹⁸ Ibidem, p. 11.

¹⁵⁹⁹ Mahaman SANI. Secteur non enregistré et mobilisation fiscale dans les pays en développement (PED) : le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara (PASS), Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2009, p. 57.

¹⁶⁰⁰ Elle est constituée d'entreprises frauduleuses d'envergure, véritables entités économiques exerçant souvent de manière peu orthodoxe. C'est cette catégorie d'opérateurs qui constitue économiquement la fraction la plus importante du secteur non enregistré d'où l'importance du gisement fiscal qu'elle peut constituer.

¹⁶⁰¹ L'International Centre for Tax and Development (ICTD) et le programme de développement des entreprises privées dans les pays à faible revenu (PEDL) du Centre for Economic Policy Research ont lancé des projets de recherche portant sur l'économie informelle. L'amélioration du contexte de la discipline fiscale pour les petites et moyennes entreprises constitue aussi un domaine prioritaire pour les pays développés. Voir par exemple les travaux récents de l'OCDE/Forum sur l'administration de l'impôt : www.oecd.org/site/ctpfta/49428016.pdf

¹⁶⁰² Perspectives économiques en Afrique, OCDE, 2017. Document web

¹⁶⁰³ Heinz Bachmann, Les politiques de déréglementation et de promotion des investissements directs étrangers en Afrique, M.I.G.A, 1996, p.8.

¹⁶⁰⁴ GASTELLU Jean-Marc, MOISSERON Jean-Yves et POURCET Guy, Fiscalité, Développement et Mondialisation, Maisonneuve et Larose, 1999, p. 8.

2. L'élaboration des mesures visant à réduire la portée de l'économie informelle

560.- Au regard des conséquences qui précèdent, la fiscalité étant l'un des puissants instruments d'intervention économique dont dispose l'Etat, il paraît pertinent d'instituer les mesures fiscales visant à réduire significativement la portée de l'économie informelle. Ces mesures fiscales peuvent s'articuler autour de plusieurs axes. La première stratégie, la plus souhaitable, viserait à l'éradication des activités frauduleuses d'envergure en les assujettissant aux obligations fiscales de droit commun. Le cordon douanier constitue le point de départ de la chaîne des manœuvres frauduleuses des grandes entreprises. La technique utilisée, bien que d'apparence simple, consiste en la minoration des quantités de marchandises à l'entrée, opération qui ne peut malheureusement se faire sans la complicité des agents de douanes postés aux différents points de contrôles. Ces agents, censés opérer des contrôles aussi bien sur pièces que physiques sur toute marchandise importée sont parfois ou même souvent défaillants dans ces missions de contrôles, ce qui conforte les commerçants importateurs. Etant donné que l'administration fiscale se base sur les statistiques douanières pour déterminer les flux commerciaux, elle se retrouve le plus souvent face à des valeurs sous estimées sur la base desquelles elle doit néanmoins travailler puisque les sources douanières sont censées être officielles et fiables¹⁶⁰⁵.

561.- L'administration fiscale commence donc dès le départ à enregistrer ces premiers manques à gagner puisque les marchandises non déclarées sont de fait exclues du stock vendu. Les mesures pouvant permettre de mieux contrôler les opérateurs économiques impliqués dans les pratiques frauduleuses énoncées ci-dessus découlent des pratiques administratives. Il s'agit de rendre systématiques et rigoureux les contrôles physiques au cordon douanier et d'appliquer ou au besoin renforcer les sanctions prévues en cas de manquement aux obligations professionnelles. La seconde stratégie consisterait dans une stratégie plus progressive et plus indirecte à recourir à des acomptes sur impôts perçus au niveau des importateurs ou des fournisseurs domestiques enregistrés. Les activités informelles, qui déjà supportent l'incidence d'impôts indirects et dont le potentiel fiscal inexploité est faible, font l'objet d'une taxation forfaitaire à travers une patente synthétique indiciaire¹⁶⁰⁶. Cependant, le secteur informel, tel

¹⁶⁰⁵ Mahaman SANI. Secteur non enregistré et mobilisation fiscale dans les pays en développement (PED) : le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara (PASS), Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2009, p. 153.

¹⁶⁰⁶ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 133.

qu'il est fiscalisé en Centrafrique, constitue un manque à gagner pour l'Etat¹⁶⁰⁷. Certains opérateurs économiques se réfugient dans le secteur informel, ne versant que des forfaits qui ne correspondent pas à leurs revenus réels.

562.- Une des solutions consisteraient à modifier les tranches ou barèmes d'imposition par lesquelles les entreprises sont classées dans les secteurs formel ou informel. On pourrait abaisser les tranches du chiffre d'affaires pour faire entrer le maximum de contribuables dans le régime du réel. Toutefois, en plus de la technique utilisée au cordon douanier, les opérateurs économiques usent d'astuces qui se traduisent par la non-déclaration d'une partie des marchandises importées consistant à minorer le chiffre d'affaires¹⁶⁰⁸. Au risque de voir cette situation perdurer, les administrations fiscale et douanière centrafricaines doivent sécuriser les importations par des mesures d'assainissement et de mise à jour régulière du fichier NIF (numéro d'identification fiscale) ainsi que la surveillance conjointe des personnes physiques, importateurs de produits à fort potentiel de fraude¹⁶⁰⁹. Parallèlement, il faut instituer systématiquement les inventaires physiques des stocks finaux par les services de l'administration fiscale en cas de détection des facteurs de risque. Ces opérations consistent à procéder aux rapprochements en les stocks finaux déclarés à l'année N-1 et les stocks de départ ou stock initial de l'année N. Il paraît tout aussi important de souligner qu'aucune de ces mesures ne peut véritablement produire d'effets que si l'administration fiscale travaille de manière indépendante. Ce qui suppose que des suites seront données à chacun des cas traités.

563.- Par ailleurs, les autorités fiscales pourraient, en introduisant des incitations adaptées et en développant la culture du respect des obligations du contribuable, lever des impôts sur le secteur informel mais aussi faciliter la transition vers l'économie formelle de nombreuses entreprises non déclarées. Les acteurs économiques doivent connaître davantage l'impôt dans toutes ses composantes. Il est donc utile de les former aux techniques modernes de gestion en général et l'utilisation de l'impôt comme un instrument de gestion de l'entreprise. Dans le même sens, il est urgent d'instituer des structures d'encadrement des acteurs économiques comme les Centres

¹⁶⁰⁷ Stéphane SCHLOTTERBECK, Anthony RAMAROZATOVO et autres, République centrafricaine : Mobilisation des recettes fiscales et douanières, Rapport mission FMI, Novembre 2016, p. 11.

¹⁶⁰⁸ Stéphane SCHLOTTERBECK, Anthony RAMAROZATOVO et autres, op cit, p. 13.

¹⁶⁰⁹ Idem.

de gestion agréés¹⁶¹⁰. Cet outil faciliterait le passage des opérateurs économiques de l'informel vers le formel. Leur existence militerait en faveur de la monétarisation de l'économie et à l'amélioration la mobilisation des recettes fiscales. En effet, sujet très pertinent d'actualité, la monétarisation d'une économie est au centre des préoccupations des économies en développement fortement caractérisées par un niveau élevé du secteur informel et un faible niveau de mobilisation des recettes fiscales nécessaires au financement de leur développement¹⁶¹¹.

564.- Pour atteindre l'objectif du développement, la question relative au financement par des stratégies fiscales se pose avec acuité afin de mobiliser les ressources fiscales¹⁶¹². L'impact du secteur informel dans la mobilisation des ressources internes est double. D'une part, les contribuables qui évoluent dans ce secteur sont susceptibles de se soustraire de leurs obligations fiscales en payant moins par le jeu d'imposition forfaitaire ou en ne payant aucun impôt par la non-traçabilité de leurs activités, c'est-à-dire de leurs transactions. D'autre part, du fait de la concurrence souvent déloyale qu'il exerce à l'encontre du secteur moderne, le secteur informel tire le secteur moderne vers le bas, c'est-à-dire vers la faillite, ce qui constitue pour l'administration fiscale la perte d'un contribuable-collecteur sûr d'impôt¹⁶¹³. Il est par conséquent essentiel d'élaborer une politique fiscale qui doit remplir la fonction du pilier du développement en cohérence avec le régime fiscal spécifique.

¹⁶¹⁰ Au regard de l'importance et du développement des activités économiques du secteur informel, l'objectif de création des CGA est non seulement d'améliorer la gestion des PME-PMI à travers des structures appropriées, mais aussi de leur apporter une assistance en matière de tenue de comptabilité, de fiscalité, de conseil et de formation. Par leurs compétences, les CGA seront un véritable outil de sensibilisation, d'information, de développement et de fiabilité des informations financières des agents économiques. L'objectif économique des CGA est de capter les activités économiques ainsi que la majorité de la population active qui exercent encore dans des structures informelles. Car, l'équilibre précaire et la vie éphémère de ces unités faute de gestion et de suivi risque de poser plus tard des problèmes sociaux difficilement gérables.

¹⁶¹¹ Antoine NGAKOSSO, Comment la fiscalité peut-elle contribuer à la monétarisation d'une économie ? Editions Publibook Université, 2013, p. 9.

¹⁶¹² Antoine NGAKOSSO, op cit, p. 12.

¹⁶¹³ Antoine NGAKOSSO, op cit, p. 15.

II – LE RENFORCEMENT DE L’EFFICACITÉ DE LA FISCALITÉ SPÉCIFIQUE

565.- La spécialisation fiscale n’a pas une seule finalité. Elle poursuit des objectifs budgétaires de rendement fiscal, des objectifs économiques de régulation ou d’orientation des comportements¹⁶¹⁴. Dans les faits, la fiscalité spécifique poursuit surtout un objectif de financement de politique publique¹⁶¹⁵. En Centrafrique, la fiscalité spécifique et la fiscalité de droit commun, qui s’appliquent aux secteurs considérés, doivent être placées dans le cadre globale de la politique de l’élargissement de l’assiette fiscale. La fiscalité spécifique n’est pas sans importance au regard de la mobilisation des ressources fiscales pour le développement et joue un rôle en matière d’attractivité. Cependant, le développement des dispositifs de la fiscalité spécifique ne s’est pas accompagné d’une évaluation systématique et préalable de leur efficacité et de leur cohérence¹⁶¹⁶. La fiscalité spécifique centrafricaine présente de nombreuses imperfections. Elle est caractérisée par sa complexité, l’éclatement de sa gouvernance et de son recouvrement¹⁶¹⁷ ainsi que sa cohérence parfois incertaine avec l’ensemble des objectifs poursuivis par les politiques publiques.

¹⁶¹⁴ Jean-Marc SAUVÉ, Vice-président du Conseil d’État, Discours d’ouverture du Colloque organisé dans le cadre des entretiens du Conseil d’État en droit public économique à l’Ecole nationale d’administration, le 5 juin 2015. Document en ligne : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-fiscalite-sectorielle>

¹⁶¹⁵ Christophe WITCHITZ, Analyse économique de la fiscalité affectée et examen de son impact sur les assujettis, Rapport particulier N° 3, Avril 2013, p. 24. Document en ligne : https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/plf2017-principales_mesures_fiscales.pdf

¹⁶¹⁶ Jean-Marc SAUVÉ, op cit.

¹⁶¹⁷ Plusieurs ministères se partagent la gestion des entreprises de ce secteur dont le ministère des finances, le ministère des mines, le ministère des forêts et le ministère des télécommunications. Pour ce qui est du ministère des finances, la gestion quotidienne (assiette et recouvrement des impôts de droit commun) des opérations fiscales de secteur en cause relève de la compétence de la DGID à travers notamment la DFGE et la DFME et la DFPE. La DFGE ne dispose pas de sous-cellules de gestion chargées spécifiquement du suivi des activités minières et forestières. Les Ministères techniques sont chargés de la liquidation des taxes spécifiques. Le recouvrement de ces taxes spécifiques relève de la direction des domaines, une direction de la DGID (ministère des finances). Au niveau du ministère des finances, il existe une direction (cellule mixte impôts-douanes-trésor) chargée du suivi du rapatriement des recettes des opérations d’exportation effectuées par les opérateurs du secteur des ressources naturelles. Les services techniques du ministère en charge des forêts, interviennent périodiquement dans la liquidation des taxes et redevances et l’émission des ordres de recettes pour le recouvrement des droits dont une partie est prise charge par la direction générale des impôts. Le compte d’affectation spécial forêt, structure technique rattachée au ministère en charge des forêts, intervient également dans le recouvrement d’une partie des taxes forestières. Dans le sous-secteur des mines, la direction générale des mines intervient chaque année pour l’émission des ordres de recettes et le Bureau d’Evaluation et de Contrôle de Diamants et Or (BECDOR) intervient dans la détermination de la valeur taxable des produits destinés à l’exportation. Pour le ministère des télécommunications, c’est l’Agence de régulation des télécommunications (ART) qui intervient dans la détermination des bases taxables.

566.- Même si certaines réformes ont pu être apportées à la fiscalité spécifique, elles ne permettent pas de répondre à tous les enjeux. Il résulte de cet état des lieux que les pouvoirs publics doivent prendre la mesure de ces différences et adapter en conséquence la politique fiscale applicable. Car, le poids des ressources naturelles dans l'économie du pays est incontestable. Les ressources naturelles sont les principales sources de croissance de l'économie nationale et contribuent pour plus de 55% au PIB et pour 80% aux exportations¹⁶¹⁸. Cependant, les performances en matière de mobilisation de recettes provenant des industries extractives sont particulièrement faibles, au regard de son potentiel estimé. À l'heure actuelle, la RCA n'a pas développé la production pétrolière¹⁶¹⁹. Le rendement fiscal des secteurs spécifiques ne permet pas de contribuer efficacement à la richesse nationale et au développement économique¹⁶²⁰. De ce fait, trois secteurs d'activités économiques caractérisent ainsi la fiscalité spécifique en Centrafrique : le secteur minier (1), le secteur forestier (2) et le secteur des télécommunications (3).

1. La fiscalité du secteur minier

567.- Le sous-sol centrafricain a fait l'objet de peu d'activités d'exploration depuis l'indépendance du pays et reste assez méconnu¹⁶²¹. Il recèlerait néanmoins de nombreuses ressources minérales telles que le pétrole, l'or, le diamant, l'uranium, le fer, le coltan, etc.¹⁶²² Le diamant et l'or sont les deux ressources minérales exploitées actuellement en Centrafrique. L'exploitation est de nature artisanale liée aux gisements alluvionnaires, aucune exploitation industrielle des gisements de diamants et or n'existe en République Centrafricaine. La production centrafricaine demeure modeste à l'échelle du continent¹⁶²³. Le régime fiscal du

¹⁶¹⁸ Communication au Forum sur la promotion du secteur privé, Bangui septembre 2015.

¹⁶¹⁹ Dans un avenir proche, le Centrafrique deviendra un pays producteur du pétrole à l'instar des autres pays de CEMAC. Le pays est dans l'attente des premières productions.

¹⁶²⁰ Kathrin RUSSNER, Fiscalité des ressources naturelles en Afrique Centrale : une approche régionale, AFRITAC Centre, FMI, mars 2014, p. 6.

¹⁶²¹ Anne-Marie GEOURJON, Alfred BAGUEKA ASSOBO, Bertrand LAPORTE, Jean-Luc SCHNEIDER, République centrafricaine : Mobiliser et rationaliser les recettes ; Rapport FMI, janvier 2017, p. 38.

¹⁶²² L'ensemble géologique contient 34 substances minérales réparties à plus de 470 indices minéraux constituant ainsi un important potentiel minier. Ministère des Mines et de la Géologie, Communication au Forum sur la promotion du secteur privé, Bangui septembre 2015.

¹⁶²³ Environ 60 kg d'Or et 365.916 carats pour le diamant ont été produits en 2012. La production de diamant en République démocratique du Congo est de l'ordre de 15 millions de carats et celle de l'Angola de 8 millions de carats. Il faut savoir que, selon le Processus de Kimberley, la qualité du diamant centrafricain est bien supérieure à celle de ses pays voisins. Source : Processus de Kimberley et Direction Générale des Mines, 2016.

secteur minier en Centrafrique est défini à travers plusieurs textes légaux¹⁶²⁴. Dans l'objectif de l'élargissement de l'assiette fiscale pour un rendement budgétaire, il est impérieux de procéder à la réforme du régime fiscal du secteur minier en Centrafrique. En effet, le constat fait apparaître une inadéquation des instruments mis en place à la fois pour protéger l'investisseur et garantir à l'État une part suffisante de la rente produite par l'exploitation minière.

568.- Car, l'évaluation de la rente minière est rendue difficile en Centrafrique par l'absence de recensement des ressources et la prédominance de l'exploitation artisanale. Pour ce faire, la réforme de la fiscalité minière en Centrafrique doit relever un double enjeu. Elle doit faire accroître le niveau de prélèvement sur l'activité artisanale et permettre le développement d'activités minières industrielles, tout en garantissant un juste partage des retombées financières. Cependant, la contribution du secteur minier aux recettes de l'État repose exclusivement sur l'exploitation artisanale et elle est marginale par rapport au PIB. En 2016, la contribution du secteur aux recettes de l'Etat représente moins de 0,2 % du PIB¹⁶²⁵. Le caractère non renouvelable de la ressource impose la nécessité de revoir et d'accroître durablement le mode de prélèvement de l'activité artisanale. Mais, une contribution significative du secteur à la mobilisation de ressources internes ne pourra venir que d'une diversification de l'activité minière et d'un changement d'échelle.

569.- Ainsi, l'attractivité du régime fiscal du secteur minier doit être un enjeu majeur de la réforme fiscale. La question de l'attractivité du régime fiscal pour les investissements étrangers et du partage de la rente minière est au cœur de la définition d'un régime fiscal minier optimal¹⁶²⁶. En effet, l'activité minière industrielle présente un potentiel fiscal important en Centrafrique¹⁶²⁷. L'efficacité du régime fiscal centrafricain va reposer en grande partie pour l'Etat sur sa capacité à prélever une juste part de la rente minière. Le secteur minier centrafricain est assujéti à des prélèvements spécifiques en plus des impôts et taxes qui relèvent du code

¹⁶²⁴ Le code minier, le code général des impôts, le code des douanes CEMAC, la convention minière, les lois de finances.

¹⁶²⁵ Anne-Marie GEOURJON, Alfred BAGUEKA ASSOBO, Bertrand LAPORTE, Jean-Luc SCHNEIDER, République centrafricaine : Mobiliser et rationaliser les recettes ; Rapport FMI, janvier 2017, p. 40.

¹⁶²⁶ Idem, p. 41.

¹⁶²⁷ La mission d'assistance technique du Département des Finances du FMI de 2012 avait évalué le partage de la rente de la société AXMIN conformément aux dispositions du code minier centrafricain. Sur la base d'un cours mondial de 1100 \$/oz, l'Etat centrafricain devrait percevoir, au courant de l'année, les recettes de l'ordre de 5 milliards FCFA au titre de l'IS, 8 milliards FCFA au titre de la redevance minière et 1 milliard FCFA au titre des droits de douane, soit 1,4 points du PIB.

général des impôts. L'addition de ces différents prélèvements, à leur niveau actuel des pays producteurs du continent, ne dépassent pas 10 % pour le diamant et 6 % pour l'or¹⁶²⁸. Or en Centrafrique, les taux sont de 10,75 % pour le diamant et 6,25 % pour l'Or¹⁶²⁹. L'application de ces différents instruments de taxation sur des assiettes semblables complexifie le régime fiscal minier. C'est le cas de la taxe à l'exportation qui repose sur le prix de vente certifié par le BECDOR¹⁶³⁰ et la redevance minière qui repose sur la valeur de la production carreau-mine¹⁶³¹. Pour le diamant et l'or, ces deux assiettes sont très proches¹⁶³². La différence porte sur les coûts de transport intérieurs. D'ailleurs, la plupart des pays miniers n'applique qu'une redevance minière contrairement à la République Centrafricaine. Si la redevance minière est une source certaine de revenus pour l'État sur tout projet minier, elle présente néanmoins l'inconvénient d'augmenter le coût marginal de production et de rendre non viable certains nouveaux projets. Car, si la part de la rente prélevée par l'État est plus forte, la redevance minière constitue une taxe régressive qui conduit à des projets moins rentables pour le pays.

570.- Dans le cadre de la réforme du code minier centrafricain, l'évaluation du régime fiscal nécessite l'élaboration d'un modèle de partage de rente permettrait d'analyser les effets combinés des différents instruments de taxation de l'activité du secteur minier. Le régime fiscal doit permettre à l'État de capter une part raisonnable de la rente. Il doit être suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution du marché mondial et des coûts d'extraction de celle-ci. Le risque pour l'État est de ne capter qu'une faible part de la rente minière. Pour ce faire, la combinaison des éléments de taxation conduit à privilégier la simplicité et la transparence du régime fiscal¹⁶³³. En effet, la combinaison d'une redevance minière à taux modéré et d'une taxe sur la rente est un modèle de régime fiscal le plus à même d'assurer la captation de la rente minière, sans introduire une forte incertitude sur la rentabilité de l'activité pour les sociétés

¹⁶²⁸ FERDI, <http://www.ferdi.fr/fr/node/3197>

¹⁶²⁹ Anne-Marie GEURJON, Alfred BAGUEKA ASSOBO, Bertrand LAPORTE, Jean-Luc SCHNEIDER, op cit, p. 42.

¹⁶³⁰ Loi de finances pour 2016.

¹⁶³¹ Article 38 du code minier centrafricain.

¹⁶³² La consolidation de ces deux prélèvements simplifierait le système de taxation et réduirait les coûts administratifs. La convention minière permet par ailleurs l'attribution de 15 % de la production à l'Etat conformément à l'article 52 du code minier centrafricain. Ce partage de production a sensiblement les mêmes effets qu'une redevance ad valorem et partage une même assiette : la production. Ce partage de production est peu courant dans le secteur minier et complexifie énormément la collecte de l'impôt.

¹⁶³³ Anne-Marie GEURJON, Alfred BAGUEKA ASSOBO, Bertrand LAPORTE, Jean-Luc SCHNEIDER, op cit, p. 41.

minières¹⁶³⁴. Une taxe sur la rente n'incite pas nécessairement l'investisseur à maîtriser les coûts dès lors qu'elle est conçue dans le but de lui garantir un certain niveau de rendement de son investissement. Une redevance minière fixe ne permet pas de garantir une captation raisonnable de la rente, notamment en période de cours élevé. Pour atténuer les effets négatifs de la redevance minière sur les décisions d'investissement et de production, certains pays¹⁶³⁵ ont introduit une redevance minière progressive, dont le taux varie en fonction du cours international¹⁶³⁶.

571.- Le Centrafrique pourrait étudier l'opportunité d'introduire une telle redevance dans son code minier pour les minerais dont le prix est fixé sur le marché international. Cette redevance progressive¹⁶³⁷ permet au régime fiscal d'être suffisamment flexible. Elle permet également d'éviter une révision systématique de la législation à chaque nouvelle rupture de tendance dans l'évolution des cours mondiaux. Par conséquent, elle rapproche le système centrafricain des meilleures pratiques internationales¹⁶³⁸. La stabilité du régime fiscal est un facteur majeur d'attractivité compte tenu du caractère risqué de l'activité minière à l'échelle industrielle, en raison des incertitudes géologiques, de la volatilité des prix et de l'importance de coûts irrécupérables pour l'investisseur¹⁶³⁹. Afin d'élargir l'assiette fiscale, les pouvoirs publics centrafricains doivent limiter d'une part le nombre d'instruments fiscaux pouvant être négociés dans la convention signée entre l'Etat et l'investisseur¹⁶⁴⁰. Il doit concerner exclusivement le bonus de signature et la prise de participation de l'État. D'autre part, ils doivent procéder à la révision de la clause de stabilité¹⁶⁴¹ qui ne devrait concerner que la fiscalité spécifique au secteur et définir les conditions de stabilité pour une durée donnée, dans tous les cas inférieure à la

¹⁶³⁴ Idem.

¹⁶³⁵ Burkina-Faso, Côte d'Ivoire et Mauritanie notamment pour l'or.

¹⁶³⁶ Par exemple, en Mauritanie, le taux de la redevance est de 4 % si le cours international de l'or est inférieur à 1000 \$/oz, puis de 2,5 % entre 1000 et 1200 \$/oz Et ainsi de suite par palier de 200 \$/oz pour atteindre 6,5 % lorsque le cours est supérieur à 1800 \$/oz.

¹⁶³⁷ Pour simplifier l'administration de cette redevance, l'assiette pourrait être la valeur FOB plutôt que la valeur carreau-mine. La valeur FOB est l'assiette la plus utilisée parmi les pays du continent.

¹⁶³⁸ Anne-Marie GEURJON, Alfred BAGUEKA ASSOBO, Bertrand LAPORTE, Jean-Luc SCHNEIDER, op cit, p. 46.

¹⁶³⁹ Idem, p. 43.

¹⁶⁴⁰ Par ailleurs, les dispositions de l'article 60 alinéas 2 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 prévoient que le gouvernement a l'obligation de recueillir préalablement l'autorisation de l'Assemblée Nationale avant la signature de tout contrat relatif aux ressources naturelles. Cette autorisation parlementaire a pour objet de veiller à l'élaboration des contrats dans le secteur minier et à l'intérêt économique et financier du projet d'investissement.

¹⁶⁴¹ La clause de stabilité définie dans l'article 134 du code minier centrafricain exclut la fiscalité spécifique de son champ, notamment la redevance minière.

durée de la convention. La fiscalité de droit commun doit être exclue de la clause de stabilité. De ce fait, code minier doit préciser les impôts, droits, taxes et autres prélèvements exigibles.

2. La fiscalité du secteur forestier

572.- La République Centrafricaine est riche en ressources forestières¹⁶⁴². Le secteur forestier joue un rôle important dans l'économie du pays. Sa contribution au PIB se situe à environ 10%, environ 34 % des recettes budgétaires. Il fournit près de 50% des taxes d'exportations de la République Centrafricaine¹⁶⁴³. L'exploitation forestière relève du secteur informel¹⁶⁴⁴ et du secteur formel. En effet, le cadre légal et réglementaire¹⁶⁴⁵ de l'activité forestière définit deux catégories d'exploitations. Il s'agit de l'exploitation artisanale et de l'exploitation industrielle. L'exploitation artisanale¹⁶⁴⁶ requiert l'obtention d'un permis artisanal accordé uniquement aux personnes physiques de nationalité centrafricaine et aux communautés de base¹⁶⁴⁷ pour l'exploitation d'une superficie limitée à dix (10) hectares et pour une durée d'un an renouvelable¹⁶⁴⁸. L'exploitation industrielle du domaine forestier de l'État est soumise l'obtention d'un permis d'exploitation et d'aménagement, en abrégé PEA¹⁶⁴⁹, attribué par voie d'appel d'offres¹⁶⁵⁰.

573.- Le permis d'exploitation couvre une superficie importante et est octroyé pour une période égale à la durée de vie de la société¹⁶⁵¹. La forêt produit des moyens financiers pour l'État à travers l'exploitation du bois d'œuvre et fournit le socle d'une biodiversité particulière. En

¹⁶⁴² Le territoire comprend un écosystème forestier faisant partie du Bassin du Congo qui couvre 200 millions d'hectares et constitue la deuxième forêt tropicale du monde après l'Amazonie. La forêt dense centrafricaine couvre une superficie de 15 % du territoire national. Elle se répartit en deux grands massifs : le massif forestier du Sud-ouest qui s'étend sur 3,9 millions d'hectares et le massif du Sud-est qui s'étend sur 1,6 millions d'hectares. Environ 301 espèces d'arbres ont été identifiées pour un volume exploitable de 241 millions de m³ dont 66 essences constituent un volume commercialisable de 93 millions de m³.

¹⁶⁴³ Ministère des Eaux, Forêts, Chasse et Pêche. Communication au Forum sur la promotion du secteur privé, Bangui septembre 2015.

¹⁶⁴⁴ Le secteur informel concerne la production faite par des particuliers qui coupent illégalement le bois et le revendent sur le marché local ou l'exportent vers les pays voisins (la République Démocratique du Congo, le Tchad, le Soudan). Les artisans-scieurs de bois travaillent sans permis et sont généralement installés dans les villages périphériques des sites d'exploitation industrielle.

¹⁶⁴⁵ Le code forestier centrafricain a fait l'objet de nombreux textes d'application : lois de finances, décrets, arrêtés et circulaires.

¹⁶⁴⁶ Article 23 du code forestier centrafricain.

¹⁶⁴⁷ Article 25 du code forestier centrafricain.

¹⁶⁴⁸ Article 26 du code forestier centrafricain.

¹⁶⁴⁹ Article 31 du code forestier centrafricain.

¹⁶⁵⁰ Article 33 du code forestier centrafricain.

¹⁶⁵¹ Article 32 du code forestier centrafricain.

Centrafrique, l'exploitation industrielle du bois est une activité économique majeure, qui fournit les recettes d'exportation les plus importantes après les minéraux précieux. Elle repose sur l'attribution de concessions. La fiscalité forestière est une fiscalité spécifique, qui s'ajoute à la fiscalité générale des entreprises. Elle est perçue pour l'accès à la ressource forestière, l'exploitation et la commercialisation du bois ou d'autres produits forestiers¹⁶⁵². Deux principaux types d'instruments fiscaux¹⁶⁵³ s'appliquent : les redevances et les taxes forestières. Les premières visent à capter la rente forestière, ressource naturelle renouvelable faisant partie du patrimoine national. Les secondes sont à considérer comme des instruments d'orientation des pratiques d'exploitation et de gestion de la ressource forestière. La fiscalité forestière peut alors se révéler un auxiliaire utile pour des politiques cohérentes et globales, combinant réglementation et instruments économiques incitatifs¹⁶⁵⁴. Le régime fiscal du secteur forestier est fondé techniquement sur des prélèvements des taxes collectées en amont et en aval de la filière¹⁶⁵⁵.

574.- En Centrafrique, le levier fiscal sectoriel en amont le plus rentable pour l'État est la taxe d'abattage. Mais sa rentabilité est très peu performante. Pour améliorer son recouvrement, la mesure à prendre est de faire baisser le taux de la taxe d'abattage pour les grumes destinées à la transformation locale. Il s'en suit la perte d'une partie des recettes que va compenser l'accroissement des volumes mis à la transformation locale. En aval, les prélèvements sont constitués des taxes à l'exportation sur les grumes et les bois transformés. A ce stade,

¹⁶⁵² Alain KARSENTY, Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales - L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale, Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales, INRA Editions, 2002, p. 8.

¹⁶⁵³ Les taxes, droits et redevances forestières sont les suivantes :

- Le loyer, perçu annuellement à l'hectare sur la superficie utile définie dans le décret d'attribution ;
- La taxe d'abattage, calculée sur la base du volume du fut abattu sur pied, suivant un taux fixé par la loi de finances appliqué à la valeur FOT ;
- La taxe de reboisement, calculée sur la base du volume de bois d'essences exportées, suivant un taux également fixé par la loi de finances ;
- La redevance de déboisement, dont le montant est fixé par la loi pour toute demande de déboisement dans le cadre d'une activité autre que l'exploitation forestière ;
- La redevance de pré reconnaissance.

Le loyer, la taxe d'abattage, la redevance de déboisement sont liquidées et émises par le Centre des Données Fiscales relevant de la Direction Générale des Forêts ; elles sont recouvrées par la direction des domaines relevant de la direction Générale des Impôts et des Domaines. La taxe de reboisement et les droits de sorties sur les grumes sont liquidés et émis par la Direction Générale des Douanes après contrôle technique de la Société BIVAC, et enfin recouvrés par le Trésor. S'agissant de la taxe de reboisement, qui affecte les volumes en grumes exportés et dont la valeur mercuriale est supérieure à 20.000 francs par mètre cube, elle est assimilable en pratique à une surtaxe à l'exportation.

¹⁶⁵⁴ Alain KARSENTY, op cit, p. 34.

¹⁶⁵⁵ Alain KARSENTY, op cit, p. 22.

l'intervention du service des douanes se situe à l'occasion des formalités d'exportation des grumes et du bois transformé. Mais son action est contrariée par l'absence de formation et de spécialisation sur le secteur forestier ainsi qu'une maîtrise imparfaite des risques de fraude. Le Centrafrique ne dispose d'aucun dispositif de contrôle spécifique. En cas de contestation, la douane centrafricaine se fonde entièrement sur l'avis de réconciliation BIVAC¹⁶⁵⁶, par exemple sur le mesurage des grumes. Bien qu'ils constituent le dernier maillon de la chaîne de contrôle avant l'exportation hors zone CEMAC, les douaniers centrafricains sont peu qualifiés en matière de bois. Les agents ne disposent pas en référence d'échantillons qui leur permettraient de visualiser plus facilement les types d'essences.

575.- La formation préalable dans les écoles financières est inexistante sur ce secteur d'activité¹⁶⁵⁷, pourtant important sur le plan économique. Dans les services, très peu d'agents vérificateurs¹⁶⁵⁸ disposent d'une technicité suffisante pour vérifier une déclaration. À ce jour, les administrations fiscale et douanière centrafricaines ne sont pas efficaces parce qu'elles ne comprennent pas entièrement les nuances de la fiscalité des ressources naturelles et qu'elles ont adopté les procédures suivies dans d'autres secteurs économiques sans tenir compte des défis particuliers que pose la fiscalité des industries extractives. Il est nécessaire de développer les capacités des agents de ces administrations fiscales pour combler les lacunes existantes en matière de connaissances techniques. Cette spécialisation des autorités fiscales centrafricaines permet de faire face aux difficultés actuellement éprouvées à collecter le maximum de ressources publiques. La situation de la RCA prouve qu'une fiscalité reposant sur les ressources naturelles¹⁶⁵⁹ peut offrir une meilleure solution aux difficultés financières du pays à assurer un rendement fiscal optimal pour favoriser le développement.

¹⁶⁵⁶ Depuis 2005, BIVAC, filiale de la Société Générale de Surveillance (SGS), est un partenaire du gouvernement centrafricain dans la mise en œuvre du programme de vérification des exportations du bois. Afin de certifier la traçabilité de l'exportation du bois centrafricain, il assure le contrôle documentaire des exportations ainsi que le contrôle physique des cargaisons.

¹⁶⁵⁷ En Centrafrique, des formations sont assurées ponctuellement par BIVAC, car prévues sur le contrat d'État : 2 semaines de formation. Mais, le niveau de qualification générale demeure faible.

¹⁶⁵⁸ Les rares agents un peu qualifiés n'ont pas toujours l'occasion de mettre en application leurs connaissances, compte tenu du jeu des mutations sur d'autres postes.

¹⁶⁵⁹ L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) a rendu compte des efforts du pays pour améliorer la transparence financière.

3. La fiscalité du secteur des télécommunications

576.- Le secteur des télécommunications en Centrafrique comprend des opérateurs de téléphonie mobile¹⁶⁶⁰ et l'opérateur public historique, Société centrafricaine de télécommunication (SOCATEL) qui intervient essentiellement dans la téléphonie fixe et l'accès à internet. Il est régi par différents textes juridiques¹⁶⁶¹. Le régime fiscal appliqué au secteur est caractérisé par une fiscalité ordinaire et une fiscalité spécifique. En Centrafrique, la fiscalité spécifique, objet de cette analyse, est constituée d'une licence d'exploitation, de redevances et de taxes de régulation¹⁶⁶². Ces diverses redevances sont instituées par le texte légal fixant les taxes et redevances du secteur. Différentes lois de finances viennent ajouter des droits supplémentaires¹⁶⁶³. De ce fait, l'appréciation de la charge fiscale et parafiscale supportée par les entreprises de téléphonie mobile est difficile à évaluer compte tenu de la multiplication des prélèvements¹⁶⁶⁴. Elle a des impacts sur la croissance du secteur et sur les recettes fiscales.

577.- Cela a occasionné une baisse considérable des investissements des opérateurs mobiles et une chute des recettes fiscales dudit secteur. Toutefois, les contributions fiscales globales des entreprises de téléphonie mobile en 2016 sont chiffrées à 3,2 milliards FCFA contre 1,9 milliards FCFA en 2017¹⁶⁶⁵. Par ailleurs, la structure industrielle actuelle du marché centrafricain ne permet pas de générer une rente importante en raison des prix faibles pratiqués, des coûts en en capital et d'exploitation relativement élevés. D'où l'intérêt d'une nécessaire rationalisation du régime fiscal du secteur des télécommunications centrafricain. Car, la fragmentation d'une taxation spécifique du secteur des télécommunications ne permet pas d'avoir une vision claire de la politique fiscale appliquée audit secteur. La prolifération des

¹⁶⁶⁰ Le secteur comprend quatre sociétés privées : TELECEL, MOOV, AZUR et ORANGE.

¹⁶⁶¹ La loi 07.020 portant régulation des télécoms et la loi 07.021 fixant les taxes et redevances du secteur (Licences), 2007.

¹⁶⁶² Djallo AMADOU, Fiscalités appliquées aux activités de téléphonie mobile en Centrafrique, Communication Séminaire, Caire (Egypte), février 2013.

¹⁶⁶³ La loi de finances 2015 a assujéti les sociétés de téléphonie mobile à la redevance de Radio protection ; La loi de finances 2016 a institué une taxe de solidarité et la taxe sur l'exploitation des ondes électromagnétiques ; la loi de finances 2017 a instauré un droit d'accises au taux de 2% du chiffre d'affaires.

¹⁶⁶⁴ Anne-Marie GEOURJON, Alfred BAGUEKA ASSOBO, Bertrand LAPORTE, Jean-Luc SCHNEIDER, République centrafricaine : Mobiliser et rationaliser les recettes ; Rapport FMI, janvier 2017, p. 46.

¹⁶⁶⁴ Idem, p. 52.

¹⁶⁶⁵ Statistiques de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI).

prélèvements n'est pas propice à un régime de taxation optimal, qui permettrait de capter une juste part de la rente sectorielle tout en restant attractif pour le développement du secteur.

578.- Pour ce faire, la réforme de la fiscalité spécifique au secteur des télécommunications doit respecter les principes de simplicité et de transparence. La simplicité implique de limiter les nombres d'instruments de taxation et la transparence d'inscrire l'ensemble des prélèvements spécifiques au secteur dans un seul texte législatif¹⁶⁶⁶. Par conséquent, le préalable à la réforme de la fiscalité du secteur est l'audit de l'Agence de régulation des télécommunications (ART) afin d'étudier l'adéquation entre les ressources obtenues des différentes redevances et les services rendus à la collectivité. Une autre considération importante est la difficulté pour l'administration fiscale d'évaluer la rente ou même le bénéfice imposable. Les prix de transfert et la capitalisation restreinte sont largement utilisés par les multinationales pour réduire leurs bénéfices¹⁶⁶⁷. Ainsi, la réforme fiscale ne permettra d'améliorer la mobilisation des recettes fiscales que si la régulation du secteur est rationalisée.

PARAGRAPHE 2 : LES CONDITIONS D'UN RENDEMENT FISCAL OPTIMAL POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT¹⁶⁶⁸

579.- L'accroissement des recettes fiscales a toujours été l'une des principales priorités des politiques publiques en Centrafrique. Néanmoins, les efforts de mobilisation de recettes n'ont pas abouti. Le pays continue d'enregistrer de faibles niveaux de recettes fiscales par rapport au PIB, en dépit de multiples réformes mises en œuvre par l'Etat pour l'efficacité du système de collecte des impôts. Dans ces circonstances, l'un des défis auxquels le Centrafrique va se confronter est la collecte des ressources fiscales. En effet, les recettes fiscales permettent à l'État de mettre en œuvre ses différentes politiques publiques. Il a besoin de ressources suffisantes pour la conduite de sa politique de développement économique et social. Dans ce cas, la détermination d'une politique fiscale avec des objectifs précis et clairs est le fondement même

¹⁶⁶⁶ Anne-Marie GEURJON, Alfred BAGUEKA ASSOBO, Bertrand LAPORTE, Jean-Luc SCHNEIDER, op cit, p. 45.

¹⁶⁶⁷ Anne-Marie GEURJON, op cit, p. 53.

¹⁶⁶⁸ Aaron LOGMO MBELEK, Communication au Séminaire sur la réforme des politiques fiscales axées sur l'innovation et la modernisation des institutions en charge de la collecte et de la gestion du patrimoine public, CAFRAD, 29 Novembre au 1er Décembre 2010, Tanger (Maroc). Document internet : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan043315.pdf>

de l'efficacité du système de collecte des impôts¹⁶⁶⁹. Le rôle de l'État est crucial et c'est par le canal du budget qu'est ressentie cette présence étatique, d'où l'importance de la mobilisation des ressources publiques¹⁶⁷⁰. Il s'agit pour les administrations fiscale et douanière centrafricaines de se doter des moyens stratégiques indispensables à l'amélioration du rendement de l'impôt. Le premier objectif stratégique demeure la poursuite de l'élargissement de l'assiette fiscale et la viabilité budgétaire par la maîtrise des dépenses fiscales (I). Le second objectif stratégique consiste à améliorer la qualité du recouvrement des recettes fiscales (II).

I – LA MISE EN ŒUVRE D'UN MÉCANISME EFFICACE DE GESTION RATIONNELLE DES RÉGIMES FISCAUX DÉROGATOIRES

580.- Dans un contexte globalisé, les États sont engagés dans des échanges économiques internationaux. Cette implication dans l'économie internationale les a rendus conscients des effets bénéfiques des investissements étrangers sur leur développement économique. Cette prise de conscience progressive a à son tour engendré une concurrence acharnée et accrue entre les différents États pour attirer les investisseurs étrangers vers leur territoire. Or, cette bataille concurrentielle pour la séduction des investisseurs étrangers¹⁶⁷¹ est assortie d'un nouvel impératif pour les États, à savoir mettre en place un cadre juridique favorable et attractif garantissant les règles de protection et de traitement de l'investissement international¹⁶⁷².

1. Atténuer les effets néfastes des politiques d'incitation fiscale

581.- La problématique des dépenses fiscales est particulièrement importante au regard de la mobilisation des ressources internes. Pendant longtemps, les dépenses fiscales sont présentées comme une stratégie efficace pour stimuler les investissements parce que la croissance économique et la dynamique de l'investissement d'un pays subissent largement l'influence de

¹⁶⁶⁹ Idem.

¹⁶⁷⁰ Mahaman SANI. Secteur non enregistré et mobilisation fiscale dans les pays en développement (PED) : le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara (PASS), Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2009, p. 8.

¹⁶⁷¹ Chaque État cherche à séduire et attirer les investisseurs étrangers notamment vers des secteurs importants de l'économie nationale, tels que l'infrastructure, l'énergie, les transports, etc. En assignant de tels secteurs à des opérateurs privés, l'État d'accueil cherche à alléger ses finances publiques dans la mesure où le financement du projet incombera à la partie privée. Voir Jean-Marc LONCLE et Damien PHILIBERTPOLLEZ, « Les clauses de stabilisation dans les contrats d'investissement », Revue de Droit des Affaires internationales (RDAI/BLJ), no 3, 2009, p. 267.

¹⁶⁷² Rola ASSI, Le régime juridique des investissements étrangers au Liban au regard de l'ordre juridique international, Thèse, Aix-Marseille Université, 2014, p. 15.

la fiscalité¹⁶⁷³. Cette influence de la fiscalité se manifeste à double titre. D'une part parce que le niveau des prélèvements fiscaux dans un pays peut encourager ou, au contraire, défavoriser le développement des activités économiques ou l'investissement. D'autre part parce que l'importance des recettes fiscales de l'Etat détermine sa capacité à réaliser des investissements et des infrastructures¹⁶⁷⁴. De cette prise de conscience de la part des pouvoirs publics, les régimes d'incitations et d'exonérations fiscales ont connu un grand développement en Afrique¹⁶⁷⁵. Ces dépenses fiscales sont censées constituer le signe de l'engagement du pays à promouvoir un climat des affaires favorable et à faciliter l'activité économique en compensant les déficiences structurelles¹⁶⁷⁶. Il s'agit de compenser les défaillances de marché et de soustraire les entreprises, et plus généralement les investisseurs, aux effets néfastes d'une fiscalité excessive et à l'origine de distorsions considérables.

582.- Les avantages fiscaux accordent un traitement préférentiel à certaines catégories de contribuables ou d'investissements par l'intermédiaire de déductions, d'exonérations, d'exemptions ou de crédit d'impôt. Les gouvernements les justifient de diverses manières : correction de certains défauts du marché, incitation à l'implantation d'entreprises étrangères ou stimulation des exportations¹⁶⁷⁷. En effet, la prolifération des exonérations fiscales et douanières, réglementaires, conventionnelles ou circonstanciées, permet souvent aux multinationales opérant en Afrique de profiter d'une fiscalité avantageuse sur leurs bénéfices¹⁶⁷⁸. Ces pratiques constituent des conditions sine qua non de leurs investissements¹⁶⁷⁹. Cependant, les régimes d'incitation et d'exonération ont occasionné des pertes de recettes et créé des distorsions au sein de l'économie¹⁶⁸⁰. En effet, les dépenses fiscales ont eu un impact négatif sur la productivité, l'efficacité et le civisme fiscal. Elles ont instauré un cercle vicieux nocif à

¹⁶⁷³ Mike PFISTER, Une fiscalité orientée vers l'investissement et le développement : Aperçu de quelques enjeux de la politique fiscale en Afrique, Document de travail, Initiative NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique, 11-12 Novembre 2009. Document en ligne :

<http://www.oecd.org/fr/investissement/investissementpourledeveloppement/44007402.pdf>

¹⁶⁷⁴ Serge ABESSOLO, Réflexions et propositions pour une fiscalité du développement en Afrique Centrale, 2007, p. 2.

¹⁶⁷⁵ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, Economica, 2005, p. 108.

¹⁶⁷⁶ René OSSA, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Edilivre, 2012, p. 99.

¹⁶⁷⁷ Banque Africaine de Développement (BAD), Note d'information, N° 2, 2010.

¹⁶⁷⁸ Idem.

¹⁶⁷⁹ Ce qui justifie ces pratiques est la position de faiblesse réelle du gouvernement pour négocier avec les multinationales ou l'influence politique exercée par l'Etat du siège de la multinationale.

¹⁶⁸⁰ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 120.

la croissance économique en réduisant l'assiette fiscale¹⁶⁸¹. En Centrafrique, l'usage de l'instrument fiscal pour compenser les déficiences structurelles est inapproprié et ne donne pas le résultat escompté en termes d'élargissement de l'assiette fiscale. Ces mesures fiscales dérogatoires qui réduisent les assiettes de l'impôt au détriment de l'efficacité économique sont encore nombreuses et doivent être limitées ou supprimées¹⁶⁸². Le diagnostic du système des exonérations en Centrafrique met en relief de nombreuses faiblesses qui justifient le niveau élevé et la prédominance des exonérations sur les recettes fiscales.

583.- Il apparaît nécessaire de trouver une solution efficiente aux problèmes liés à des pertes des recettes subies par l'Etat centrafricain au titre des dépenses fiscales. Car, la politique de mobilisation des ressources fiscales nécessite la rationalisation de la gestion des dépenses fiscales par des outils efficaces¹⁶⁸³. La rationalisation de ces exonérations en vue d'une meilleure mobilisation des recettes fiscales nécessite que certaines mesures soient mises en œuvre. Elles sont nécessaires à la réalisation des défis qui sont identifiés et peuvent être mises en œuvre à court et à moyen terme¹⁶⁸⁴. Dans cette perspective, il convient de faire respecter les normes en matière fiscale, de revoir et de corriger certaines dispositions du Code général des impôts ainsi que leurs modalités d'applications relatives aux exonérations. Par ailleurs, le cadre légal régissant les exonérations est éparpillé dans différents textes juridiques. Il est impérieux de prendre exclusivement une loi fixant les conditions d'octroi, la nature et la portée des exonérations, des régimes dérogatoires à la législation fiscale et douanière. Cette loi dont les principaux initiateurs sont les administrations fiscale et douanière, devra préciser la base légale de chaque régime dérogatoire, les conditions d'octroi, la nature et la portée des exonérations (impôts, droits et taxes concernés) susceptibles d'être accordées. Il s'agira de mettre en conformité ces régimes dérogatoires légaux avec la législation fiscale et douanière¹⁶⁸⁵. Par conséquent, il faut abroger et proscrire les régimes dérogatoires sans base légale.

¹⁶⁸¹ René OSSA, op cit, p. 100.

¹⁶⁸² Christine EYEBIYI, La gestion rationnelle des exonérations fiscales et douanières en République Centrafricaine, Rapport, Expertise France, Août 2016, p. 38.

¹⁶⁸³ François BARQUE, La rationalisation du coût des dépenses fiscales, Revue de Droit Fiscal, N° 40, 7 octobre 2010, p. 27.

¹⁶⁸⁴ Christine EYEBIYI, op cit.

¹⁶⁸⁵ Christine EYEBIYI, op cit, p. 39.

584.- D'ailleurs, au niveau des acteurs de la gestion des exonérations à savoir le CICEFD¹⁶⁸⁶ et les administrations fiscale et douanière, des faiblesses ont été remarquées. D'une part les textes régissant le comité renferment des anomalies qui démontrent l'incapacité du comité à exécuter la plupart de ses missions. D'autre part, les problèmes de la gestion des exonérations par les administrations fiscale et douanière posent les risques du bicéphalisme de la mise en œuvre des exonérations¹⁶⁸⁷. Il y a lieu de reconnaître que la création du comité a constitué une réponse au souci de mieux réguler les exonérations fiscales et douanières en expansion. Force est de constater que le comité n'est pas compétent et n'a pas les moyens de ses missions. Les plus importantes de ces missions ne sont pas exécutées. Dans ce cas, deux cas de figures se présentent. Premièrement, il y a lieu de mettre fin aux activités du comité en abrogeant le décret portant création du CICEFD. Ainsi, il faut faire étudier uniquement les demandes d'exonérations par les structures compétentes en la matière que sont les administrations fiscale et douanière. Deuxièmement, il serait souhaitable de renforcer la structure tout en lui fournissant les moyens de sa mission afin de veiller à la gestion rationnelle des exonérations.

2. Trouver un équilibre entre la charge et la préservation de l'assiette fiscale

585.- La gestion rationnelle des exonérations exige de mettre en place un système de suivi et d'évaluation périodiques des privilèges fiscaux et de leur impact sur la croissance. Des mesures doivent être prises pour l'adoption du principe de l'évaluation des dépenses fiscales comme instrument de politique économique et sociale¹⁶⁸⁸. Il est indispensable de maîtriser les coûts de l'action publique et préserver les ressources qui profitent à l'État. Pourtant, la quête d'un régime fiscal attrayant pour les investisseurs nationaux et étrangers, et la nécessité de générer des recettes suffisantes pour financer les dépenses publiques, représentent un défi pour les pouvoirs publics.¹⁶⁸⁹ Tout comme les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales requièrent aujourd'hui des procédures qui garantissent leur transparence et leur maîtrise. Elles peuvent faire l'objet d'analyses qui rendent nécessaires des compétences autres que celles des administrations fiscale

¹⁶⁸⁶ Le Comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières.

¹⁶⁸⁷ Christine EYEBIYI, op cit, p. 36.

¹⁶⁸⁸ Christine EYEBIYI, La gestion rationnelle des exonérations fiscales et douanières en République Centrafricaine, Rapport, Expertise France, Août 2016, p. 38.

¹⁶⁸⁹ Gregory DE PAEPE et Ben DICKINSON, « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable, Éditions OCDE, pp. 101-109.

et douanière (économistes, statisticiens, etc.)¹⁶⁹⁰. La mesure de leurs impacts sur la vie socio-économique du pays peut aider les décideurs à mieux les orienter et les rationaliser. Les dépenses fiscales ont besoin d'être publiées. A cet effet, il convient de mettre en place un comité chargé de l'évaluation des dépenses fiscales et de l'analyse subséquente des données.

586.- Plusieurs pays dans le monde et en Afrique élaborent déjà cet important outil de politique économique et sociale. Le contexte actuel des recettes publiques de la RCA caractérisé par une prédominance des exonérations est un motif supplémentaire pour adopter sans délai cette démarche. Elle permet de faciliter l'arbitrage entre les différentes actions possibles au profit d'une meilleure efficacité budgétaire. Il faut de ce fait publier les données et les analyses relatives aux dépenses fiscales. A l'endroit de l'Assemblée nationale, les dépenses fiscales de la dernière année connue (année n-1) peuvent faire partie des documents d'information annexés au projet de loi de finances de l'année n+1. L'inclusion dans les documents budgétaires d'un rapport sur les principales dépenses fiscales de l'administration centrale est une condition fondamentale de transparence des finances publiques¹⁶⁹¹. Il est attendu de cette publication une moindre propension des autorités compétentes à accorder les exonérations¹⁶⁹². L'évaluation des montants des exonérations fiscales et douanières faite au niveau des administrations fiscale et douanière est un atout dans la mise en œuvre du processus d'évaluation des dépenses fiscales. En effet, une évaluation systématique des dépenses fiscales entraînées par les exonérations fiscales constitue un préalable nécessaire pour une appréciation de l'efficacité des dispositifs d'exonérations fiscales. Cette évaluation devrait inciter dans de nombreux cas, soit à renoncer à ces exonérations, soit à retenir d'autres instruments plus efficaces¹⁶⁹³.

587.- À la suite de cette évaluation, le gouvernement doit revoir les avantages fiscaux accordés et renégocier des concessions plus équitables et transparentes avec les entreprises multinationales. L'abandon des exonérations relatives aux projets sur financements extérieurs aurait l'avantage de libérer des ressources administratives et de réduire les fraudes et distorsions économiques. Il permet également de dégager des recettes budgétaires pour financer la

¹⁶⁹⁰ Christine EYEBIYI, op cit, p. 41.

¹⁶⁹¹ Gérard CHAMBAS, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 119.

¹⁶⁹² Christine EYEBIYI, op cit.

¹⁶⁹³ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 121.

demande des biens publics occasionnée par ces projets¹⁶⁹⁴. Les pouvoirs publics devront veiller à limiter le champ d'exonérations et à proscrire les avantages exceptionnels accordés à certaines entreprises au gré des circonstances. Une mise en transparence est nécessaire dans ce domaine. Par ailleurs en Centrafrique, les multinationales négocient une exonération totale de leurs bénéficiaires sur une certaine période. Pour mettre un terme à une surenchère fiscale ruineuse, il serait préférable d'utiliser la fiscalité à la fois à des fins incitatives et dissuasives. Car, les dépenses fiscales correspondent à des mesures dérogatoires par rapport à la législation fiscale et douanière qui entraînent des pertes de recettes pour l'Etat¹⁶⁹⁵. Donc, il semble préférable de privilégier une fiscalité incitative assise sur des assiettes bien identifiées et destinées à accroître les recettes publiques. Pour autant, l'impôt sert traditionnellement à collecter les ressources financières permettant à l'autorité publique de fonctionner et de réaliser les tâches qui lui incombent. Cette fonction de financement ne doit pas occulter les autres objectifs sous-tendant l'utilisation de l'instrument fiscal. L'impôt est ainsi mobilisé dans le cadre de ce que l'on appelle les fonctions dissuasives ou incitatives de la fiscalité. En taxant davantage ou, au contraire, en exonérant de charge fiscale, l'autorité publique encourage les contribuables à adopter l'attitude correspondant à ses options politiques.

II – VERS UNE RATIONALISATION DE LA COLLECTE DES IMPOTS¹⁶⁹⁶

588.- La mobilisation des ressources fiscales est un enjeu majeur pour la République Centrafricaine. Car, l'insuffisance des ressources publiques due à la faible mobilisation des recettes fiscales pèse sur le financement du développement. Il est impératif d'améliorer la viabilité des finances publiques afin de rétablir une marge de manœuvre pour une politique de développement et faire face aux difficultés grandissantes sur le plan social et économique¹⁶⁹⁷. Il est essentiel, pour des raisons de viabilité budgétaire, d'améliorer les systèmes de collecte des recettes fiscales. La diminution programmée des aides publiques au développement renforce la nécessité d'asseoir les finances publiques sur une base plus saine. L'effort

¹⁶⁹⁴ Idem.

¹⁶⁹⁵ Rapport public annuel, Les dépenses fiscales : un enjeu budgétaire majeur, février 2011.

¹⁶⁹⁶ Ingrid FEUERSTEIN, Article : « Vers une rationalisation de la collecte des impôts », Les Echos, 10/04/2018. Document en ligne : <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/0301539251080-vers-une-rationalisation-de-la-collecte-des-impots-2167728.php>

¹⁶⁹⁷ « Chapitre 2. Améliorer la viabilité des finances publiques », Etudes économiques de l'OCDE 2009/15 (n° 15), p. 65-94. Document internet : <http://www.cairn.info/revue-etudes-economiques-de-l-ocde-2009-15-page-65.htm>

d'accroissement des recettes publiques doit porter à la fois sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi que sur le recouvrement de l'impôt. Le taux de recouvrement de l'impôt est faible en proportion du PIB. Ce qui offre de vastes possibilités de renflouer les recettes en luttant contre la fraude fiscale et en renforçant le dispositif de recouvrement de recettes fiscales. Il sera indispensable de rehausser l'efficacité des administrations fiscale et douanière afin d'assurer la viabilité budgétaire sur le moyen et le long terme. L'État doit réfléchir à mettre de l'ordre dans le recouvrement de ses impôts¹⁶⁹⁸.

1. La modernisation comme levier essentiel pour l'amélioration du recouvrement

589.- Le système fiscal d'un pays doit être susceptible de fournir des recettes suffisantes pour financer le budget de l'Etat. Il doit permettre de minimiser les distorsions préjudiciables à l'activité économique. Pour ce faire, le prélèvement fiscal a pour objectif le rendement budgétaire. De ce fait, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales constitue des moyens permettant d'élargir l'assiette fiscale et de mobiliser davantage de ressources publiques. Mais, force est de constater qu'en dépit du rôle crucial que peut jouer le prélèvement public dans le processus de développement du Centrafrique, cette mobilisation des ressources publiques reste insuffisante. Cette situation peut être expliquée par divers facteurs dont le refus du consentement à l'impôt et par des défaillances dans le recouvrement. La mobilisation des ressources publiques en Afrique au sud du Sahara est freinée par le développement des transactions en espèces, elles-mêmes très favorables au développement du secteur non enregistré. Ce qui peut à terme constituer des portes ouvertes à toutes formes de fraude et de tricherie fiscales¹⁶⁹⁹. Par conséquent, l'évasion et la fraude fiscales ont un coût économique, mais l'ampleur de ce coût est mal connue des administrations fiscale et douanière centrafricaines. Pour ce faire, des stratégies fiscales doivent être adoptées afin d'accroître les recettes en centrant l'effort sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

590.- Les pistes de modernisation comme levier essentiel pour l'amélioration du recouvrement des impositions et des taxes émises revêtent une importance cruciale en termes de gestion des finances publiques. L'enjeu du recouvrement optimal des recettes est central pour l'État dans

¹⁶⁹⁸ Ingrid FEUERSTEIN, op cit.

¹⁶⁹⁹ Mahaman SANI. Secteur non enregistré et mobilisation fiscale dans les pays en développement (PED) : le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara (PASS), Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2009, p. 10-11.

la mesure où il détermine ses capacités à assurer ses missions de services publics. Or, le recouvrement de l'impôt en Centrafrique relève d'une véritable gageure en raison de l'effet conjugué des difficultés des opérateurs économiques, de leur incivisme fiscal qui se nourrit des incohérences de la politique gouvernementale¹⁷⁰⁰. L'informatisation des administrations fiscale et douanière participe à la maîtrise des enjeux et des risques. Dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale et douanière, les administrations fiscale et douanière centrafricaines ont mis en place un protocole d'échange d'informations qui s'appuie sur l'interconnexion des systèmes informatiques permettant la transmission des données en temps réel. Cette interconnexion du réseau informatique des impôts et des douanes permet d'avoir des informations sur les flux d'importations et d'exportations et l'identité des contribuables par le biais du numéro d'identification fiscale (NIF). Mais, le traitement des déclarations et les règlements d'impôts demeurent encore sous forme imprimée.

591.- A cet effet, les administrations fiscale et douanière centrafricaines, dans l'optique de les rendre plus efficaces et efficientes, doivent être fortement incitées à automatiser ces procédures en recourant davantage à la technologie. Il faut savoir que l'usage optimal de la technologie dans ces domaines présente d'autres avantages que sont un recouvrement accéléré des recettes publiques, une plus grande exactitude des données et une obtention accélérée de données relatives au contribuable servant toute une série d'objectifs administratifs. Eu égard à cette perspective, les administrations fiscale et douanière centrafricaines doivent, dans une approche de bonne gestion et d'amélioration du rendement budgétaire, investir et consentir des efforts importants pour mettre en place des systèmes modernes de déclaration et de paiement électroniques. Pendant que beaucoup d'États africains ont adopté la budgétisation orientée vers la performance, qui semble donner de meilleurs résultats, la RCA reste totalement en marge de cette tendance moderne de mobilisation des ressources publiques¹⁷⁰¹. Ce qui illustre la faible performance des recettes fiscales. On ne saurait trop insister sur la relation étroite qui unit le recouvrement des recettes publiques et la construction et le fonctionnement de l'État, voire du développement¹⁷⁰².

¹⁷⁰⁰ Salif YONABA, « Le recouvrement des recettes publiques dans les états africains : un état des lieux préoccupant », *Revue française d'administration publique* 2012/4, n° 144, p. 1043-1051.

¹⁷⁰¹ Denis Papin NGANDA, *La fiscalité comme instrument de politique économique et sociale en République centrafricaine*, Mémoire Master 2, Université de Douala, 2012, p. 64.

¹⁷⁰² Salif YONABA, *op cit.*

592.- Le recouvrement de l'impôt ne doit pas faire l'objet d'une dérogation dans le but de ne pas faire payer le contribuable. A certaines conditions, s'il y a dérogation, c'est pour favoriser un paiement échelonné du montant de l'impôt dû. Cependant, l'agent qui ne fait pas payer le contribuable de sa dette fiscale agit au travers de la loi et contre l'intérêt de l'État et de tous. Au demeurant, l'autorité administrative ou politique doit avoir un comportement exemplaire pour enfin influencer l'attitude de l'agent. Dans la perspective d'une mobilisation accrue des ressources publiques, les pouvoirs publics centrafricains doivent investir dans le renforcement du dispositif de recouvrement de recettes fiscales. Pour ce faire, les administrations fiscale et douanière centrafricaines ont eu à connaître d'importantes réformes visant à moderniser le cadre d'exercice de leurs missions. Ces réformes nécessitent de renforcer la synergie entre les administrations chargées du recouvrement des recettes fiscales.

2. Renforcer la synergie entre les administrations chargées du recouvrement

593.- Dans un contexte de contraintes économiques et budgétaires, les États cherchent à mettre en place des organisations efficaces¹⁷⁰³. Car, un recouvrement efficace des recettes peut libérer des ressources vitales permettant de promouvoir le développement à long terme. Certains pays ont confié à une même autorité l'ensemble des missions de recouvrement de l'impôt, aux frontières et à l'intérieur du territoire. D'autres ont maintenu la distinction douanes et impôts, en considérant que la nature radicalement différente des missions en douane et en matière de fiscalité interne justifie le maintien de deux administrations distinctes. Pour cela, il est possible d'assurer une interrelation efficace à travers une gestion informatique fondée sur l'utilisation systématique d'un identifiant fiscal unique¹⁷⁰⁴. Au niveau de la cohérence à assurer entre les missions fiscales et douanières, des choix institutionnels différents ont été effectués. Ainsi, la notion de performance incite les administrations fiscales et douanières à améliorer leurs méthodes.

594.- Pour progresser vers une plus grande efficacité, les administrations fiscale et douanière centrafricaines se sont particulièrement appuyées sur les possibilités offertes par l'informatisation. Ce progrès a permis l'utilisation du numéro d'identification fiscal (NIF) pour assurer l'interconnexion entre elles afin de garantir la cohérence dans la mobilisation des

¹⁷⁰³ Guide d'aide à la contractualisation des objectifs, 26^e colloque du CREDAF, Niamey, Niger, octobre 2012.

¹⁷⁰⁴ Penda AMAR, Les déterminants de la pression fiscale au Sénégal, ENSAE, Mémoire, juin 2014, p. 15.

recettes fiscales. Dans beaucoup de pays, l'enregistrement du contribuable et l'attribution d'un numéro constituent un aspect essentiel du système fiscal, sur quoi reposent de nombreuses procédures d'administration des impôts. L'emploi d'un numéro unique d'identification du contribuable, suppose d'enregistrer des informations de base¹⁷⁰⁵, qui permettent l'identification courante des contribuables en vue d'accomplir toute une série d'actions administratives¹⁷⁰⁶. Le renforcement des capacités administratives et techniques est essentiel pour assurer une mise en œuvre réussie du programme économique. A ce titre, des stratégies sont à définir pour améliorer le recouvrement des recettes douanières et fiscales.

595.- Afin d'améliorer le contrôle fiscal et assurer un meilleur recouvrement, il faudrait renforcer la collaboration entre les administrations des impôts et des douanes. Car, le recouvrement de l'impôt requiert des liaisons efficaces¹⁷⁰⁷ entre les administrations afin de permettre les échanges d'informations nécessaires. L'établissement de liaisons en temps réel reste une étape essentielle que les administrations financières centrafricaines doivent franchir. Les liaisons sont souvent défailtantes notamment entre les administrations des douanes et des impôts. Les procédures d'échanges d'information lorsqu'elles existent, ne sont pas systématiques et en temps réel. Fréquemment, des rivalités, traditionnelles entre administrations, ne permettent pas les recoupements qui devraient constituer la pierre angulaire de l'administration de la fiscalité interne mais aussi de la fiscalité en douane¹⁷⁰⁸. De même, l'administration des impôts contrôle des déclarations de chiffres d'affaires sans pouvoir les rapprocher systématiquement des opérations d'importations connues des services des douanes ou des achats liés à l'exécution de marchés publics gérés par l'administration du Trésor.

596.- Inversement, la transmission aux services des douanes d'informations détenues par l'administration fiscale ou du trésor pourrait contribuer à identifier des fraudeurs qui se dissimulent en multipliant des importations occasionnelles ou en sous-estimant la valeur de

¹⁷⁰⁵ Pour les personnes physiques, par exemple, le nom et l'adresse complets ainsi que la date de naissance ; Pour les entreprises, le nom, l'adresse du lieu d'activité et l'adresse postale.

¹⁷⁰⁶ Organisation de coopération et de développement économiques : L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE et dans certains pays hors OCDE : série « Informations comparatives » (2006), Comité des affaires fiscales, février 2007, p. 144-145.

¹⁷⁰⁷ L'efficacité des liaisons entre administrations financières repose sur l'utilisation d'un identifiant commun : le NIF. Il s'agit d'attribuer un numéro unique de contribuable pour élaborer des fichiers informatisés permettant un suivi efficace des régimes déclaratifs. Le principe du NIF est adopté par tous les pays.

¹⁷⁰⁸ Gérard CHAMBAS Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, *Economica*, 2005, p. 155.

leurs importations. Pour les services des douanes, le développement actuel des contrôles a posteriori consécutif à l'adoption de la valeur OMC rendrait particulièrement utile une étroite collaboration avec les impôts. Cette collaboration va permettre à l'administration des douanes de suivre la marchandise jusqu'au bénéficiaire grâce aux dossiers fiscaux. Des interventions communes lors de contrôles de comptabilité en entreprises, auprès du secteur bancaire ou à l'occasion de contrôles douaniers permettent de recueillir des renseignements exploitables par les deux services¹⁷⁰⁹. Les échanges d'informations entre la douane et les impôts sont renforcés par la mise en place d'une cellule mixte "douanes-impôts"¹⁷¹⁰.

597.- Cette cellule a pour mission de rapprocher, de traiter et de diffuser toutes les informations utiles aux deux Administrations. Une telle unité présente l'avantage de cerner les différents aspects fiscaux et douaniers d'un dossier et aussi de réduire le nombre d'interventions auprès du contribuable¹⁷¹¹. Cette approche transversale impôts-douanes est consolidée en passant d'une stratégie d'échanges d'informations à un véritable partage de données¹⁷¹². En effet, le recouvrement efficace de l'impôt dans le cadre d'une problématique commune "douanes-impôts" est fondé sur des orientations essentielles¹⁷¹³. Cette synergie repose sur l'usage commun d'un NIF permettant le traitement informatisé des informations dans le cadre des échanges entre les deux administrations. Pour ce faire, les investissements en matière d'informatique doivent s'inscrire dans la durée afin de pallier les éventuelles difficultés inhérentes à l'amélioration des systèmes de collecte des recettes fiscales pour assurer un rendement efficace.

¹⁷⁰⁹ L'échange systématique d'informations entre administrations financières mais aussi vis-à-vis d'organismes statistiques nationaux et internationaux peut être recherché à travers des protocoles d'accords inter-administrations, définissant la nature des informations à fournir et les modalités de transmission. Dans tous les cas, ces transmissions d'informations doivent être sécurisées et présenter un caractère automatique.

¹⁷¹⁰ Signature d'un Protocole de collaboration entre la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects et la Direction Générale des Impôts et des Domaines, Bangui le 24 mars 2015.

¹⁷¹¹ Gérard CHAMBAS, op cit, p. 158.

¹⁷¹² Une stratégie de confiance 2013-2018, Brochure DGFIP, octobre 2013. Document en ligne : <http://www.etudes-fiscales-internationales.com/media/02/01/2649079414.pdf>

¹⁷¹³ Il s'agit d'une coopération permanente sur tous les domaines d'intérêt commun à travers le développement des échanges d'informations, la catégorisation commune des opérateurs, la coordination en matière de contrôle et de recouvrement.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

598.- En raison des carences structurelles, dans la gestion des ressources humaines et le manque d'organisation, le système fiscal centrafricain a bien du mal à mobiliser efficacement les ressources fiscales. Pour qu'il puisse jouer pleinement son rôle de pourvoyeur des recettes de l'État, il doit être moderne dans ses structures fonctionnelles et de gestion, avec un personnel qualifié et mieux formé. Car, le personnel avec des niveaux de formation professionnelle plus élevés et adaptés développe des habilités et des compétences indispensables à la mobilisation des ressources financières. Au demeurant, les pouvoirs publics doivent savoir qu'un système fiscal est apprécié, non seulement, en fonction de son rendement, mais également dans le sens du respect de la procédure. Car, les nouveaux défis imposent au personnel des administrations fiscale et douanière centrafricaines de s'engager dans une démarche de recherche de résultats et de performance¹⁷¹⁴. En fait, l'efficacité de l'État est le dénominateur commun aux différentes réformes s'appuyant sur l'idée de performance¹⁷¹⁵.

599.- Par conséquent, la modernisation des administrations fiscale et douanière, appuyée par les partenaires au développement, doit être l'objectif ultime des pouvoirs publics centrafricains à la mise en place d'un système national viable de collecte de recettes fiscales. C'est dire que la politique fiscale orientée vers le développement doit s'articuler avec les principaux cadres stratégiques et des mécanismes efficaces de pilotage, de suivi-évaluation, de gestion des ressources humaines qui doivent être mis en œuvre. En cela, l'analyse des mesures de la performance fiscale en Centrafrique vise à susciter la mise en place d'un cadre de formulation de mesures de politique fiscale appropriées et répondant aux besoins à la fois de l'économie nationale et de la puissance publique. Dans cette visée, le système fiscal doit être en mesure de soutenir la capacité de mobilisation des ressources budgétaires nécessaires à la conduite des politiques publiques. Il doit également permettre de préserver la capacité des entreprises à générer des richesses, base pérenne de prélèvement des ressources fiscales. Il doit enfin permettre de faire face à la contrainte structurelle représentée par la reconfiguration du cadre stratégique national de développement.

¹⁷¹⁴ De telles initiatives peuvent concourir à alimenter le dialogue sur les politiques à suivre dans le domaine de la mobilisation des ressources intérieures et susciter de vastes mouvements d'adhésion aux réformes.

¹⁷¹⁵ Jean-Pierre DUPRAT, La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions, RFFFP n° 98, Juin 2007, p. 14.

CONCLUSION TITRE 2

600.- Le Centrafrique a des besoins gigantesques en matière d'infrastructure et de développement social. Face aux vulnérabilités, le pays devra recourir à des sources internes de financement. Ce qui fera de la mobilisation des recettes fiscales un des enjeux des politiques publiques. Dans ce contexte, le Centrafrique doit réformer sa fiscalité et la gestion de l'impôt. En effet, la réforme de la fiscalité centrafricaine n'a guère contribué à promouvoir le développement économique. Aujourd'hui, une observation attentive de l'espace fiscal laisse apparaître deux nécessités majeures qui, finalement, constituent l'axe de toute réflexion sur le thème de la fiscalité et du développement de la République Centrafricaine. Il serait souhaitable d'élaborer une politique fiscale adaptée à la fois aux besoins d'investissement et aux besoins publics croissants d'un pays en développement. En effet, l'État centrafricain est placé devant deux objectifs qui ne sont pas nécessairement conciliables. Il s'agit d'adapter la fiscalité aux nouvelles orientations de la politique économique et, en même temps, se doter de ressources budgétaires suffisantes.

601.- De ce fait, la réforme fiscale doit contribuer à établir une structure d'imposition équilibrée, en réduisant les pratiques fiscales dommageables qui freinent le rendement de l'impôt. Pour être efficaces, les mesures de mobilisation des recettes doivent s'appuyer sur une politique fiscale bien conçue, prévoyant notamment l'élargissement de l'assiette fiscale et appliquée par les administrations fiscale et douanière techniquement renforcées. En raison des difficultés à mobiliser les ressources fiscales, le gouvernement centrafricain doit mettre en pratique une politique fiscale proactive¹⁷¹⁶. Cette politique fiscale proactive doit être en totale cohérence avec les politiques publiques. Son objectif sera de rationaliser et d'accroître le rendement fiscal. Hormis sa mission principale de mobilisation de ressources budgétaires, cette politique fiscale proactive doit, également, prendre en considération les exigences du développement. Les perspectives économiques de la RCA reposent sur la consolidation de la stabilité, l'augmentation des investissements et l'accélération de la croissance des exportations¹⁷¹⁷.

¹⁷¹⁶ Rapport sur « Les Économies de l'Afrique centrale », Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique, 2010, p. 95.

¹⁷¹⁷ CENTRAFRIQUE : Cahiers économiques de la République Centrafricaine, Briser le Cycle des Conflits et de L'instabilité ; Rapport Groupe de la Banque Mondiale, n° 1, Mars 2018, p. 10.

602.- Les politiques macroéconomiques et les réformes d'appui doivent être adaptées aux caractéristiques structurelles. La qualité des infrastructures, l'existence d'un cadre réglementaire favorable et la présence d'une main-d'œuvre qualifiée sont des éléments associés à une plus grande diversification économique. Enfin, des politiques visant à améliorer la gouvernance, à lutter contre la corruption et à assurer l'efficacité et la transparence des dépenses publiques peuvent inciter dans une grande mesure les contribuables à s'acquitter de leurs impôts. Ce qui contribue en définitive à la mobilisation des recettes fiscales¹⁷¹⁸. Il s'agit de prendre des mesures idoines qui constitueront une réponse à la vulnérabilité de l'économie centrafricaine. Pour ce faire, l'édifice d'une fiscalité orientée vers le développement sera bâti sur des bases solides, car elle sera appelée à répondre à des urgences économique et sociale. Par conséquent, la nécessité de mobiliser des ressources pour le développement reste un gigantesque chantier¹⁷¹⁹ qui ne semble pas être achevé à l'image du « travail *d'Hercule* »¹⁷²⁰. La réussite dudit chantier dépendra de la détermination avec laquelle les politiques publiques seront mises en œuvre.

¹⁷¹⁸ FMI, Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne : Mobilisation des recettes fiscales et investissement privé, Études économiques et financières, Rapport, Avril 2018, p. 16.

¹⁷¹⁹ Salif YONABA, Les contraintes de l'harmonisation d'un droit budgétaire rénové dans la zone UEMOA, Revue Française de Finances Publiques N° 98, Juin 2007, p. 79.

¹⁷²⁰ Poursuivi par la haine de Junon, Hercule dut accomplir pour le roi de Mycènes douze tâches considérées comme insurmontables. Accomplir un travail d'Hercule signifie donc accomplir un travail énorme et pratiquement impossible.

CONCLUSION SECONDE PARTIE

603.- La quête du développement est devenue une nécessité pour la République Centrafricaine. Malgré son potentiel tempéré par son enclavement géographique, le Centrafrique est dans une situation délicate. Ce pays fait face à des difficultés majeures de mobilisation des recettes fiscales. Ces obstacles sont caractérisés par une base d'imposition étroite, un secteur informel important, une mauvaise gouvernance et des capacités administratives insuffisantes ainsi que des pratiques d'évasion. Multiples réformes ont été mises en œuvre, mais le résultat attendu de mobilisation des recettes fiscales n'a pas été au rendez-vous. Or, ces réformes fiscales doivent se faire sur la base d'une approche globale. Elles doivent prendre en considération la situation économique et l'environnement international du pays, et en tenant compte du contexte de la gouvernance et de la gestion des finances publiques.

604.- Toutefois, ces réformes doivent avoir des effets positifs sur la croissance économique si les mesures sont élaborées en tenant compte des réalités socio-économiques du pays. Mais, l'on sait que les structures évoluent lentement et répondent mal à des actions de courte durée liées à des objectifs de court terme. Un cheminement plus lent, progressif, moins douloureux, eût sans doute été adapté, moins traumatisant et aurait conduit à des résultats positifs et plus durables¹⁷²¹. Or, la philosophie des programmes de développement élaborés de l'extérieur avec ses critères de performance trimestrielle et de résultats immédiats, ne peuvent intégrer ce schéma d'analyse. Il faut remarquer que le succès d'une réforme fiscale porte sur des facteurs d'investissement, d'engagement et d'ancrage, de communication, d'animation et d'apprentissage¹⁷²². L'efficacité de l'outil fiscal dépend aussi de sa bonne articulation avec de nombreux autres instruments. Au-delà du contenu des réformes, leur acceptation dépendra des mesures d'accompagnement et de la méthode retenue. La fiscalité constitue une préoccupation majeure des acteurs du développement. Est-il important de souligner qu'il ne faut pas exagérer son rôle dans les décisions finales d'investissement.

¹⁷²¹ Auguste TENE-KOYZOA, Histoire économique et sociale du Centrafrique au XX^{ème} siècle, 2005, p.211.

¹⁷²² Jacques BOURGAULT, « Conditions de succès d'implantation des réformes administratives en Afrique : leçons apprises au sujet des stratégies d'appui au changement », Mondes en développement 2006/1 N° 133, p. 63-82.

605.- En effet, la stabilisation politique, la bonne gouvernance et des ressources humaines compétentes, sont autant d'éléments de nature à créer un environnement attrayant pour l'investisseur. La rentabilité du système fiscal dépend en grande partie de la santé économique du pays. On le constate, la fiscalité n'est qu'un maillon de la chaîne. De ce point de vue, les efforts doivent être partagés entre les pouvoirs publics et les opérateurs économiques dans leur ensemble. Au demeurant, les défis que pose aujourd'hui la fiscalité sont étroitement liés aux transformations présentes et à venir de nos sociétés. La réflexion en ce qui concerne la fiscalité nécessite une approche fondamentale plurielle et globale¹⁷²³. Ce serait une illusion de faire de la fiscalité une possible arme décisive dans l'état actuel de l'économie centrafricaine, où on ne peut pas faire pondre les œufs. Mais on doit s'assurer, par une politique fiscale bien orientée et organisée, la production des poules qui vont pondre « les œufs d'Or ».

606.- Par conséquent, la politique fiscale de la République Centrafricaine doit tenir compte de l'évolution de l'environnement économique international. Cet état de fait international devrait permettre aux autorités politiques de trouver une solution à dynamiser les ressources publiques. Il s'agit pour elle de prendre en charge son développement en recherchant la synergie des ressources intérieures et extérieures. Ainsi, la politique fiscale doit s'insérer dans le contexte de la mondialisation et s'adapter aux nouvelles technologies. La politique fiscale ne peut plus être envisagée dans un cadre purement national. Aujourd'hui, la politique fiscale doit être replacée d'emblée dans le contexte de la mondialisation¹⁷²⁴. Ce qui n'est pas sans conséquence juridique. La fiscalité entre dans le champ des compétences communautaires. Cette contrainte n'est pas nouvelle puisque la mise en place du marché commun s'est achevée au début des années 1990. La contrainte communautaire étant posée, elle n'est d'ailleurs que la conséquence d'un choix fait en commun par les États membres¹⁷²⁵. Comme l'affirme le Professeur Bernard CASTAGNEDE, la limitation du libre exercice de sa compétence fiscale par le législateur national tient à la subordination de la loi à des normes supérieures¹⁷²⁶.

¹⁷²³ Revue de droit fiscal, n° 24, 15 juin 2006 ; article écrit par Michel Bouvier : « Pour une renaissance de la théorie de l'impôt », p. 1123.

¹⁷²⁴ Christophe HECKLY, La politique fiscale dans les pays industrialisés, Dunod, 1999, p. 121.

¹⁷²⁵ Luc GODBOUT, L'intervention gouvernementale par la politique fiscale, Rôle des dépenses fiscales - Étude comparée : Canada, USA, France ; Éd. Economica, 2006, p. 121.

¹⁷²⁶ Bernard CASTAGNEDE, la politique fiscale, que sais-je, PUF, 2008, p. 37.

CONCLUSION GÉNÉRALE

607.- Depuis les années 60, des plans de développement avaient été élaborés afin d'assurer le développement économique de la République Centrafricaine. Tous ces programmes de développement ont connu des fortunes diverses. Mais, ils s'étaient avérés impuissants à promouvoir le développement économique. Après plusieurs décennies d'indépendance, on ne peut que constater l'échec manifeste des politiques économiques mises en œuvre pour un développement harmonieux. Celles-ci sont conçues et pilotées de l'extérieur et sont appliquées par les gouvernements centrafricains successifs, au mépris des réalités socioculturelles et économiques locales. Ces politiques de développement économique venues d'ailleurs ont été conçues sans rapport avec le potentiel économique du pays. Les conséquences ont été désastreuses pour l'économie centrafricaine. La République Centrafricaine présente l'image d'un pays naufragé et appauvri par la spirale des conflits. Le paradigme de la faillite constitue le cadre d'analyse de l'histoire économique et sociale de ce pays qui semble avoir mis délibérément une impasse sur son développement économique. Ce constat général est aussi celui du Professeur Samir AMIN qui affirme que le développement est en panne. Ce qu'il est convenu d'appeler la « faillite du développement »¹⁷²⁷ en Centrafrique.

608.- La République Centrafricaine est depuis le 10 décembre 2012 le théâtre de l'une des plus graves crises politico-militaires de son histoire. Une crise qui a entraîné des conséquences dramatiques sur le plan sécuritaire et humanitaire, des destructions et de pillages de biens publics et privés. Ceci dans un contexte d'impunité dû à la faiblesse de la puissance publique. Cette situation est à l'origine d'un quasi arrêt de l'activité économique, entraînant l'effondrement des ressources publiques mettant à mal le fonctionnement normal de l'État. Tel est l'état des lieux de ce que l'on peut appeler un État failli¹⁷²⁸. Avec le retour de la paix, les autorités centrafricaines devraient poursuivre les réformes en cours, nécessaires pour le développement économique du Centrafrique. Car, il est essentiel de profiter de toutes les opportunités pour redresser l'économie centrafricaine. Par conséquent, l'analyse de la situation actuelle exige la réévaluation globale des discours qui refusent de s'interroger sur la pertinence

¹⁷²⁷ Jean-Marc LIOTIER, Echech des modèles de développement occidentaux, Afrique : Histoire, économie, politique ; Document en ligne : <http://afriquepluriel.ruwenzori.net/developpement-a.htm>

¹⁷²⁸ République Centrafricaine : Anatomie d'un État fantôme, International Crisis Group, Rapport Afrique N°136 – 13 décembre 2007.

des conditions de passage à la modernité économique. Le problème demeure complexe et sa solution dépend de nombreux paramètres politiques, économiques, juridiques, sociaux, démographiques et financiers. Mais les efforts effectués en matière de développement ne donnent pas satisfaction. Il convient de les appréhender sur la durée.

609.- Le développement économique de la République Centrafricaine est possible. Puisque des pays moins avancés, conformément à leurs capacités et leur situation propres, y accèdent continuellement en adoptant des politiques de développement réfléchies et appropriées¹⁷²⁹. Il suffit d'avoir la volonté de promouvoir le développement économique du pays. Pour ce faire, une réflexion prospective peut contribuer à saisir les opportunités qu'offre le potentiel économique centrafricain. En effet, le débat sur le paradigme du développement est une préoccupation majeure à laquelle l'État centrafricain doit apporter des solutions idoines. Du fait de ses trois fonctions principales qui sont l'offre de biens publics, la régulation des activités et des transactions entre agents économiques, la garantie de la sécurité des personnes et des biens, l'État est au cœur de ce processus de développement¹⁷³⁰. Car, l'impôt est, avec la monnaie et la sécurité, l'un des grands attributs de souveraineté de l'État¹⁷³¹. La relance de l'économie est cruciale d'autant que les défis qui attendent les pouvoirs publics centrafricains sont immenses. Ceci met en évidence la nécessité d'élaborer un cadre stratégique global qui va définir les leviers d'action et en assurer la conduite opérationnelle. Il faut faire des choix qui doivent renforcer simultanément et cumulativement l'élan vers la paix, la stabilité, la croissance et le développement économiques. La diversification de l'économie est l'un des défis. Elle permettra à l'économie de moins dépendre de secteurs soumis à des facteurs extérieurs. Lorsque l'on considère les défis que le Centrafrique a à relever, il importe par ailleurs de souligner qu'une hausse des recettes fiscales est indispensable pour promouvoir le développement.

610.- Dans cette perspective, l'amélioration du rendement de la fiscalité constitue à la fois un objectif de la réforme fiscale et un enjeu des finances publiques centrafricaines. Pourquoi la fiscalité influe-t-elle sur le développement ? L'influence de la fiscalité sur le développement

¹⁷²⁹ Nations Unies, Troisième Conférence internationale sur le financement du développement : Programme d'action d'Addis-Abeba, Document final, Juillet 2015, Paragraphe 27.

¹⁷³⁰ Mahaman SANI. Secteur non enregistré et mobilisation fiscale dans les pays en développement (PED) : le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara (PASS), Thèse, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2009, p. 8.

¹⁷³¹ Christian DEBLOCK et Michèle RIOUX, L'impossible coopération fiscale internationale, Éthique publique, vol. 10, n° 1 | 2008. Document en ligne : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1707>

visent trois objectifs. Premièrement, les recettes fiscales procurent une base durable pour le développement. Deuxièmement, les recettes fiscales réduisent la dépendance à l'égard de l'aide extérieure. Troisièmement, des systèmes fiscaux stables et prévisibles constituent un cadre essentiel pour les échanges et l'investissement. Pour satisfaire à ces objectifs, des mesures portant sur la réforme des techniques et des outils de collecte de l'impôt sont prises dans le but d'améliorer la mobilisation des recettes fiscales. Les mesures proposées ne constituent pas une panacée. Pour qu'elles soient efficaces et efficientes, il faudrait la manifestation d'une ferme volonté d'implication des autorités politiques. Il est important de souligner que ces mesures ne pourront être également efficaces que si certaines conditions sont réunies. Il y va d'une mise en œuvre progressive et mesurable des réformes en passant par une utilisation appropriée de l'assistance technique. La finalité de toutes ces actions est de créer les conditions favorables à une mobilisation accrue des ressources financières internes. L'ordre de présentation de ces possibilités d'action suit l'enchaînement logique d'un processus de réforme fiscale qui doit s'installer dans la durée.

611.- Il est impératif de centrer la réflexion en matière de financement du développement sur une approche de moyen et long termes. À moyen terme, les décideurs politiques centrafricains devraient se concentrer, de la manière la plus efficiente, sur l'élargissement de l'assiette fiscale. La stratégie consiste à supprimer les niches fiscales, à s'attaquer aux abus des entreprises multinationales en matière de prix de transfert et, à imposer de façon transparente les industries extractives. Pour cause, les retombées financières des dépenses fiscales instituées pour inciter les contribuables à mener des actions en faveur de la croissance économique sont faiblement mobilisées¹⁷³². Par ailleurs, les préoccupations structurelles requièrent des stratégies ciblant le secteur informel et exploitant le potentiel de certains secteurs, comme le foncier urbain qui n'est pas assez pris en compte. Elles consistent également à tirer parti de la coopération internationale et à renforcer les capacités administratives pour améliorer la mobilisation des ressources fiscales. Car, une politique fiscale axée sur la compétitivité exige une administration fiscale efficiente. En effet, les pouvoirs publics doivent faire un usage rationnel des ressources générées par les recettes fiscales et l'exploitation des ressources naturelles. Ils doivent aussi développer les indicateurs pertinents permettant d'évaluer les retombées économiques, sociales,

¹⁷³² Hélène PELOSSE, Pierre PAINAULT, Laurent WINTER et Jérôme LAURENT, La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020), Rapport IGF-CGEDD, oct. 2011, p. 8.

environnementales pour mieux éclairer les décideurs politiques dans la prise de décisions. En outre, les pouvoirs publics doivent mener des actions afin de promouvoir le développement de l'entrepreneuriat et le développement du secteur privé en mettant en place des mesures d'accompagnement et d'attraction pour les potentiels investisseurs.

612.- Parallèlement, l'adoption et la mise en œuvre des mesures pour lutter contre la corruption afin de garantir les investissements étrangers et retrouver la confiance des investisseurs contribueraient à l'élargissement de l'assiette fiscale. Enfin, le financement du développement est fortement tributaire de la réforme des finances publiques pour la mobilisation des ressources, l'exécution et l'évaluation des dépenses publiques. Ainsi, des pistes d'amélioration doivent faire l'objet d'une attention soutenue pour permettre à la fiscalité de jouer son rôle dans le financement endogène du développement. De nécessaires réformes structurelles doivent porter sur la mise en œuvre de stratégies dans le cadre du contrôle fiscal, le renforcement du recouvrement de l'impôt, mais aussi, l'amélioration du traitement du contentieux fiscal. Car, des études ont montré qu'il existe une forte corrélation entre civisme fiscal et discipline fiscale pour un rendement optimal de l'impôt¹⁷³³. Toutefois, le réaménagement du système fiscal actuel, dans le cadre des structures économiques en vigueur, n'entraînera pas d'accroissement substantiel des recettes. Il faudra des transformations économiques structurelles importantes afin d'élargir l'assiette fiscale. Ce faisant, la politique fiscale doit être alignée avec une vision stratégique à long terme. Car, la crédibilité, la prévisibilité et la stabilité de la politique fiscale dans la longue durée, sont des déterminants majeurs pour évaluer la rentabilité économique des investissements¹⁷³⁴.

613.- Dans ce cas, différentes stratégies peuvent contribuer à atteindre cet objectif. Il s'agit d'abord de diversifier l'économie en investissant dans d'autres secteurs susceptibles d'améliorer la croissance économique et de promouvoir le développement de la RCA. Il y a lieu ensuite de restaurer et développer les infrastructures de base afin de soutenir la croissance économique et contribuer à la pérennisation des activités économiques locales. En outre, il faut

¹⁷³³ Fjelstad, O-H. et K. K. Heggstad (2012) Building taxpayer culture in Mozambique, Tanzania and Zambia: Achievements, challenges and policy recommendations. Cette étude recense dix facteurs qui ont une incidence sur la discipline fiscale. Voir également Torgler, B. (2011), « Tax Morale and Compliance. Review of Evidence and Case Studies for Europe », Policy Research Working Paper 5922, Banque mondiale, Washington DC.

¹⁷³⁴ Un investissement industriel est en effet souvent peu mobile et se juge sur une durée comprise entre 10 et 20 ans. Par conséquent, un pays qui donne une image d'instabilité réduit sensiblement son attractivité industrielle.

promouvoir le développement du secteur privé, consolider les réformes de gouvernance en vue d'améliorer l'efficacité du système fiscal et le climat d'investissement. Il s'agit aussi de mettre en place une structure économique et juridique permettant de statuer sur les contrats bilatéraux et promouvoir une exploitation rationnelle et efficiente des ressources naturelles. Afin de garantir l'efficacité et l'efficacité des actions à mener, il faut également investir sur les capacités humaines et promouvoir un développement inclusif. Il est évident que la qualité du capital humain est devenue l'ingrédient essentiel pour assurer le dynamisme et la compétitivité de l'économie et asseoir la prospérité future d'un pays. L'introduction de nouvelles techniques de gestion, l'adaptation de l'administration aux nouvelles exigences de bonne gouvernance, dépend également de la place accordée aux ressources humaines des administrations fiscale et douanière. Enfin, il est impératif pour le Centrafrique de promouvoir l'intégration régionale pour élargir les marchés et encourager le commerce. La globalisation des activités économiques exerce des contraintes croissantes sur les systèmes fiscaux nationaux¹⁷³⁵.

614.- Dans un contexte de mondialisation se caractérisant par une interdépendance accrue des économies, il serait absurde de considérer que la fiscalité puisse se concevoir dans un cadre purement national¹⁷³⁶. Pays enclavé, la République Centrafricaine est obligée de faire la politique de sa géographie en ayant une dimension importante de l'intégration régionale dans sa stratégie de développement économique. Barthélemy BOGANDA, le père de l'indépendance du pays, ne s'y était pas trompé, en proposant aux autres ex-colonies de l'Afrique équatoriale française (AEF), d'accéder à la souveraineté internationale, sous la forme d'un État unitaire, appelé République Centrafricaine ou Union des Républiques latines d'Afrique centrale « URAC »¹⁷³⁷. Il était conscient que seul un grand ensemble pouvait avoir un vaste marché capable de promouvoir le développement économique de tous les peuples de la sous-région¹⁷³⁸. C'est dire que la position géographique du pays, jugée stratégique sur le continent africain, le contraint à pratiquer une politique diplomatique d'ouverture et de bon voisinage, résolument axée sur l'intégration régionale. On peut en déduire que, dans une certaine mesure, le succès de

¹⁷³⁵ Annie VALLEE, Les systèmes fiscaux, édition du seuil, 2000, p.203.

¹⁷³⁶ Sophie BAZIADOLY, Systèmes fiscaux comparés, Ellipses, 2010, p. 3.

¹⁷³⁷ Auguste TENE-KOYZOA, Histoire économique et sociale du Centrafrique au XX^{ème} siècle, 2005, p. 303.

¹⁷³⁸ Dr Nkwame NKRUMAH avait proposé que Bangui, capitale de la RCA soit aussi celle de l'Afrique unie. Ce n'est pas un hasard, si au moment de la création de l'Union douanière et économique d'Afrique centrale (UDEAC), le 8 décembre 1964 à Brazzaville, Bangui a été choisie pour abriter son siège. Premier président du Ghana, et l'un des pères fondateurs du panafricanisme et de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), aujourd'hui Union Africaine (UA).

la République Centrafricaine est lié à celui de ses pays voisins. Cependant, l'économie centrafricaine est mal intégrée du fait de certains obstacles. Ces obstacles incluent la taille limitée de l'économie du pays, des coûts commerciaux élevés dus aux coûts de transport importants faute d'infrastructures matérielles et non matérielles adéquates. Des facteurs institutionnels comme la corruption, des politiques économiques peu judicieuses ou des tensions politiques pèsent aussi sur le commerce extérieur centrafricain.

615.- Par conséquent, l'intérêt de la globalisation pour accroître la richesse est donc une évidence, dès lors qu'il y a déjà ouverture des frontières¹⁷³⁹. Or, les performances commerciales d'un pays s'expliquent par son mode d'insertion dans le commerce mondial. Le commerce extérieur centrafricain pris dans son ensemble, les exportations et les importations, représente moins du 1/3 du PIB¹⁷⁴⁰. Cette situation était essentiellement due à la structure des échanges voulue par les colonisateurs, basée sur les industries extractives et tournée vers l'extérieur, qui n'encourageait pas les pays africains à nouer entre eux des liens commerciaux étroits¹⁷⁴¹. La République Centrafricaine doit faire de son marché intérieur le point d'appui qui permet à tous les acteurs d'accéder aux biens et services de base. C'est en apprenant sur le marché intérieur que les unités de production seront en mesure de produire pour l'exportation et c'est ainsi que les exportations auront un effet d'entraînement sur le reste de l'économie¹⁷⁴². La recherche des solutions passe par une coopération et un partenariat agissants en faveur de la République Centrafricaine. Car, le partenariat est un instrument pour promouvoir la facilitation en vue de garantir la fluidité des échanges¹⁷⁴³. La libéralisation des échanges commerciaux nécessite une synchronisation rigoureuse avec les réformes fiscales du pays. La douane centrafricaine a un rôle important à jouer quant aux conditions de réussite de la politique d'ouverture à l'extérieur.

616.- En effet, les analyses faites montrent qu'il n'y a pas en matière de mobilisation des ressources fiscales des voies standardisées, bien balisées, qui s'imposeraient. Ce sont les nations, les gouvernements qui en modulent les éléments en rapport avec leurs préoccupations et leurs ambitions politiques, économiques ou financières. Il est essentiel de considérer le

¹⁷³⁹ Michel PEBEREAU, Rationalité économique et mondialisation, Bulletin de l'Académie des Sciences morales et politiques, N° 10 Mai/Août 2015, pp. 31-57.

¹⁷⁴⁰ Les données commerciales des Etats d'Afrique centrale, Rapport, BEAC, 2015.

¹⁷⁴¹ CNUCED, Le développement économique en Afrique, Rapport 2009, p. 24.

¹⁷⁴² Eric PECHILLON, Les finances publiques en 100 fiches, Rubrique : la Fiscalité, Ellipses, p. 95.

¹⁷⁴³ Amar Chouki DJEBARA, Douanes et entreprises : améliorer la performance par le partenariat, Revue : Le Phare n° 129, Janvier 2010, p. 45.

financement endogène du développement dans toutes ses dimensions plurielles avec des orientations et des mesures à favoriser ou à éviter. Car, le financement du développement ne relève pas seulement de la politique fiscale. Il serait toutefois limité de parer la politique fiscale de toutes vertus. En tout état de cause, la mobilisation des ressources fiscales pour le financement endogène du développement de la République Centrafricaine demeure ce vers quoi il faut nécessairement tendre. Mais il reste encore beaucoup à faire avant de parvenir au développement économique du pays. L'enjeu est de trouver les voies et moyens pour construire un ordre fiscal solide, accepté et productif de recettes budgétaires¹⁷⁴⁴. En de multiples domaines, l'environnement économique doit jouer un rôle déterminant en matière d'opportunités. Dans ces conditions, la meilleure gestion des finances publiques et la diversification de l'économie permettront d'atténuer une des principales sources de vulnérabilité du pays.

617.- Au terme de cette analyse, la problématique étudiée dans ce travail de recherche est relative à la mobilisation des ressources fiscales, hors pétrole, pour le financement endogène du développement de la République Centrafricaine. Dans un avenir proche, la République Centrafricaine va être un pays producteur du pétrole. On considère généralement que l'abondance de ressources naturelles constitue un avantage en termes de développement. Comment faire servir les ressources naturelles au développement ? Le pétrole, constitue-t-il un atout ou un frein pour le développement de la RCA ? En tant que futur producteur de pétrole, le Centrafrique ne devrait pas commettre les mêmes erreurs commises par la première génération des pays producteurs de l'or noir en Afrique. Car, le développement durable appelle nécessairement une analyse de la contribution que peut apporter la fiscalité à la réduction des dommages causés à l'environnement ou de l'utilisation non durable des ressources¹⁷⁴⁵. De nombreuses études et débats sur le sujet, il ressort clairement que l'existence des ressources naturelles n'est pas en soi problématique ni fatale. C'est leur mauvaise utilisation, à des fins autres que le bien-être des peuples, qui pose véritablement un problème¹⁷⁴⁶.

¹⁷⁴⁴ Richard EVINA OBAM, La politique fiscale au Cameroun depuis les années 1980, L'Harmattan, 2016, p. 11.

¹⁷⁴⁵ Gregory DE PAEPE et Ben DICKINSON, « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable, Éditions OCDE, pp. 101-109.

¹⁷⁴⁶ Yanis AINAS et al., « Les hydrocarbures : atout ou frein pour le développement de l'Algérie ? », Revue Tiers Monde 2012/2 (n°210), p. 69-88.

618.- L'exploration et l'exploitation du pétrole en Centrafrique sont pensées comme un moyen d'arriver à un développement économique. Pour profiter pleinement de la manne financière liée à la production du pétrole, le Centrafrique doit œuvrer à une diversification économique afin d'améliorer les perspectives de croissance économique. Les pouvoirs publics centrafricains doivent créer une dynamique pour l'investissement privé dans des secteurs stratégiques. Il est de ce fait primordial que le pays prenne ce virage dans les meilleures conditions en élaborant un régime fiscal lié aux activités de la production du pétrole en Centrafrique. Dans le système fiscal centrafricain, la fiscalité pétrolière est un domaine qui n'est pas encore pris en compte. Ce faisant, la perspective d'élaboration d'une fiscalité applicable aux activités de recherche et d'exploitation pétrolières est importante. Son importance tient d'abord à sa fonction financière. Car, les prélèvements financiers obligatoires en rapport avec ces exploitations peuvent représenter une part substantielle, parfois prépondérante des ressources publiques. Elle tient également à son rôle économique. La fiscalité applicable à l'opérateur exerce des effets sur la nature des retombées économiques qu'un État peut escompter de la présence, sur son sol, de la ressource exploitée¹⁷⁴⁷. Eu égard à la production future du pétrole, la problématique étudiée peut, par sa démarche méthodologique, susciter des questions et réflexions qui peuvent nourrir les perspectives d'analyse¹⁷⁴⁸ portant sur la fiscalité liée aux activités de la production du pétrole en Centrafrique.

¹⁷⁴⁷ Albert Léonard DIKOUME, La fiscalité pétrolière des États membres de la CEMAC : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, Tchad, Centrafrique, L'Harmattan, 2008, p. 7.

¹⁷⁴⁸ Laurence VAPAILLE, Chronique bibliographique, REIDF, n° 2015/2, pp. 331-338.

BIBLIOGRAPHIE

I - Ouvrages généraux

- ADDA Jacques, La mondialisation de l'économie, 2 vol., La Découverte, Repères, 1996.
- AGUILE André G. et DAVID Jacques E., L'Afrique sans frontière, éd. Paul Bory, Monaco, 1965.
- AMIN Samir, L'importance du sommet social des Nations-Unies, in Afrique et monde Arabe. Echec de l'insertion internationale, Forum du tiers-monde, L'Harmattan, 1995.
- AMIN Samir et COQUERY-VIDROVITCH Catherine, Histoire économique du Congo 1880-1968, IFAN Dakar, éditions Anthropos, Paris, 1969.
- ARDANT Gabriel, Histoire de l'impôt, tome 2, Paris, Fayard, 1971.
- ASSOGBA Yao, Sortir l'Afrique du gouffre de l'histoire, PUL, 2004.
- BABA KAKE Ibrahima "L'Afrique coloniale" Collection Histoire Générale de l'Afrique ACCT – 1990.
- BACHMANN Heinz, Les politiques de déréglementation et de promotion des investissements directs étrangers en Afrique, M.I.G.A, 1996.
- BALLO Adama, 30 ans de sous-développement. Ça suffit. Editions Nouvelles du Sud, 1993.
- BARILARI André, Création de valeur et système de valeur, dans L'Impôt, Tome 46, Dalloz, 2002.
- BARRERE Alain, Politique financière, Dalloz, 1959.
- BASSINO Jean-Pascal, LEROUX Jean-Yves, MICHELENA Pascal, Les politiques économiques, Foucher, 1999.
- BEITONE Alain & DOLLO Christine, Economie générale, Sirey, 5^{ème} éd., 1996.
- BESCOS Pierre-Laurent, Dialogue autour de la performance en entreprise : les enjeux, Editions L'Harmattan, 1999.
- BOULVERT Yves, Le Centrafrique au seuil du troisième millénaire : essai synthétique de géographie physique, économique et humaine, Bilan, 2002.
- BOUONY Lazhar et TOURNIE Gérard, les Finances Publiques : instruments des politiques publiques – les expériences françaises et tunisiennes, IREDE, 1998.
- BOUSSICHAS Matthieu et GUILLAUMONT Patrick, Financer le développement durable – Réduire les vulnérabilités, Economica, 2015.
- BOUVIER Michel, BARILARI André, la nouvelle gouvernance financière, LGDJ, Paris, 2005.
- BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos, Mondialisation et compétition : pourquoi certains pays émergents réussissent et d'autres non, Ed. La Découverte, 2009.
- BRUEL Georges, Notes ethnographiques sur quelques tribus de l'Afrique Equatoriale Française, Leroux, 1911.
- CAMUS Albert, L'Etranger, Gallimard, Paris, 1942.
- CARREAU Dominique et JUILLARD Patrick, Droit international économique, 2^{ème} éd., 2005, Dalloz.
- CHAMBAS Gérard, Mobiliser les ressources locales pour les collectivités décentralisées en Afrique subsaharienne, CERDI, 2009.
- COQUERY-VIDROVITCH Catherine, Le Congo du temps des grandes compagnies concessionnaires, Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2001.
- COURADE Georges, L'Afrique des idées reçues, éd. Belin, 2006.
- COUSSY Jean, Rubrique « Un essai de typologie », vs Christophe JAFFRELOT, L'enjeu mondial : les pays émergents, Presses de Sciences Po-L'Express, 2008.
- DAFFLON Bernard et MADIÈS Thierry, Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier, Agence Française de Développement (AFD), 2008.
- DE JOUVENEL Bertrand, Histoire naturelle de sa croissance, in Du pouvoir, éd. Du cheval ailé, 1945.
- DELMAS-MARTY Mireille, La mondialisation du droit, chances et risques, Dalloz, 1999.

- DEMEESTERE René, Le contrôle de gestion dans le secteur public, LGDJ, 2002.
- DRAGO Roland, Science administrative : les cours de Droit, 1977.
- DROUIN Michel, Le financement du développement, Armand Colin, 1998.
- DUCROS Jean-Claude, Sociologie financière, PUF, 1982.
- DUMONT René, L'Afrique noire est mal partie, édition du Seuil, 1962.
- DUVERGER Maurice, Finances publiques, PUF, 1971.
- ESSAGA Victor Stéphane, Droit des hydrocarbures en Afrique – Recueil commenté de textes, L'Harmattan, 2013.
- FOIRRY Jean-Pierre, L'Afrique : continent d'avenir ? éd. Ellipses, 2006.
- FORTERRE Damien, LAFARGE Catherine, Gérer les risques des achats à l'international – opportunités de développement dans les pays émergents, Éditions Dunod, 2013.
- GANAGÉ Elias, Financement du développement, PUF, 1969.
- GAUDEMET Paul Marie et MOLINIER Joël, Finances publiques : Fiscalité, Tome 2, 6^{ème} édition Montchrestien, 1997.
- GIRAULT Arthur, Les Finances de la colonisation et de la législation coloniale : Notions administratives, juridiques et financières, Sirey, 1929.
- GODBOUT Luc, L'intervention gouvernementale par la politique fiscale, Rôle des dépenses fiscales - Étude comparée : Canada, USA, France ; Éd. Economica, 2006.
- GRELLET Gérard, Les structures économiques de l'Afrique noire, PUF, 1982.
- GRELLET Gérard, MAINGUET M. et SOUMILLE P., La République Centrafricaine, Que sais-je, 1982.
- GRISAY Dominique, De la lutte contre la fraude à l'argent du crime – Etat des lieux, éd. Larcier, 2012.
- GUILLAUME Henri et al., Gestion publique. L'Etat et la performance, Presse des Sciences Politique et Dalloz, 2003.
- GUY Camille, Les colonies françaises ; mise en valeur de notre domaine colonial, Paris, 1900.
- HUGON Philippe, Les politiques d'ajustement dans les pays en voie de développement, Environnement Africain, n°25-28 spécial, Environnement et développement du Tiers-monde (Enda), Dakar, 1989.
- HUGON Philippe, Afriques : Entre puissance et vulnérabilité, Armand Colin, 2016.
- JACQUET Jean Michel et DELEBECQUE Philippe, Droit du Commerce international, 3^{ème} éd., Dalloz, 2002.
- KALCK Pierre, Réalités oubanguiennes, Ed. Berger-Levrault, 1959.
- KALCK Pierre, Histoire de la République centrafricaine des origines à nos jours, Ed. Berger-Levrault, 1974.
- KALK Pierre, Barthélemy BOGANDA : élu de Dieu et des centrafricains, Saint Maur, Editions Sépia, 1995.
- KICONCO BARYA Mildred, Sciences sociales et l'avenir de l'Afrique, éd. CODESRIA, Dakar, 2005.
- KI ZERBO Joseph, Histoire de l'Afrique, Hatier, 1978.
- LANDAIS Bernard, Leçons de politique budgétaire, éd. De Boeck, 1998.
- LAMARZELLE Denys, Stratégie et démocratie territoriales, voyage au cœur des collectivités locales, Montreuil, éditions du Papyrus, 2001.
- MAKAYA GABOUA Solange Patricia, La stratégie de diversification économique des pays des Grands Lacs - facteur de stabilité et de développement, CODESRIA, 2017.
- MATHONNAT Jacky, Disponibilité des ressources financières pour la santé dans les pays d'Afrique subsaharienne, Agence Française de Développement, AFD 2010, Numéro 52.
- MENY Yves, La Corruption dans la vie publique, La Documentation française, 1997.
- MICHALON Thierry, Quel Etat pour l'Afrique, Présence Africaine, 1978.
- MVUMBI-DI-NGOMA Mavungu, Les relations interafricaines, Paris, C.H.E.A.M., La Documentation française, 1990.
- NZAPAKOMANDA-YAKOMA Raphaël, L'Afrique centrale insurgée. La guerre du Kongo-Wara 1928-1931, L'Harmattan, 1986.

- PEBEREAU Michel, La politique économique de la France – les instruments, Armand Colin, 1985.
- PECHILLON Éric, Les finances publiques en 100 fiches, Ellipses, 2013.
- PERRETI Jean Marie, Dictionnaire des ressources humaines, Vuibert, 2015.
- PHILIP Loïc, Les dépenses publiques le droit budgétaire et financier, éditions Cujas, 1999.
- SALAH Mohamed, La liberté de commerce dans les pays en développement, in Liberté et droit économique, De Boeck-Université, 1992.
- SCHMOLDERS Günter, Psychologie des finances et de l'impôt, PUF, 1973.
- SIGNORINI Elian, L'administration fiscale, Dictionnaire du savoir.
- SIMON Patrick, Economie-Droit et Management, Bréal, 2015.
- STERN Nicholas Herbert, Le rôle de l'État dans le développement économique, Conférence Walras-Pareto, Editions Payot Lausanne, 1992.
- STIGLITZ Joseph E. – WALSH Carl E., Principes d'économie moderne, 2^{ème} édition De Boeck, 2004.
- SURET-CANALE Jean, De la colonisation aux indépendances (1945-1960) : crise du système colonial et capitalisme monopoliste d'Etat, Editions Sociales, 1977.
- SURET-CANALE Jean, L'Afrique noire occidentale et centrale, éd. Sociales, 1986.
- TENE-KOYZOA Auguste, Histoire économique et sociale du Centrafrique au XX^{ème} siècle, L'Harmattan, 2005.
- VATÉ Michel, Leçons d'économie politique, Economica, 8^{ème} édition, 1999.
- WAGO Jean-Baptiste N., L'économie centrafricaine – pour rompre avec la logique de rente, L'Harmattan, 2000.
- WAGO Jean-Baptiste N., L'Afrique face à son destin, L'Harmattan, 1997.
- WAINTRAP Françoise, CHOL Céline, COUÉ Brigitte, DELEPLACE Marie-Thérèse, MARÉCHAL Michel, Performance, l'ère des RH, Recherche, Études, Veille ; Juin 2005.
- YELE Roger, DOKO Paul, MAZIDO Abel, Les défis de la Centrafrique - Gouvernance et stabilisation du système économique : Recherche de canevas pour amorcer la croissance, CODESRIA, 2011.
- ZADY Marcel, Développement de proximité et gestion des communautés villageoises, Paris, Éd. Burnie, 2004.
- ZOCTIZOUM Yarisse, Histoire de la Centrafrique 1879 – 1959 : violence du développement – domination et inégalité, Tome 1 et Tome 2, L'Harmattan, 1983.

II - Ouvrages spécialisés

- ABANDA ATANGANA Anicet, L'administration fiscale et contribuable au Cameroun, L'Harmattan, 2011.
- ALAKA ALAKA Pierre, Systèmes fiscaux : l'expérience camerounaise des réformes, Idara, 2003.
- ALVENTOSA Jean-Raphaël, Les outils du management public, LGDJ, 2012.
- ARDANT Gabriel, L'histoire de l'impôt, Tome I, Fayard, 1971.
- AUJEAN Michel et LORENZI Jean-Hervé, Fiscalité et Croissance, PUF, 2011.
- AYESEA Alphonse, Eléments de droit douanier - des procédures et des techniques douanières dans les états membres de la CEMAC, Connaissances et Savoirs, 2010.
- BACCOUCHE Néji, L'environnement fiscal de l'entreprise à l'heure de l'internationalisation de l'économie : le cas tunisien, IACE, Sousse, novembre 2001.
- BARILARI André, Lexique fiscal, Dalloz, 1992.
- BARRERRE Alain, Economie financière, Dalloz, 1971.
- BAZIADOLY Sophie, Systèmes fiscaux comparés, Ellipses, 2010.
- BELTRAME Pierre, Science et techniques fiscales, PUF, Thémis, 1984.
- BELTRAME Pierre, Les systèmes fiscaux, PUF, 1997.
- BELTRAME Pierre et MEHL Lucien, Techniques, politiques et institutions fiscales comparées, PUF, 1997.

- BERR Claude J. et TREMEAU Henri, Le droit douanier communautaire et national, 7^{ème} éd., Paris, Economica, 2006.
- BIENVENU Jean-Jacques et LAMBERT Thierry, Droit fiscal, PUF, 2010.
- BOKO Sylvain H., Un aperçu sur la décentralisation fiscale et les finances locales en Afrique francophone, Wake Forest University, 2008.
- BOUVIER Michel, Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, LGDJ, 2014.
- BOUVIER Michel (Dir.-), La nouvelle administration financière et fiscale, LGDJ, 2011.
- CASTAGNEDE Bernard, La politique fiscale, que sais-je, PUF, 2008.
- CAUDAL Sylvie, La fiscalité de l'environnement, LGDJ, 2014.
- CHAMBAS Gérard, Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne, Economica, 1994.
- CHAMBAS Gérard, Afrique au Sud du Sahara : Mobiliser des ressources fiscales pour le développement, Economica, 2005.
- DIKOUME Albert Léonard, La fiscalité pétrolière des Etats membres de la CEMAC : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, Tchad, Centrafrique, L'Harmattan, 2008.
- DISLE Emmanuel et SARAF Jacques, Droit Fiscal, Dunod, 2004.
- DUFOUR Jean, La fiscalité du développement, Annales africaines, 1959.
- EVINA OBAM Richard, La politique fiscale au Cameroun depuis les années 1980, L'Harmattan, 2016.
- FONGUE Atanga, Contrôle fiscal et protection du contribuable dans un contexte d'ajustement structurel : Le cas du Cameroun, L'Harmattan, 2007.
- GAMBIER Claude, Les impôts en France, Francis Lefebvre, 1983.
- GASTELLU Jean Marc, MOISSERON Jean Yves, POURCET Guy in présentation de l'ouvrage « fiscalité, développement et mondialisation », Maisonneuve et Larose, Paris, 1999.
- GAUDEMET Paul-Marie, MOLINIER Joël, Finances publiques : Fiscalité, Tome 2, 6^{ème} édition Montchrestien, 1997.
- GODBOUT Luc, L'intervention gouvernementale par la politique fiscale, Rôle des dépenses fiscales - Etude comparée : Canada, USA, France ; éd. Economica, 2006.
- HAYAT Mirko et LAMBERT Thierry (Dir.-), La décentralisation fiscale : jusqu'où ? L'Harmattan, 2005.
- HECKLY Christophe, La politique fiscale dans les pays industrialisés, Dunod, 1999.
- JACQUOT Michel Jean, La politique douanière et la coopération franco-africaine, la Documentation africaine, Paris, 1962.
- KALDOR Nicholas, Le rôle de la fiscalité dans le développement économique, AISE, 1968.
- KARSENTY Alain, Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales - L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale, Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales, INRA Editions, 2002.
- LAMBERT Thierry (Dir.), La fin des paradis fiscaux ? Montchrestien, Collection Grands Colloques, 2011.
- LASSERRE CAPDEVILLE Jérôme, MARCESSOU Philippe, TRESCHER Bruno et CUTAJAR Chantal, Fraude et évasion fiscales : état des lieux et moyens de lutte, Joly éditions, Lextenso éditions, 2015.
- LAURÉ Maurice, La taxe sur la valeur ajoutée, PUF, 1952.
- LEROY Marc, L'impôt, l'État et la société : la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste, Economica, 2010.
- MARTIN Isaac William, MEHROTRA Ajay K., & PRASAD Monica, The new fiscal sociology : taxation in comparative and historical perspective. Cambridge ; New-York : Cambridge University Press, 2009.
- MARTINEZ Jean-Claude et Di MALTA Paul, Droit fiscal contemporain 2 ; Les impôts, le droit français, le droit comparé, Litec, 1989.
- MEHL Loïc et BELTRAME Pierre, Science et Technique fiscales, PUF, 1984.
- MESPLE-SOMPS Sandrine, Les outils fiscaux et budgétaires en Afrique sub-saharienne : contraintes ou opportunités pour la lutte contre la pauvreté et une meilleure équité ? DIAL, Paris, 2008.

- MONSELLATO Gianmarco, Pour un nouveau contrat fiscal, Les Notes Stratégiques de l'Institut Choiseul, Avril 2013.
- MUSTAPHA Elktiri, Fiscalité et développement au Maroc, Ed. Maghrébines, 1982.
- NEURISSE, André Histoire de l'Impôt, PUF, collection « Que sais-je ? », 1978.
- NGAKOSSO Antoine, Comment la fiscalité peut-elle contribuer à la monétarisation d'une économie ? Editions Publibook Université, 2013.
- NGAKOSSO Antoine, Réformes fiscales en Afrique – Le management du changement, L'Harmattan, 2013.
- NGAOSYVATH Pheuiphanh, Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement, le rôle qualitatif – L'impôt promoteur du développement économique et socio politique, tome 2, LGDJ, 1980.
- NZENGUET IGUEMBA Gilchrist Anicet, Colonisation, fiscalité et mutations au Gabon 1910-1947, L'Harmattan, 2005.
- ORSONI Gilbert, L'interventionnisme fiscal, coll. Fiscalité, PUF, 1995.
- OSSA René, Réformes fiscales et développement en Afrique subsaharienne, Edilivre, 2012.
- OSSA René, Administrer l'impôt : les nouveaux enjeux de la fonction de gestion dans les pays en développement, Iroko, 2007.
- RABETAFIKA Roger, Réforme fiscale et révolution socialiste à Madagascar, L'Harmattan, 1990.
- RIVOLI Jean, Vive l'impôt, Seuil, 1965.
- SCHMIDT Jean, L'impôt : politique et technique, Dalloz, 1995.
- SIERACZEK-ABITAN Manon, Termes de droit fiscal, Gualino, 2007.
- TIXIER Gilbert et GEST Guy, Droit fiscal, LGDJ, 1976.
- TROTABAS Louis et COTTERET Jean-Marie, Droit fiscal, Dalloz, 1985.
- VALLEE Annie, Les systèmes fiscaux, édition du seuil, 2000.
- VERNIER Éric, Fraude fiscale et Paradis fiscaux – Décrypter les pratiques pour mieux les combattre, Dunod, 2014.
- YATTA François Paul, "La décentralisation fiscale en Afrique. Enjeux et perspectives", Paris, Edition Karthala, 2009.
- ZEMRANI Anas Bensalah, La fiscalité face au développement économique et social du Maroc, LGDJ, 1982.

III - Rapports

A. Rapports généraux

- AMOAKO Kingsley Y., Rapport : L'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance, 4^{ème} Forum pour le développement de l'Afrique, Commission économique pour l'Afrique - Nations Unies, 2004.
- ANDRIANARISON Francis, le financement du développement local et lutte contre la pauvreté, Rapport final, décembre 2001.
- Banque africaine de développement (BAD), Note information, N° 2, 2010.
- Banque de France, Rapport annuel de la Zone franc, 2011.
- BRUNEAU Isabelle et LAFFINEUR Marc, Paquet anti-évitement fiscal, Rapport d'information, Assemblée nationale, 2016.
- CEMAC : Rapport intérimaire de surveillance multilatérale, Décembre 2010.
- CEMAC 2025 : Vers une économie régionale intégrée et émergente, Programme Economique Régional 2010-2015, Rapport final, vol. 1, octobre 2009.
- CNUCED, Le développement Economique en Afrique, Rapport 2009, Nations Unies.
- CNUCED, Le développement économique en Afrique Retrouver une marge d'action : la mobilisation des ressources intérieures et l'État développementiste, Rapport, Genève, 2007.
- CNUCED, Rapport sur l'Investissement International, 2004.

- COTTARELLI Carlo, Mobilisation des recettes dans les pays en développement, Rapport Fonds monétaire international, 2011.
- DESCHAMPS Jean-Karl et GARDINAL Didier, Pour une réforme globale de la fiscalité locale, Rapport du Conseil économique, social et environnemental, Les éditions des Journaux officiels, Avril 2018.
- FMI-OCDE-ONU-BM, Renforcer l'efficacité du soutien extérieur au renforcement des capacités fiscales dans les pays en développement, Rapport présenté aux ministres des Finances du G20, Juillet 2016.
- Investir en France, un espace attractif. Rapport du groupe « localisation des investissements transnationaux », La documentation française, avril 1992.
- Les données commerciales des Etats d'Afrique centrale, Rapport, BEAC, 2015.
- Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Orientations pour la coopération française en matière fiscale, Rapport, 2011.
- Nations unies, Rôle et travaux du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, Rapport du Secrétariat général, juillet 2012.
- Nations unies, Rapport sur la gouvernance en Afrique, Commission économique pour l'Afrique - Nations unies, 2005.
- Nations unies, Troisième Conférence internationale sur le financement du développement : Programme d'action d'Addis-Abeba, Document final, Juillet 2015.
- Nations unies, Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002.
- Nations unies, Rapport sur « Les Économies de l'Afrique centrale », Commission Économique des Nations unies pour l'Afrique, 2010.
- NJOKOU Dieudonné, LIOTET Stéphane et SEPULCHRE Fred, Rapport de mission Harmonisation de la fiscalité forestière, CEMAC- PAIRAC (Programme d'Appui à l'Intégration Régionale en Afrique Centrale), janvier 2010.
- OCDE, Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance, Action 5- Rapport final, 2016, Editions OCDE.
- OCDE, Quels sont les déterminants du civisme fiscal ? Fiscalité et développement, OCDE, mars 2013.
- OCDE, L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire ? Éditions OCDE, 2011.
- OCDE, Gouvernance, fiscalité et responsabilité : enjeux et pratiques, 2008.
- OCDE, Perspectives économiques en Afrique 2009.
- OCDE, Vers une coopération fiscale globale, Rapport, 2000.
- OMC, Examen des politiques commerciales, Rapport des pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), 24 juin 2013.
- PELOSSE Hélène, PAINAULT Pierre, WINTER Laurent et LAURENT Jérôme, La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020), Rapport IGF-CGEDD, oct. 2011.
- PNUD, « La gouvernance en faveur du développement humain durable », PNUD, 1997.
- PNUD, la bonne gouvernance et le développement durable, PNUD, 1997. Rapport public annuel, Les dépenses fiscales : un enjeu budgétaire majeur, février 2011.
- Rapport de la Cour des Comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques.
- Rapports des officiels coloniaux, Archives Nationales.
- Rapports des autorités financières de l'AEF, Archives Nationales.
- Rapport sur la situation financière en AEF, Archives Nationales.
- Rapport de présentation du Décret du 30 Juin 1934.
- Rapport d'Etude sur l'évolution de la Fiscalité dans 13 pays de l'Afrique noire francophone, n° 48, juillet 1982.
- Rapports Doing Business de la Banque mondiale.
- Rapport sur le développement en Afrique, Banque africaine de développement, 2007.

- Rapport de suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement : « Les Progrès vers l'atteinte des OMD dans le contexte d'un Etat Fragile », 2010.
- Rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, « Le développement économique en Afrique », Genève, 2007.
- Rapport de la Cour des Comptes, La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle, France, mars 2007.
- Rapports de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC).
- Rapport intitulé « Baromètre mondial de la corruption » publié par l'ONG Transparency International, 2006.
- 21^e Rapport du Conseil des Impôts, La fiscalité dérogatoire. Pour un réexamen des dépenses fiscales, Paris, Journal Officiel de la République Française, 2003.
- Rapport : Effort fiscal dans les pays de la CEDEAO, Agence monétaire de l'Afrique de l'Ouest (AMAO), Décembre 2011.
- Rapport sur l'Evolution socio-économique en Afrique centrale en 2009-2010 et perspectives pour 2011, CEA – Nations Unies, mars 2011.
- Rapport annuel de la Zone franc, Banque de France, 2012.
- Rapport du FMI n° 10/21, janvier 2010.
- Rapport sur la diversification en Afrique de la Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies, 2006.
- RIZQY Marwah, L'évasion fiscale et l'évitement fiscal grâce aux paradis fiscaux, Mémoire pour la Commission des finances publiques, Université de Sherbrooke, septembre 2016.
- RUSSNER Kathrin, Fiscalité des ressources naturelles en Afrique Centrale : une approche régionale, AFRITAC Centre, FMI, mars 2014.
- TANZI Vito et ZEE Howell, La politique fiscale pour les pays en développement, Dossiers économiques N° 27, FMI, 2001.
- THELOT Claude et ROUET Pascal, Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés, Conseil des prélèvements obligatoires, Rapport, La Documentation française, mai 2008.
- THILL Jean, Rapport de synthèse sur la fiscalité et l'ajustement structurel en Afrique francophone, 1991.
- UDEAC, Réforme fiscal-douanière : Nouveau régime fiscal et douanier, Avril 1997.
- VALLETOUX Philippe, Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne, Rapport du Conseil économique et social, La documentation française, 2006.

B. Rapports spécifiques à la République Centrafricaine

- AHO Gilbert et STEFANINI Davide, Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain – Contraintes et défis pour la République Centrafricaine, PNUD, 2006.
- BAD/FAD : Mobilisation des ressources publiques intérieures et système fiscal en RCA, Rapport, 2012.
- Banque africaine de Développement, Etude économique et sectorielle, RCA, Novembre 2012.
- Banque Mondiale, Mémoire sur la politique économique et financière de la Centrafrique, 1998.
- BEAC, Les indicateurs économiques de la République Centrafricaine, 2012.
- BODIN Jean-Paul et PHILIPPE Albert, RCA : Plan d'actions pour améliorer l'Administration Fiscale, Rapport FMI, 1993.
- Cabinet IDC (Investment Development Consultancy), Étude-diagnostic de la gestion des finances publiques en RCA, FMI, 2002.
- CENTRAFRIQUE : Cahiers économiques de la République Centrafricaine, Briser le Cycle des Conflits et de L'instabilité ; Rapport Groupe de la Banque Mondiale, n° 1, Mars 2018.

- Coopération Technique Allemande (GTZ), Rapport préliminaire de la mission allemande : « Participation de la population à la décentralisation en République Centrafricaine », Bangui, 1995.
- Document de stratégies pour la réduction de la pauvreté en République Centrafricaine, 2008-2010. Rapport de mise en œuvre, Mars 2009.
- Document de stratégies pour la réduction de la pauvreté en République Centrafricaine, 2010-2015.
- EYEBIYI Christine, La gestion rationnelle des exonérations fiscales et douanières en République Centrafricaine, Rapport, Expertise France, Août 2016.
- FOSSAT Patrick et JOLIBERT Germain, RCA : Plan d'actions pour l'introduction de la TVA, Rapport FMI, 1999.
- GEOURJON Anne-Marie, BAGUEKA ASSOBO Alfred, LAPORTE Bertrand, SCHNEIDER Jean-Luc, République Centrafricaine : Mobiliser et rationaliser les recettes, Aide-mémoire, FMI, janvier 2017.
- GRANDCOLAS Christophe et BAZARD Jacques, RCA : Introduction de la Taxe sur le Chiffre d'Affaires (TCA) et renforcement de l'Administration fiscale, Rapport FMI, 1994.
- KHAN Abdoul et BOULEY Dominique, Vers une meilleure gestion des finances publiques, Rapport de la Mission d'évaluation du FMI en Centrafrique, Août 2005.
- LESPRIT Éric, BREMEERSCH Christian, KOUKPAIZAN Vincent de Paul, RCA : Mesures prioritaires pour le renforcement des Administrations fiscale et douanière, FMI, 2004.
- MBEKO Honoré, La problématique de la Gouvernance en République Centrafricaine, PNUD Bangui, Janvier 1998.
- Ministère du Plan, de l'Economie et de la Coopération internationale, situation économique et financière de la RCA en 2007.
- NDOLOMBAYE Josué et NGOUFLO Jean Bruno, Le rapport final du Cadre de politique de réinstallation involontaire, RCA Ministère des affaires sociales, 2010.
- NIEWIADOWSKI Didier, La République Centrafricaine : le naufrage d'un Etat, l'agonie d'une Nation, Rapport Afrique, ONG International Crisis Group, 2014.
- Note de synthèse macroéconomique, RCA, 2009.
- Note sur l'économie centrafricaine, Ministère de l'Economie et du Plan, 1985.
- NZAPAYEKE André, Mémoire de politique économique et financière, 1^{er} mai 2014.
- PENTZLIN Friederike, Politique fiscale en République Centrafricaine, Rapport de mission, 1986.
- PNUD, Rapport sur l'état de la pauvreté en République Centrafricaine, 2008.
- PNUD, La République Centrafricaine face aux défis de la pauvreté, de la bonne gouvernance et de la démocratie, 2001.
- PNUD, Résultats de l'enquête sur la corruption auprès des ménages et des entreprises, RCA, Décembre 2005.
- POOTER Emmanuelle de, Étude diagnostique du secteur minier de la République Centrafricaine, Novembre 2008, Banque Mondiale.
- Programme indicatif national pour la période 2014-2020 pour la République Centrafricaine, Rapport, Union Européenne, 2013.
- Rapport Forum sur la promotion du secteur privé, Bangui septembre 2015.
- Rapport « Etude-Diagnostic de la gestion des finances publiques en RCA », 2002.
- Rapport du Comité Technique chargé de la réforme de l'Administration des Douanes, 2007.
- Rapport économique et financier, Ministère du Plan, de l'Economie et de la Coopération internationale, RCA, 2010.
- Rapport du Comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières (CICEFD), 2010.
- Rapport Afrique de Crisis Group, République Centrafricaine : les urgences de la transition, N°203, 11 juin 2013.
- Rapport Afrique de Crisis Group, La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation, N°219, 17 juin 2014.

- Rapport d'évaluation du Programme d'Appui aux Réformes Economiques (PARE), RCA, 2008.
- République Centrafricaine, Programmation 1997-2001, PNUD, note consultative.
- République Centrafricaine, Rapport d'exécution budgétaire (REB), Direction Générale du Budget, 2012.
- République Centrafricaine : Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix (PNRCP) 2017-2021.
- République Centrafricaine : Anatomie d'un État fantôme, International Crisis Group, Rapport Afrique N°136 – 13 décembre 2007.
- SCHLOTTERBECK Stéphane, RAMAROZATOVO Anthony et autres, République Centrafricaine : Mobilisation des recettes fiscales et douanières, Rapport mission FMI, Novembre 2016.
- Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), Mémoire présenté par le Gouvernement de la République Centrafricaine, Bruxelles, mai 2001.
- WAMOUSTOYO Germain, Note de présentation du Budget, Direction Générale du Budget, 2012.
- YAKETE-KOSSI Jerry Victor, Contribution à la réforme de la Douane centrafricaine, 2006.
- YAKITE-KOSSI Jerry Victor, Réflexion sur la gestion intégrée des frontières et la problématique des Guichets Uniques : cas de la République Centrafricaine, 2007.

IV – Articles

- ABDELGHANI Samia, L'initiative « Inspecteurs des impôts sans frontières » au service de la mobilisation des ressources intérieures, Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2018/1, pp. 103-110.
- AINAS Yanis et al., « Les hydrocarbures : atout ou frein pour le développement de l'Algérie ? », Revue Tiers Monde 2012/2 (n°210), p. 69-88.
- ALABI CHITOU Marouf, Le renforcement des contrôles : le rôle des juridictions financières africaines (expérience du Bénin), RFFP n° 98, juin 2007, pp. 129-137.
- ALAKA ALAKA Pierre, L'introduction de la TVA dans les pays africains : analyse d'une réception favorable à la remise en cause d'un mécanisme économiquement justifié, Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2015/3, pp. 418-427.
- ALAKA ALAKA Pierre, Systèmes fiscaux : l'expérience camerounaise des réformes, Etudes administratives africaines, Idara, 2003, pp. 73-91.
- ANDREWS David, BOOTE Anthony R., RIZAVI Syed S., SINGH Sukhwinder, L'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés, Brochure Fonds monétaire international, Washington, 1999, pp. 1-6.
- AVOM Désiré et MIGNAMISSI Dieudonné, Pourquoi le commerce intra-CEMAC est-il si faible ? Revue française d'économie, n° 3, vol. XXXII, janvier 2018, pp. 136-170.
- BARILARI André, Place et représentation des finances publiques dans la société d'aujourd'hui, in Finances publiques : scénarios pour demain, RFFP, n°87, Septembre 2004, pp. 103-107.
- BARILARI André, Réflexions sur la problématique de la réforme fiscale, RFFP n° 60, 1997, pp. 77-80.
- BARILARI André, la modernisation des administrations financières 1990-1995, RFFP n° 54, Paris, 1996, pp. 7-14.
- BARQUE François, La rationalisation du coût des dépenses fiscales, Revue de Droit Fiscal, N° 40, 7 octobre 2010, pp. 27-36.
- BASSINO Jean-Pascal, LEROUX Jean-Yves et MICHELENA Pascal, Éd. Les politiques économiques, Foucher, 1999, pp. 177-178.
- BEIR Jean De, La fiscalité environnementale s'inscrit dans l'économie du bien-être, Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2015/4, pp. 495-502.
- BELANGER Sylvie, L'Ajustement structurel ou restructurer pour la croissance de l'Etat, Université du Québec, collection Cahier du GRETSÉ, n° 8, janvier 1992, pp 1-37.

- BELIBANGA Clément, L'étude des impacts des mesures macro-économiques des PAS sur le secteur rural en RCA, 1992, pp. 1-30.
- BELTRAME Pierre, Quelques réflexions sur l'informatique et la gestion des finances publiques, RFFP, n° 11, 1985, pp. 21-27.
- BERDOT Jean-Pierre, L'ajustement structurel dans les pays en développement. Une analyse de la faisabilité, In : Revue économique, volume 49, n°4, 1998. pp. 1151-1164.
- BERR Éric, « Le financement du développement, Introduction », Revue Tiers Monde, 4/ 2007 - n° 192, pp. 765-770.
- BEYTOU Nicolas, Tous gagnants sauf la réforme, Les Echos 1^{er} - 2 septembre 2000, page unique.
- BODIN Jean-Paul, Modernisation de l'administration fiscale dans les pays en développement : impact de la TVA, Revue d'économie du développement 2012/3 (Vol. 20), pp. 83-103.
- BOUKOBZA Frédéric, Optimisation fiscale et localisation, R.I.D.C, collection Persée, 2-1995, pp. 385-402.
- BOURGAULT Jacques, « Conditions de succès d'implantation des réformes administratives en Afrique : leçons apprises au sujet des stratégies d'appui au changement », Mondes en développement 2006/1, n° 133, collection CAIRN, pp. 63-82.
- BOUVIER Michel, La sécurité fiscale : une politique publique à part entière, RFFP, Avril 2015, n° 130, pp. V-VII.
- BOUVIER Michel, Rubrique : « Un système fiscal français en mutation », Revue « Après demain », n° 29 : « L'impôt : pour un consentement renouvelé », février 2014, collection CAIRN, pp. 3-5.
- BOUVIER Michel, Pour une renaissance de la théorie de l'impôt, Revue de Droit fiscal n° 24, 15 juin 2006, pp. 1123-1129.
- BOUVIER Michel, Les zones d'exception fiscale, RFFP, n° 63, 1998, pp. 3-4.
- BRUN Jean-François, CHAMBAS Gérard et COMBES Jean-Louis, Recettes publiques des pays en développement Méthode d'évaluation, pp. 1-15.
- CANTENS Thomas, La mesure de la performance dans les administrations fiscales et douanières des pays en développement, Conférence Ferdi, Clermont-Ferrand, 2014, pp. 1-4.
- CASSEN Bernard, Les dossiers de la mondialisation : libre-échange, privatisations, délocalisations..., in Manière de voir, Le Monde diplomatique n° 91, janv.-février 2007, pp. 4-98.
- CASTAGNEDE Bernard, Présentation générale du colloque « Fiscalité et Développement » RFAP n°13, Jan-Mars 1980, pp. 5-10.
- CHAMBAS Gérard, Afrique au Sud du Sahara : quelle stratégie de transition fiscale ? Afrique Contemporaine, collection CAIRN, 2005, pp. 133-163.
- CHAMBAS Gérard, TVA et transition fiscale en Afrique : les nouveaux enjeux, Afrique Contemporaine, collection CAIRN, 2005, pp. 181-194.
- CHATEL Bénédicte, « La Banque mondiale met fin aux prêts d'ajustement structurel », in Marchés Tropicaux du 10 septembre 2004.
- CHEVALIER Jacques, « Performance et gestion publique », dans Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert HERTZOG, Paris, Economica, 2011, pp. 83-93.
- CLERC Denis, « Fiscalité et équité : propositions pour un débat », L'Économie politique 2010/3, n° 47, pp. 7-20.
- CODINE Jean-Pascal, Informatique et Finances Publiques – Rubrique : Spécificités de l'informatique douanière, RFFP n° 11, 1985, pp. 67-75.
- COQUERY-VIDROVITCH Catherine, L'échec d'une tentative économique : L'impôt de capitation au service des compagnies concessionnaires du « Congo français » (1900-1909). In : Cahiers d'études africaines, vol. 8, n°29, 1968, pp. 96-109.
- COQUERY-VIDROVITCH Catherine, Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires 1898-1930. Tome 1, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, pp. 117-141.

- DE PAEPE Gregory et DICKINSON Ben, « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans *Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable*, Éditions OCDE, pp. 101-109.
- DJEBARA Amar Chouki, *Douanes et entreprises : améliorer la performance par le partenariat*, Revue : Le Phare n° 129, Janvier 2010.
- DUFOUR Jean, *La fiscalité du développement*, Annales africaines, 1959, pp. 109-127.
- DUPRAT Jean-Pierre, *La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions*, RFFP n° 98, Juin 2007, pp. 9-24.
- EASTERLY William et REBELO Sergio, *Fiscal policy and economic growth – An empirical investigation*, Journal of Monetary Economics 32, World Bank, September 1993, pp. 417-458.
- EVINA Richard, *Réflexions sur quelques spécificités camerounaises de la TVA*, Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2015/3, pp. 428-434.
- FEARON James D., « Fragilité des États, indicateurs de gouvernance et risque de guerre civile », Revue d'économie du développement 2011/4, Vol. 19, pp. 153-154.
- GABAS Jean-Jacques et LOSCH Bruno, Rubrique « La fabrique en trompe-l'œil de l'émergence », vs Christophe JAFFRELOT, *L'enjeu mondial : les pays émergents*, Presses de Sciences Po-L'Express, 2008, pp. 25-40.
- GALDEMAR Virginie, GILLES Léopold et SIMON Marie-Odile, *Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?* Cahier de recherche, CREDOC, n° 29 Décembre 2012.
- GEOURJON Anne-Marie, LAPORTE Bertrand et DE QUATREBARBES Céline, *La TVA dans les pays africains : un nouveau droit de douane ?* Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2016/2, pp. 180-187.
- GHANI Ejaz et O'CONNELL Stephen D., *Les services peuvent-ils devenir un escalator de croissance pour les pays à faible revenu ?* Revue d'économie du développement, Vol. 24, n° 2, 2016, pp. 143-173.
- GLEIZEL Jean Jacques, « L'État et la sécurité en Afrique » in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz, décembre 2000, pp. 908-914.
- GUILLAUME Henri, DURAND Guillaume et SILVENT Franck : *Gestion publique : l'État et la performance*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2003, pp. 108-111.
- GOURNAY Bernard, *Informatique et Finances Publiques*, RFFP, N° 11, 1985, pp. 1-4.
- HAMZAOUI Moustapha, BOUSSELHAMI Nezha, *Impact de la fiscalité sur la croissance économique du Maroc*, Article, pp. 104-127.
- HOEVEN Rolph Van Der et KRAAIJ Fred Van Der, *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne : Thèmes de recherche et thèmes politiques*, Karthala, 1995, pp. 67-130.
- HUGON Philippe, *Les politiques d'ajustement dans les pays en voie de développement*, Environnement Africain, n°25-28 spécial, Environnement et développement du Tiers-monde (Enda), Dakar, 1989.
- JARRIGE Julien, *Les pays en développement face au BEPS : défis et engagement*, Revue de Droit fiscal, N° 23, 9 juin 2016, pp. 22-27.
- JOLY Eva, *Pour en finir avec l'impunité fiscale*, Le Monde diplomatique n° 747, Juin 2016, pp. 1-21.
- JOUANNET Emmanuelle, *De la personnalité et la souveraineté de l'État dans la Constitution de 1958 (Théorie française de l'État et intégration européenne)*, Juin 2003, pp. 1-27.
- JOUYET Jean-Pierre, GIBERT Bruno et MOUTIÉ, « Les dépenses fiscales ... tour d'horizon », RFFP, n° 18, 1987, pp. 21-28.
- JOUVENEL Bertrand de, *Histoire naturelle de sa croissance*, in *Du pouvoir*, éd. Du cheval ailé, 1945, pp. 541-557.
- KARSENTY Alain, *Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales - L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale*, Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales, INRA Editions, 2002, pp. 6-33.

- KAUFMANN Daniel, KRAAY Aart et ZOIDO-LOBATON Pablo, Gestion des affaires publiques : de l'évaluation à l'action, Finances & Développement, Vol. 37, N° 2, 2000, pp. 46-47.
- KI-ZERBO Joseph, Histoire de l'Afrique noire. D'hier à demain, Éd. Hatier, 1978, pp. 429-435.
- KONGATOUA KOSSONZO Augustin, L'impact de l'Accord de partenariat économique (APE) sur l'économie centrafricaine, Penant, N° 869 Octobre-Décembre 2009, pp. 429-467.
- KOUEVI Gustave Amavi, Plaidoyer pour une géofiscalité en Afrique : éléments d'une nouvelle approche de la gouvernance économique et financière, Revue de Droit fiscal, supplément au n°25 juin 2007, pp. 49-59.
- LAMBERT Thierry, « Editorial », Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2017/1, pp. 3-4.
- LAURATET Séverine et DELSOL Charlotte, Les retombées du plan BEPS en Afrique francophone : Analyse de l'impact sur les législations et pratiques fiscales des pays de l'OHADA, Revue de Droit Fiscal, n° 12, 22 mars 2018, pp. 13-18.
- LONCLE Jean-Marc et PHILIBERTPOLLEZ Damien, « Les clauses de stabilisation dans les contrats d'investissement », Revue de Droit des Affaires internationales, no 3, 2009, pp. 267-292.
- LOPEZ Christian, Fraude fiscale : quelle coopération internationale ? dans « Les chantiers fiscaux à engager », ouvrage collectif, L'Harmattan, coll. Finances publiques, 2002, pp. 115 – 132
- LURTON Grégoire, « Mesurer la pression fiscale », Regards croisés sur l'économie 2007/1, pp. 66-68.
- MAKAYA GABOUA Solange Patricia : La stratégie de diversification économique des pays des Grands Lacs, CODESRIA, 2017, pp. 49-81.
- MEDE Nicaise, TONI Errol M. et AVAHOUNDJE Fiacre J.J., Réflexions sur la fiscalité environnementale en Afrique francophone, Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2015/4, pp. 556-562.
- MEHL Lucien, Informatique et Finances Publiques – Rubrique : Les enjeux du développement de l'informatique dans les finances publiques, RFFP, N° 11, LGDJ, 1985, pp. 5-19.
- MICHALET Charles-Albert, « La séduction des nations ou comment attirer les investissements », Economica, 1999, pp : 83- 100.
- MICHALON Thierry, Quel Etat pour l'Afrique, Présence Africaine, 1978, pp. 64-65.
- MOHAMMED Fellah, Problématique du choix du système fiscal entre efficacité économique et équité sociale, Recherches économiques et managériales N°3 – Juin 2008, pp. 1-16.
- MONNIER Jean-Marie, « La politique fiscale », in Olivia MONTEL-DUMONT, La politique économique et ses instruments, 2^e éd., coll. « Les Notices », La Documentation française, 2010, pp. 111-123.
- MONTAGNAT-RENTIER Gilles et PARENT Gilles, Réforme et modernisation des douanes en Afrique subsaharienne francophone : 1995-2010, Revue d'économie de développement, N° 3 septembre, 2012, De Boeck, pp. 105-146.
- MONTAGNIER Gabriel, L'harmonisation communautaire des impôts directs, RFFP n° 4, 1983, pp. 119-148.
- MOURIAUX François, Le concept d'attractivité en Union monétaire, Bulletin de la Banque de France – n° 123 – mars 2004, pp. 29-44.
- MOUSSA Pierre, L'investissement privé étranger en Afrique : atouts et obstacles, Afrique contemporaine, n° 204, 4^{ème} trimestre, 2002, pp. 35-41.
- MOZOULOYA Dieudonné, Accès à la mer, un défi à variables multiples pour la Centrafrique, in Enjeux, n°26, 2006, pp. 29-35.
- NGANGOUE François, « Planifier et organiser la diversification économique en Afrique centrale », Revue Congolaise de Gestion 2016/1 (Numéro 21 - 22), pp. 45-87.
- NGAOSYVATHN Pheuiphanh : « Attraction de l'épargne privée étrangère par l'impôt : excentricité dispendieuse pour les pays en voie de développement », Revue de Science Financière, N° 4 Oct.-Déc. 1974, pp. 969-998.

- NZAPA KOMANDA YAKOMA Raphaël, L'Afrique centrale insurgée. La guerre du Kongo-Wara 1928-1931, Ed. L'Harmattan, 1986, pp. 14-15.
- OCDE, « Les recettes fiscales, moteur du développement durable », dans *Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable*, Éditions OCDE, 2015, pp. 101-109.
- PARINI Philippe, les adaptations des Administrations financières, *Finances publiques : scénarios pour demain*, RFFP, N°87, Septembre 2004, pp. 197-202.
- PEBEREAU Michel, Rationalité économique et mondialisation, *Bulletin de l'Académie des Sciences morales et politiques*, n° 10 Mai/Août 2015, pp. 31-57.
- PELLAS Jean-Raphaël, La sécurité fiscale : Quels enjeux juridiques ? RFFP, Avril 2015 n° 130, pp. 7-31.
- PFISTER Mike, Une fiscalité orientée vers l'investissement et le développement : Aperçu de quelques enjeux de politique fiscale en Afrique, NEPAD-OCDE, 2009, pp. 1-20.
- PHILIP Loïc, Les dépenses publiques le droit budgétaire et financier, éditions Cujas, 1999, p. 72-73.
- POUILLAUDE Agnès, La Bonne gouvernance, dernier né des modèles de développement : Aperçu de la Mauritanie, Centre d'Economie de développement, Bordeaux IV, 1999, pp. 8-9.
- RADU Ghenadie, Sur la nécessité de simplifier la réglementation douanière, *Revue Internationale de Droit Economique*, n° 3, 2015, pp. 357-371.
- RAESS Pascal, Fiscalité et gouvernance : rôle et impact de la coopération internationale au développement, *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 26, n°2, 2007, pp. 226-245.
- RAMBOURG Michel, L'échec des réformes en Afrique : Le cas des pays francophones au sud du Sahara, *Revue française d'administration publique*, juillet-septembre 1998, pp. 405-422.
- ROUX André (Dir.-), *Finances publiques*, Notice 12 : « Fiscalité et politique économique et sociale », Christophe STRASSEL, La Documentation française, 2011, pp. 159-172.
- ROUX André (Dir.-), *Finances publiques*, Notice 14 : « Les voies de réforme de la fiscalité », Jean-Marie MONNIER, La Documentation française, 2011, pp. 185-201.
- SAINTENY Guillaume, « L'écofiscalité comme outil de politique publique », *Revue française d'administration publique*, 2010/2 n° 134, pp. 351-372.
- SALAH Mohamed, La liberté de commerce dans les pays en développement, in *Liberté et droit économique*, De Boeck-Université, 1992, pp. 121-125.
- SÉE Arnaud, Les doctrines fiscales de l'OCDE, *Revue de Droit Fiscal*, N° 24, juin 2006, pp. 1124-1129.
- SERLOOTEN Patrick, « La neutralité fiscale - Un principe Obsolète ? » dans *Mélanges dédiés à Louis Boyer - Doyen de la faculté de droit de Toulouse*, Presses de l'Université des sciences Sociales de Toulouse, 1996, pp. 701-715.
- SÉVERIN Éric, Les réductions d'effectifs comme mesure de restructuration pour favoriser la performance : Analyse empirique sur le cas français, *La Revue des Sciences de Gestion*, vol. 223, n° 1, 2007, pp. 13-24.
- SINDZINGRE Alice, État et intégration internationale des États d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité, *Afrique contemporaine*, Numéro spécial, 3^e trimestre 2001, pp. 65-71.
- SY Amadou, Un obstacle à la croissance, *Revue Finances & Développement*, juin 2016, pp. 26-27.
- TALLEC Georges Le, « La concession, instrument juridique d'investissements privés étrangers », *la Revue de Science Financière*, n°3 Juillet-septembre 1959.
- TANZI Vito, Augmentation des impôts et niveau des prix, *Revue « finances et développement »*, septembre 1982, pp. 27-30.
- THÉRET Bruno et URI Didier, La courbe de Laffer dix ans après : un essai de bilan critique, *Revue économique*, 1988/39-4, pp. 753-808.
- TROUVELOT Sandrine, Ajustement structurel : la faillite d'un modèle, *Alternatives Economiques*, n° 131, novembre 1995, p. 19 (page unique).

- VADCAR Corinne, « L'investissement étranger en Afrique », Revue Afrique contemporaine, N° 181, 1997, pp. 25-37.
- VAPAILLE Laurence, Chronique bibliographique, Revue européenne et internationale de droit fiscal, n° 2015/2, pp. 331-338.
- WAINTROP Françoise, CHOL Céline, COUÉ Brigitte, DELEPLACE Marie-Thérèse, MARÉCHAL Michel, Performance, l'ère des RH, Recherche, Études, Veille ; Juin 2005, pp. 1-30.
- WESTREICHER Eduard, Décentralisation et autogestion locale : La décentralisation dans la coopération allemande au développement, Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, octobre 2008, pp. 1-12.
- YONABA Salif, Le recouvrement des recettes publiques dans les états africains : un état des lieux préoccupant, Revue française d'administration publique n° 144, 2012/4, pp. 1043-1051.
- YONABA Salif, L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité, Revue Française de Finances Publiques n° 101, Mars 2008, pp. 61-77.
- YONABA Salif, Les contraintes de l'harmonisation d'un droit budgétaire rénové dans la zone UEMOA, Revue Française de Finances Publiques n° 98, Juin 2007, pp. 69-79.
- ZINE EL ALAOUI Samir, La décentralisation entraîne-t-elle de comportements stratégiques entre les collectivités locales au Maroc ? Revue d'économie du développement, n° 2 juin 2017, De Boeck Supérieur, pp. 95-114.

V - Revues

- Afrique contemporaine
- Alternatives économiques
- Annuaire suisse de politique de développement
- Bulletin de l'Académie des sciences morales et politiques
- Cercle des finances publiques
- Finances & Développement
- Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration
- Les Echos
- Le Monde diplomatique
- Mondes en développement
- Penant
- Recherches économiques et managériales
- Revue africaine de finances publiques
- Revue congolaise de gestion
- Revue de droit fiscal
- Revue d'économie de développement
- Revue européenne et internationale de droit fiscal
- Revue française de finances publiques
- Revue française d'administration publique
- Revue finances et développement
- Revue internationale de droit comparé
- Revue : Le Phare
- Revue de science financière
- Revue Tiers Monde

VI - Thèses et mémoires

A. Thèses

- ASSI Rola, Le régime juridique des investissements étrangers au Liban au regard de l'ordre juridique international, Thèse, Aix-Marseille Université, 2014.
- BAYOR Baba B., Fiscalité et développement au Togo, Thèse, Université de Nice, 1990.
- CARUANA Nicolas, La fiscalité environnementale : entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale, Thèse, Aix-Marseille Université, 2015.
- CAULLERY Maurice, La Réforme du régime douanier colonial, Thèse, éd. Domat-Montchrestien, Paris, 1930.
- DEMBA BA Boubacar, Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA : étude de cas du Sénégal, Thèse, Université de Bordeaux, 2015.
- DOUI WAWAYE Augustin Jérémie, La sécurité, la fondation de l'Etat centrafricain : contribution à la recherche de l'Etat de droit, Thèse, Université de Bourgogne, 2012.
- EL FAKIR Nahed Mohamed Ali, La réforme fiscale dans les pays émergents : le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Egypte, Thèse, Université Aix-Marseille III, 2004.
- FALL Abdoul Hamid, Contribution à une réflexion sur la fiscalité de développement au Sénégal, Thèse, Université de Toulouse 1, 2001.
- FARGEOT Christian, La chasse commerciale en Afrique centrale : Une menace pour la biodiversité ou une activité économique durable ? Le cas de la République Centrafricaine, Thèse, Université Montpellier 3, 2013.
- FOTSING Jean-Baptiste, Le pouvoir fiscal en Afrique : essai sur la légitimité fiscale dans les Etats d'Afrique noire francophone, LGDJ, 1995.
- GNIMPIEBA TONNANG Edouard, Droit matériel et intégration sous régionale en Afrique centrale (Contribution à l'étude des mutations récentes du Marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC), Thèse, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2004.
- GUIRE Brahim, Fiscalité et promotion de l'investissement privé dans les Etats membres de l'UEMOA : le cas du Burkina Faso ; Thèse, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, 2011.
- KABRAL-YANGASSENGUE Fidèle, Les aspects juridiques de l'interventionnisme économique dans les Etats francophones d'Afrique au Sud du Sahara : cas de la Centrafrique, Thèse, Université Toulouse I, 1986.
- KEBE Soumahila, Le rôle de la fiscalité dans une intégration économique régionale, Thèse, Université de Clermont-Ferrand 1, 1981.
- LAUMONIER Alexandre, La coopération entre États dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales, Thèse, Université de Bordeaux, 2017.
- MEKONGO Jean-Marie, Les retenues à la source dans le système fiscal du Cameroun, Thèse, Panthéon-Sorbonne, 2005.
- MENCHAOUI Inès, Identification et impact des pratiques de gestion fiscale sur la performance fiscale des groupes de sociétés : une étude menée dans le contexte tunisien, Thèse, Université de Franche-Comté et université Tunis El Manar, 2015.
- MONDONGO Georges, L'impôt de capitation et le régime des prestations en Centrafrique : de 1902 au lendemain de la seconde guerre mondiale, Thèse, Université de Provence Aix-Marseille 1, 1986.
- NDIAYE Idrissa, La politique fiscale des sociétés dans les États membres de l'espace OHADA : la problématique de l'assiette fiscale et solutions pour le développement, Thèse, Université Paris 13, 2008.
- NGOUFLO Jean Bruno, Apprentissages et transmission des savoir-faire dans une entreprise nationale de production d'électricité l'ENERCA en République Centrafricaine, Thèse, Aix-Marseille Université, 2011.
- OUANDJI Florent, Le contrôle fiscal en République centrafricaine, Thèse, Université de Yaoundé, 2015.

- PASCAL Lionel, La privatisation des missions douanières en République centrafricaine : une opportunité d'amélioration des finances publiques ? Thèse, Université Montesquieu Bordeaux 4, 2014.
- PEREZ Xavier, La raison fiscale de l'ancienne France à la naissance de l'Etat décentralisé contemporain, Thèse, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2011.
- ROCA Thomas, La gouvernance à l'heure du consensus post-Washington : Les limites théoriques et méthodologiques d'un concept protéiforme, Thèse, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2011.
- SANI Mahaman, Secteur non enregistré et mobilisation fiscale dans les pays en développement (PED) : le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara (PASS), Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, Thèse, 2009.
- SY Cuong Vu, La politique fiscale et le développement du Vietnam au cours de la transition, Thèse, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2009.
- TOURE Cheickna, La fiscalité comme instrument de politique économique et sociale : cas du Mali, Thèse, Université Panthéon-Assas Paris 2, 1998.
- YERIMO Lambert, La fraude fiscale en République centrafricaine, Thèse, Université Yaoundé II, 2012.

B. Mémoires

- AMAR Penda, Les déterminants de la pression fiscale au Sénégal, ENSAE, Mémoire, juin 2014.
- DJOMENI KOLOKO Elvis, La fiscalité des investissements et l'optimisation fiscale : cas du Cameroun, Mémoire, Université de Douala, 2008.
- EVINA OBAM Richard, L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises, Mémoire, ENA, 2005.
- NDIAYE Mariétou, Financement du développement dans les PPTE dans le contexte de globalisation – l'accès aux capitaux privés : le cas du Sénégal, Mémoire, ENA, 2005.
- NGANDA Denis Papin, La fiscalité comme instrument de politique économique et sociale en République centrafricaine, Mémoire Master 2, Université de Douala, 2012.
- OUENAM François, La problématique des dépenses fiscales en Centrafrique, Mémoire, Institut d'Etudes Financières Pôle-Régional (IEF-PR), Libreville, 2011.
- VONDO Véronique, L'efficacité du contrôle fiscal en Centrafrique, Mémoire, Master II Recherche, Université de Bangui, 2013.
- WEEXSTEEN Camille, Mesures fiscales incitatives et localisation des investissements, Mémoire, Université Robert Schuman Strasbourg, 2000.
- YAGOUSSOU Serge, Les causes de la faible performance du système fiscal centrafricain, Mémoire Master 2, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Bangui, 2014.

VII - Actes des Colloques, Séminaires, Conférences

- ABESSOLO Serge, Réflexions et propositions pour une fiscalité du développement en Afrique centrale, Communication Conférence consultative régionale en Afrique 5 au 7 novembre 2007, Accra – Ghana.
- AMADOU Djallo, Fiscalités appliquées aux activités de téléphonie mobile en Centrafrique, Communication Séminaire, Caire (Égypte), février 2013.
- CASTAGNEDE Bernard, « La fiscalité des pays en développement », Communication au colloque Fiscalité et développement, Paris, septembre 1980.
- CREDAF, Séminaire, La formation : Outil de renforcement des capacités et d'accompagnement des réformes, CREDAF, Conakry (Guinée), juillet 2016.
- CREDAF, Les aspects prix de transfert des restructurations d'entreprises et des incorporels, Séminaire des Directeurs, Gabon, 24-26 février 2015.

- CREDAF, Guide d'aide à la contractualisation des objectifs, 26^e colloque, Niamey (Niger), octobre 2012.
- CREDAF, Les problématiques liées à l'élaboration des politiques de contrôle fiscal et leur mise en œuvre, 25^e colloque du CREDAF, Dakar, Sénégal, du 19 au 22 avril 2010.
- CREDAF, Guide des modalités et procédures de fiscalisation du secteur informel, CREDAF, 2009.
- DAVIDSON Ralph, Les problèmes fiscaux et monétaires dans les pays en voie de développement, Communication 3^e Conférence de Réhovoith, Dunod, 1967.
- EKANZA Simon Pierre, « La colonisation, un défi pour l'Afrique », extrait d'un discours prononcé à la conférence du 4 mars 2005, CERAP Abidjan.
- EMAGNA Maximin, Les adaptations de la coopération administrative internationale de la France et le poids des traditions juridiques et corporatistes, polycopié, Communication présentée au Congrès international des sciences administratives, Athènes, Grèce, IISA, Bruxelles, 2001.
- ENA, Pilotage de la performance : le contrôle de gestion, communication au Séminaire sur la mobilisation des ressources fiscales et douanières, Paris, 25 décembre 2007.
- FABIUS Laurent, Communication lors du 2^{ème} colloque international « Fiscalité et développement » Paris, 1982.
- Fiscalité et développement, Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil et Comité économique et social européen, Bruxelles, 21 avril 2010.
- Fiscalité et développement : Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen 28 avril 2009.
- KALDOR Nicholas, Les problèmes fiscaux et monétaires dans les pays en voie de développement, Article : « Les prélèvements fiscaux dans les pays en voie de développement », 3^e Conférence de Réhovoith, Dunod, 1967.
- LOGMO MBELEK Aaron, Communication au Séminaire sur la réforme des politiques fiscales axées sur l'innovation et la modernisation des institutions en charge de la collecte et de la gestion du patrimoine public, CAFRAD, 29 Novembre au 1^{er} Décembre 2010, Tanger (Maroc).
- NZAPAYEKE André, la problématique de la performance du secteur public centrafricain, conférence-débat organisée à Bangui, le 10 mars 1995 par GERDES-Centrafrique.
- Réunion du comité Intergouvernemental d'Expert de la communication économique des nations-unies pour l'Afrique, MAHE, SEYCHELES du 27 ou 29 Avril 2009.
- SAUVÉ Jean-Marc, Vice-président du Conseil d'État, Discours d'ouverture du Colloque organisé dans le cadre des entretiens du Conseil d'État en droit public économique à l'Ecole nationale d'administration, le 5 juin 2015.

VII - Textes communautaires, législatifs et réglementaires

- Acte additionnel n° 03/00-CEMAC 046-CM-05.
- Acte n° 1/92-UDEAC-556-CD-SE1, modifié par l'Acte n° 4/94-UDEAC-556-CD-SE1 et l'Acte n° 1/96-UDEAC-556-CD.
- Acte n° 1/92-UDEAC du 30 avril 1992 portant adoption de la TCA et du droit d'accise
- Accord du 6 Août 2009 relatif à l'établissement d'un système électronique conforme aux normes internationales en vigueur.
- Arrêté n° 488/MFB/DIRCAB/DGID du 29 juin 2009 fixant les seuils du chiffre d'affaires comme critère de classification des entreprises.
- Arrêté du 1^{er} Ministre, 2006.
- Arrêté n°1134 du 29 mai 1945 du Gouverneur Général.
- Arrêté n° 5808/MEFB-CAB du 20 septembre 2005.
- Arrêté interministériel n° 029/MFB/MAE/MICA du 11 janvier 1996.
- Circulaire du Commissaire général Emile GENTIL, 10 octobre 1903.
- Code des douanes

- Code général des impôts
- Code minier
- Code forestier
- Constitution centrafricaine du 30 mars 2016.
- Convention commune sur les investissements UDEAC, 1965.
- Décret du 26 août 1947 portant réforme du régime financier de l'Afrique équatoriale française.
- Décision n° 05/CEEAC/CCEG/X/02 de la Conférence des Chefs d'état et de gouvernement de la CEEAC.
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.
- Décret n° 07.371 du 17 Décembre 2007 portant création du GUFÉ
- Décret n° 08.357 du 08 Octobre 2008 en application de la loi n° 01.010 du 16 juillet 2001 instituant une Charte des investissements en République Centrafricaine.
- Directive CEMAC relative à l'impôt sur les sociétés.
- Instruction présidentielle du 19 janvier 2010.
- Loi n° 17.023 du 21 décembre 2017 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques en République Centrafricaine.
- Loi n° 01-010 du 16 juillet 2001 portant Charte des investissements en République centrafricaine et modifiée par la loi de finances 2007.
- Loi n° 08.017 du 06 Juin 2008 portant Code des Marchés Publics et délégation de service public en RCA.
- Lois des finances
- Loi 07.020 portant régulation des télécoms et la loi 07.021 fixant les taxes et redevances du secteur (Licences), 2007.
- Loi n° 54-404 du 10 avril 1954 portant réforme fiscale de la fiscalité indirecte en France.
- Note circulaire n° 010/MFB/DGDDI/DLD du 3 février 2006 portant agenda douanier pour l'année 2006.
- Ordonnance n° 58/009 du 30 décembre 1958 et la loi organique n° 60/125 du 25 mai 1960.
- Ordonnance du 20 décembre 1967.
- Ordonnance présidentielle du 2 mai 1980.
- Ordonnance du 17 août 1982 modifiant les dispositions relatives au régime exceptionnel prévu pour les projets de développement d'une importance capitale pour l'économie.
- Ordonnance du 26 juillet 1982.
- Protocole de collaboration entre l'administration douanière et l'administration fiscale, Mai 2015.
- Règlement n° 5/01-UDEAC-097-CM-06.

VIII - Documents en ligne

- AMSON Ariane, Réforme de l'État et gestion par la performance, Étude de cas. Document en ligne : <http://www.melchior.fr/thematique/politiques-economiques>
- BÉNICOURT Emmanuelle, « Développement économique, notion de », Encyclopædia Universalis, 2014. Document en ligne : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/developpement-economique-notion-de/>
- Budget de l'Etat et finances publiques, L'action économique de l'Etat, Cahiers français N° 329. Document en ligne : www.ladocumentationfrancaise.fr
- CHAVAGNEUX Christian, « Au moins 15% de notre déficit extérieur résulte de la fraude fiscale des entreprises », 23 juin 2015. Article en ligne : <http://www.alterecoplus.fr/economie/au-moins-15-de-notre-deficit-exterieur-resulte-de-la-fraude-fiscale-des-entreprises-201506230933-00001601.html>
- CLERC Denis, « Fiscalité et équité : propositions pour un débat », L'Économie politique 2010/3, n° 47. Document en ligne : <http://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2010-3-page-7.htm>

- Comment relancer l'ascenseur social, Fondation Croissance Responsable, 2011. Document en ligne : www.croissance-responsable.fr
- Communication à la Première conférence fiscale internationale de l'Union des Ordres fiscaux de l'Afrique de l'Ouest (UDOFAO) sur le thème : La fiscalité : un outil de développement régional et durable, Lagos-Nigeria, 28-29 février 2012. Document en ligne : www.wauti.org/wauti/files/22.docx
- DEBLOCK Christian et RIOUX Michèle, L'impossible coopération fiscale internationale, Éthique publique, vol. 10, n° 1 | 2008. Document en ligne : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1707>
- DESPLATZ Rozenn et FERRACCI Marc, Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens, France stratégie, septembre 2016. Document en ligne : www.strategie.gouv.fr
- Direction générale des finances publiques, Fraude TVA de type carrousel, 2014, Document en ligne : http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfip/controle_fiscal/procedes_fraude/5_Fraude_tva_type_carrousel.pdf.
- DOMPTIN Christian, Les politiques d'ajustement structurel, Alternatives Economiques n° 114 - février 1994. Document en ligne : www.alternatives-economiques.fr/politiques-dajustement-structurel/00013882
- Evaluation des voies et moyens – Dépenses fiscales, Annexe au projet de loi de finances pour 2014. Document en ligne : www.performance-publique.budget.gouv.fr
- FERRY Marin, Pays Pauvres et Pression Fiscale (Partie 1) : Les déterminants de la pression fiscale dans les pays à faibles revenus, BSI Economics, Article publié en ligne : <http://www.bsi-economics.org/562-pays-pauvres-et-pression-fiscale-partie-1>
- FEUERSTEIN Ingrid, Article : « Vers une rationalisation de la collecte des impôts », Les Echos, 10/04/2018. Document en ligne : <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/0301539251080-vers-une-rationalisation-de-la-collecte-des-impots-2167728.php>
- Fiscalité et financement du développement, Document d'information de SOMO, Octobre 2008. Document en ligne : www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Somo_0902_Fiscalite_e_financement_du_developpement.pdf
- GALDEMAR Virginie, GILLES Léopold et SIMON Marie-Odile, Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? CREDOC, Cahier de recherche, n° 29, décembre 2012. Document en ligne : www.credoc.fr/pdf/Rech/C299.pdf
- GOURDIN Patrice, République Centrafricaine : géopolitique d'un pays oublié. Document en ligne : <http://www.diploweb.com/Republique-centrafricaine.html>
- GRATER Sonja, PARRY Ali et VIVIERS Wilma, Les PME du secteur des services, un nouveau moteur de croissance pour les PMA africains ? ICTSD, Passerelles, Vol. 17 – n° 4, mai 2016. Document en ligne : www.ictsd.org
- Guide pratique relatif à la Facilitation du Commerce, L'informatisation des douanes, Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) ; Document en ligne : <http://tfig.unece.org/FR/contents/customs-automation.htm>
- Guichet unique : un outil pour la facilitation des échanges, Etude, CEA-Nations Unies, 26 juin 2008. Document en ligne : www1.uneca.org
- GUILLAUME Henri, DURAND Guillaume et SILVENT Franck : Gestion publique : l'État et la performance, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2002. Document en ligne sur www.babordplus.univ-bordeaux.fr
- HATEM Fabrice, Attractivité : De quoi parlons-nous ? Revue Pouvoirs locaux, n°61, 2ème trimestre 2004. Document en ligne : http://fabrice.hatem.free.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=0
- Information en ligne du Comité de pilotage de l'ITIE-RCA. Adresse consultée : http://www.itierca.org/Equipe_r4.html.

- In « Quelles politiques de développement pour l'Afrique subsaharienne durant la colonisation ? ». Document en ligne : <http://histgeo.ac-aix-marseille.fr/a/div/d038.htm>
- JURION Bernard, Quelques réflexions sur l'évolution du rôle économique de l'impôt. Document en ligne : <http://orbi.ulg.ac.be>
- KLAH Popo, Le code de l'investissement ivoirien est une trappe à sous-développement ; Document en ligne : <http://www.afrocentricite.com/2009/11/le-code-de-l%E2%80%99investissement-ivoirien-est-une-trappe-a-sous-developpement/>.
- KODILA TEDIKA Oasis, Pauvreté en Afrique : la faute aux seuls plans d'ajustement structurel ? Document en ligne : <http://www.afrik.com/article20408.html>
- KOKKE Maaïke & WEYZIG Francis, Fiscalité et financement du développement, Document d'information de SOMO, Octobre 2008, Centre de Recherche sur les Multinationales. Document en ligne : www.somo.nl
- LEWIS Mike, Evasion fiscale internationale et pauvreté, article mis en ligne par le Centre Tricontinental : <http://www.alterinfos.org/spip.php?article1275>
- LIOTIER Jean-Marc, Echec des modèles de développement occidentaux, Afrique : Histoire, économie, politique ; Document en ligne : <http://afriquepluriel.ruwenzori.net/developpement-a.htm>
- LUI Dan, Adapter l'aide pour le commerce à l'économie des services, ICTSD, Passerelles, Vol. 17 – n° 4, mai 2016. Document en ligne : www.ictsd.org
- LURTON Grégoire, « Mesurer la pression fiscale », Regards croisés sur l'économie 2007/1 (n° 1). Document en ligne : <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-1-page-66.htm>
- MOORE Melinda, Document de travail pour la Conférence régionale MENA sur l'amélioration de la gouvernance et l'équité fiscale, mai 2012. Document en ligne : http://www.itdweb.org/documents/Conferences/MENAConference2012/Presentations/MENA_ConferenceMPM3May2012_Versionfortranslation.pdf
- MORGANT Thierry, Fiscalité – Qu'est-ce qu'une bonne performance fiscale ?, Document en ligne, <http://business.lesechos.fr/directions-financieres/partenaire/fiscalite-qu-est-ce-qu-une-bonne-performance-fiscale-4787.php>.
- NDZANA BILOA Alain Symphorien, Fiscalité : des perspectives peu reluisantes pour les pays africains, Interview dans Journal Intégration le 11/01/2018. Document en ligne : <https://journalintegration.com/fiscalite-perspectives-reluisantes-pays-africains/>
- NICET-CHENAF Dalila, « Les pays émergents : performance ou développement ? », La Vie des idées, 4 mars 2014. Document en ligne : <http://www.laviedesidees.fr/Les-pays-emergents-performance-ou.html>
- NIEWIADOWSKI Didier, interview réalisée sur <http://www.jeunefrique.com>, le 20 février 2017.
- OCDE, Améliorer la viabilité des finances publiques, Etudes économiques de l'OCDE 2009/15 (n° 15). Document en ligne : <http://www.cairn.info/revue-etudes-economiques-de-l-ocde-2009-15-page-65.htm>
- OCDE, déclaration faite lors de la Conférence internationale sur les Mesures et pratiques de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption à Washington du 22 au 23 février 1999, Le quotidien marocain « L'Economiste », Édition N° 452 du 26/02/1999. Document en ligne : <https://leconomiste.com>
- OCDE, Des réformes fiscales pour améliorer la performance économique, Document en ligne : <http://www.oecd.org>
- OCDE, Fiscalité et croissance économique, Réformes économiques, 2009/1 n° 5. Document en ligne : <http://www.cairn.info/revue-reformes-economiques-2009-1-page-146.htm>
- OCDE, Les recettes fiscales, moteur du développement durable, dans Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable, Éditions OCDE. Document en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2014-fr>
- OCDE, Maintenir la croissance et améliorer le niveau de vie, Etudes économiques de l'OCDE, n° 10, 2011. Document en ligne : www.cairn.info

- OCDE, Mesures incitatives en faveur de l'investissement, Note du Président, Groupe de négociation de l'Accord multilatéral sur l'investissement, 19 janvier 1996. Document en ligne : www.oecd.org/daf/investment
- OCDE, Une fiscalité orientée vers l'investissement et le développement : Aperçu de quelques enjeux de politique fiscale en Afrique, Novembre 2009. Document en ligne : www.oecd.org/fr/developpement/investissementpourledeveloppement/44007402.pdf
- ORSONI Gilbert, L'interventionnisme fiscal : Aspects théoriques. Brèves remarques sur l'utilisation de l'instrument fiscal. Document en ligne : <http://umc.gu-unpk.ru/umc/arhiv/2005/1/Orsoni.pdf>.
- Perspectives fiscales en Afrique, Revue, Publication ATAF, Première Edition, 2016. Document en ligne : www.ataftax.org
- Rapport de la Cour des Comptes, Les missions fiscales de la douane : un rôle et une organisation à repenser, février 2014. Document en ligne : www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/3_1_1_missions_fiscales_douane_Tome_I.pdf
- Rapport des Nations Unies sur la conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, du 18 au 22 mars 2002, A/CONF.198/11, avril 2008. Document en ligne : http://www.unctad.org/en/docs/aconf198d11_en.pdf
- Sept questions préalables à la conception d'une nouvelle gouvernance financière locale, Rapport, FONDAFIP, Décembre 2008. Document en ligne : http://fondafip.org/c_3_2_Fiche_137_1_Sept_questions_prealables_a_la_conception_d_rs_quo_une_nouvelle_gouvernance_financiere_locale_Rapport_public_Janvier_2009_.html
- SÉVERIN Éric, Les réductions d'effectifs comme mesure de restructuration pour favoriser la performance : Analyse empirique sur le cas français, La Revue des Sciences de Gestion, vol. 223, n° 1, 2007. Document en ligne : <https://www.cairn.info/revue-des-sciences-de-gestion-2007-1-page-13.htm>
- SIBONY Anne-Lise, Du bon usage des notions d'efficacité et d'efficience en droit. Document en ligne : <http://hdl.handle.net/2268/121509>
- Une stratégie de confiance 2013-2018, Brochure DGFIP, octobre 2013. Document en ligne : www.etudes-fiscales-internationales.com/media/02/01/2649079414.pdf
- VALENDUC Christian, Justice fiscale : inaccessible étoile ou choix de société ? Analyses, Vivre Ensemble Education, 2016/13. Document en ligne : https://vivre-ensemble.be/IMG/pdf/2016-13_justice_fiscale.pdf
- VERGNE Clémence et LAVILLE Camille, Comment analyser le risque sociopolitique ? Une composante clé du risque-pays, Revue, AFD / Macroéconomie & Développement / Janvier 2018. Document en ligne : www.afd.fr
- VICARD Vincent, Prix de transfert et localisation des bénéficiaires des multinationales : une analyse sur les données de commerce des entreprises françaises, Mai 2015. Document en ligne : www.banque-france.fr
- WITCHITZ Christophe, Analyse économique de la fiscalité affectée et examen de son impact sur les assujettis, Rapport particulier N° 3, Avril 2013. Document en ligne : <https://www.economie.gouv.fr>
- Epargne Sans Frontière (ESF), Financer le développement par les ressources internes, Revue TFD, n° 100. Document en ligne : <http://www.epargnesansfrontiere.org/moteur-revue>
- Fiscalité et croissance économique, OCDE « Chapitre 5. Fiscalité et croissance économique », Réformes économiques, 2009/1 n° 5. Document en ligne <http://www.cairn.info/revue-reformes-economiques-2009-1-page-146.htm>
- Chapitre 1 : Maintenir la croissance et améliorer le niveau de vie, Etudes économiques de l'OCDE, n° 10, 2011. Document en ligne : <https://www.cairn.info/revue-etudes-economiques-de-l-ocde-2011-10-page-25.htm>
- Perspectives Fiscales en Afrique, Revue, Publication ATAF, Première Edition, 2016. Document en ligne : <https://www.ataftax.org/fr/produits-et-services/perspectives-fiscales-africaines>

- « Chapitre 2. Améliorer la viabilité des finances publiques », Etudes économiques de l'OCDE 2009/15 (n° 15). Document internet : <http://www.cairn.info/revue-etudes-economiques-de-l-ocde-2009-15-page-65.htm>
- Une stratégie de confiance 2013-2018, Brochure DGFIP, octobre 2013. Document en ligne : <http://www.etudes-fiscales-internationales.com/media/02/01/2649079414.pdf>

IX - Sitographie

- www.afd.fr
- www.afritaccetre.org
- www.ataftax.org
- www.banquemondiale.org
- www.cairn.info
- www.cemac.int
- www.credoc.fr
- www.etudes-fiscales-internationales.com
- www.ferdi.fr
- www.fondafip.org
- www.ictsd.org
- www.imf.org
- www.itierca.org
- www.ladocumentationfrancaise.fr
- www.minfb.cf
- www.oecd.org
- www.unctad.org

TABLE DES MATIÈRES

DÉDICACE	IV
REMERCIEMENTS	V
RÉSUMÉ	VI
LISTE DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS	VIII
INDEX ALPHABÉTIQUE	XII
CARTES, GRAPHIQUES, TABLEAUX	XVI
PLAN SOMMAIRE	XVII
INTRODUCTION	1
I – CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	1
1. Les repères géographiques du pays	1
2. Les éléments de l’histoire politique : un pays politiquement instable	7
II – APERÇU DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE	12
1. Un problème social	12
2. Une situation économique désastreuse	13
III – LA NOTION DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	21
1. Définition du concept de développement économique	21
2. Liens entre les notions de pays en développement et pays émergent	23
IV – LA PRÉSENTATION DU SUJET ET SON CADRE TEMPOREL	25
1. Le cadre temporel du sujet	26
2. Problématique	27
PREMIÈRE PARTIE : LA FISCALITÉ, UN INSTRUMENT DU DÉVELOPPEMENT ESPÉRÉ DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	32
TITRE 1 : LA CONSTRUCTION DU SYSTÈME FISCAL : UNE ANALYSE HISTORIQUE	33
CHAPITRE 1 : LE TRACÉ HISTORIQUE ET L’ÉVOLUTION DU SYSTÈME FISCAL	34
SECTION 1 : LE SYSTÈME FISCAL D’AVANT L’INDÉPENDANCE ET SON FONDEMENT	35
PARAGRAPHE 1 : LA MISE EN PLACE D’UN SYSTÈME ÉCONOMIQUE ET FINANCIER COLONIAL	36
I - L’ÉTABLISSEMENT D’UN SYSTÈME ÉCONOMIQUE COLONIAL	36
II - L’INSTITUTION D’UN RÉGIME FINANCIER COLONIAL	39
PARAGRAPHE 2 : L’INSTAURATION D’UN SYSTÈME FISCAL COLONIAL	43
I - L’IMPOT DE CAPITATION, INSTRUMENT DU RÉGIME CONCESSIONNAIRE	43
1. L’introduction de l’impôt de capitation	44
2. La perception de l’impôt de capitation	47
II - LES DROITS DE DOUANES DANS LES COLONIES	49
SECTION 2 : LA SURVIVANCE DU SYSTÈME FISCAL COLONIAL APRÈS L’INDÉPENDANCE	55
PARAGRAPHE 1 : LE REMODELAGE DU SYSTÈME FISCAL COLONIAL	55
I – L’ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION FISCALE	56
II – L’ÉMERGENCE DU DROIT DOUANIER COMMUNAUTAIRE	59
PARAGRAPHE 2 : LE RECOURS A DES MESURES FISCALES FAVORISANT L’INVESTISSEMENT	63
I – LE RÉGIME FISCAL DE FAVEUR	63
II – LES AVANTAGES FISCAUX : DES MESURES FISCALES À L’EFFICACITÉ RELATIVE	66
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	67
CHAPITRE 2 : LE MÉCANISME DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES EN CENTRAFRIQUE	68
SECTION 1 : LA STRUCTURE FISCALE : UN OUTIL POUR MOBILISER LES RESSOURCES DU BUDGET DE L’ÉTAT	68
PARAGRAPHE 1 : LE SYSTÈME DE TAXATION INTÉRIEURE, OUTIL DE MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES	69
I - LA FISCALITÉ DIRECTE ET LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT	70
1. Les impôts directs	70
2. Diverses taxes assimilées à l’imposition directe	72
II - LA FISCALITÉ INDIRECTE, UN INSTRUMENT DE MOBILISATION DES RESSOURCES PUBLIQUES	75
PARAGRAPHE 2 : LE SYSTÈME DE TAXATION SPÉCIFIQUE ET DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS, OUTIL DE MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES	78
I - LE CADRE JURIDIQUE DE TAXATION DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX : SOURCE DE DENSIFICATION DES RECETTES FISCALES	78
1. La taxation des importations	79

2. La taxation des exportations	82
II - LE SYSTÈME DE TAXATION SPÉCIFIQUE : INSTRUMENTS DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES	84
1. Le régime fiscal des activités minières	84
2. La fiscalité liée aux activités forestières et à l'environnement.....	88
SECTION 2 : LA POLITIQUE D'INCITATION PAR DES AVANTAGES FISCAUX : UN INSTRUMENT D'ÉLARGISSEMENT ET DE SÉCURISATION	93
PARAGRAPHE 1 : LES MESURES FISCALES DÉROGATOIRES : DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS FAVORISANT L'ATTRACTIVITÉ DES INVESTISSEMENTS	94
I - LES MESURES FISCALES INCITATIVES D'ORDRE GÉNÉRAL	95
1. Le champ d'application de la charte des investissements	95
2. Les objectifs assignés à la charte des investissements	98
II - LES MESURES FISCALES INCITATIVES EN FAVEUR DES SECTEURS D'ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES	99
PARAGRAPHE 2 : LA POLITIQUE DE L'ATTRACTIVITÉ DES INVESTISSEMENTS : UN INSTRUMENT DE SÉCURITÉ FISCALE.....	102
I - LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DE L'INVESTISSEMENT.....	103
II - LA SÉCURITÉ DU CONTRIBUABLE VIS-A-VIS DE L'ADMINISTRATION.....	104
CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	107
CONCLUSION DU TITRE I.....	109
TITRE 2 : LA POLITIQUE FISCALE AU CENTRE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT : CONVERGENCES ET LIMITES.....	110
CHAPITRE 1 : LE SYSTÈME FISCAL ET LES IMPLICATIONS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE	111
SECTION 1 : LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES, VECTEUR INDISPENSABLE DU DÉVELOPPEMENT	112
PARAGRAPHE 1 : LES DIFFÉRENTES POLITIQUES ÉCONOMIQUES MISES EN ŒUVRE.....	113
I - LES PLANS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ADMINISTRÉ	113
II - LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT ET DE STABILISATION	116
1. La mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel et de stabilisation	118
2. Le plan de relèvement et de développement post-crise.....	123
PARAGRAPHE 2 : LE RÔLE DE L'IMPÔT DANS LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES.....	125
I - L'IMPOT, INSTRUMENT DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE.....	126
II - IMPOT ET STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT : UN OBJECTIF D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE	129
1. La période post-indépendance suivie de l'ajustement structurel.....	129
2. La période post-IPPTE	133
SECTION 2 : LES CONSÉQUENCES INCONCILIABLES DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES	136
PARAGRAPHE 1 : L'INCOHÉRENCE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES.....	137
I - L'APPLICATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES : LE BILAN CONTRASTÉ DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT.....	138
II - LES EFFETS CONTROVERSÉS DES MESURES PRÉCONISÉES PAR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES.....	139
PARAGRAPHE 2 : L'INADÉQUATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES.....	142
I - LES EFFETS DESTABILISANTS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES	143
II - INCOMPATIBILITÉ DU SYSTÈME FISCAL AVEC LES OBJECTIFS DE POLITIQUES ÉCONOMIQUES	145
CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....	147
CHAPITRE 2 : LES FACTEURS DE VULNÉRABILITÉ DU SYSTÈME FISCAL CENTRAFRICAIN.....	149
SECTION 1 : L'INADÉQUATION DES OUTILS DE GESTION FISCALE	150
PARAGRAPHE 1 : UN PROCESSUS DE GESTION FISCALE MAL MAÎTRISÉ.....	150
I - LES FACTEURS ADMINISTRATIFS D'UNE GESTION FISCALE MAL MAÎTRISÉE	151
1. Les insuffisances inhérentes à l'organisation et aux moyens.....	151
2. La faiblesse dans le pilotage des services	153
II - L'INEFFICACITÉ DU CAPITAL HUMAIN, COMME OBSTACLE A LA MOBILISATION DES RECETTES FISCALES	155
PARAGRAPHE 2 : L'INADÉQUATION DES OUTILS DU PRÉLÈVEMENT FISCAL.....	157
I - LES FACTEURS JURIDIQUES DE LA MAUVAISE GESTION DU PRÉLÈVEMENT FISCAL	157
II - LES ACTES D'ÉVITEMENT DE L'IMPOT, UN MANQUE A GAGNER POUR L'ÉTAT.....	160
1. L'incivisme fiscal : une entrave à la collecte de l'impôt.....	161
2. L'incivisme fiscal : facteur de déperdition des recettes fiscales	163
SECTION 2 : L'INADAPTATION DU SYSTÈME FISCAL A L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL....	165
PARAGRAPHE 1 : LE SYSTÈME FISCAL, UN OUTIL INADAPTÉ AUX STRUCTURES ÉCONOMIQUES	166
I - LA PRÉGNANCE DU SECTEUR INFORMEL : UNE ENTRAVE A L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE	167
II - LE RÈGNE DE LA CORRUPTION : UN HANDICAP À LA MOBILISATION DES RECETTES FISCALES	169
1. La corruption : vecteur d'affaiblissement de la politique fiscale.....	170

2. La corruption : facteur d'affaiblissement des recettes fiscales.....	172
PARAGRAPHE 2 : LES DISPOSITIFS D'INCITATION FISCALE A L'INVESTISSEMENT AUX EFFETS DOMMAGEABLES	175
I - DES MESURES FISCALES INCITATIVES INEFFICIENTES	176
1. Les incohérences de la Charte des investissements.....	177
2. L'inefficacité des mesures fiscales incitatives, cause du rétrécissement de l'assiette taxable.....	179
II – L'OCTROI DES ALLÈGEMENTS FISCAUX SANS ÉTUDE D'IMPACT ET DIFFICILES À ÉVALUER.....	182
CONCLUSION CHAPITRE 2	185
CONCLUSION DU TITRE II.....	187
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	188
SECONDE PARTIE : LA FISCALITÉ, UN OUTIL STRATÉGIQUE À PARFAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU CENTRAFRIQUE	190
TITRE 1: LES RÉFORMES FISCALES EN CENTRAFRIQUE : QUELS ENJEUX POUR LE DÉVELOPPEMENT ?.....	191
CHAPITRE 1 : LES ENJEUX DE LA RÉFORME FISCALE : ENTRE LES CONTINGENCES DU PASSÉ ET LES EXIGENCES DE LA MODERNITÉ	192
SECTION 1 : LA DYNAMIQUE DES RÉFORMES FISCALES : UNE MISE EN COHÉRENCE DES NORMES FISCALES	193
PARAGRAPHE 1 : LA PREMIÈRE PHASE DES RÉFORMES FISCALES ENTREPRISES.....	193
I – L'ANALYSE DU BILAN DES RÉFORMES FISCALES DE LA PÉRIODE 1980 À 1990	194
II - LA MISE EN CONFORMITÉ DU SYSTÈME FISCAL CENTRAFRICAIN AVEC LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE : LA PÉRIODE TRANSITOIRE	197
PARAGRAPHE 2 : LA DEUXIÈME PHASE DES RÉFORMES DU SYSTEME FISCAL : LA TRANSPOSITION DES NORMES FISCALES COMMUNAUTAIRES EN DROIT INTERNE.....	200
I - LES AVANCÉES DANS LA SIMPLIFICATION DE LA LÉGISLATION FISCALE	201
1. Le réaménagement de la fiscalité directe : l'introduction de certains prélèvements nouveaux	201
2. Le réaménagement de la fiscalité indirecte : l'instauration de la TVA	208
II - LES AVANCÉES DE LA LÉGISLATION DOUANIÈRE ET DE LA FISCALITÉ SPÉCIFIQUE.....	213
1. Le réaménagement de la législation douanière	213
2. L'évolution de la législation en matière de la fiscalité spécifique.....	218
SECTION 2 : L'OBJECTIF DES RÉFORMES FISCALES ENGAGÉES : L'AMÉLIORATION DU RENDEMENT DE L'IMPOT	221
PARAGRAPHE 1 : LES EFFORTS DE CONSOLIDATION ET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE	222
I – DES ÉVOLUTIONS VISANT A ASSURER UN MEILLEUR RENDEMENT DE L'IMPÔT.....	223
II – DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES FISCALES.....	230
PARAGRAPHE 2 : LA MODERNISATION DES SERVICES FISCAUX ET DOUANIERS	236
I – LA RESTRUCTURATION DES ADMINISTRATIONS FISCALE ET DOUANIÈRE	237
II – LE NÉCESSAIRE APPORT EN OUTIL INFORMATIQUE	241
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	246
CHAPITRE 2 : LES ENJEUX DE LA RÉFORME FISCALE : ENTRE LA NÉCESSITÉ DE SIMPLIFICATION DES NORMES FISCALES ET LES IMPÉRATIFS BUDGÉTAIRES	247
SECTION 1 : LES FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES	248
PARAGRAPHE 1 : LES FACTEURS DE PERFORMANCE DES RECETTES FISCALES	249
I – LE CADRE PRÉVISIONNEL DU PRÉLEVEMENT FISCAL : LES PRINCIPES ET LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FISCALE.....	250
II – LES INDICATEURS DE MESURE DU RENDEMENT FISCAL : L'EFFORT FISCAL ET LE POTENTIEL FISCAL	256
PARAGRAPHE 2 : LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES RECETTES FISCALES	261
I – LES FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA PRESSION FISCALE.....	262
II – L'APPLICATION DE LA MESURE DE LA PRESSION FISCALE AU SYSTEME FISCAL CENTRAFRICAIN.....	266
SECTION 2 : LA RÉALISATION DES RECETTES FISCALES : L'ANALYSE DE LA PRODUCTIVITÉ DE L'IMPOT	270
PARAGRAPHE 1 : ANALYSE DE L'IMPACT DES RÉFORMES FISCALES ENTREPRISES.....	271
I – UN RENDEMENT FISCAL A MINIMA AU REGARD DU RÉSULTAT ESTIMÉ DES RÉFORMES FISCALES	272
II – UN FAIBLE RENDEMENT FISCAL EN RAPPORT AUX RECETTES BUDGÉTAIRES GLOBALES	280
PARAGRAPHE 2 : LES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA CONTRE-PERFORMANCE DES RECETTES FISCALES	284
I – L'INSUFFISANCE DE L'EFFORT FISCAL : UNE ENTORSE À LA MOBILISATION DES RECETTES PUBLIQUES	284
II – L'INCERTITUDE POLITIQUE ET LES PROBLÈMES DE SÉCURITÉ : OBSTACLES À LA MOBILISATION DES RECETTES FISCALES.....	289

CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	291
CONCLUSION DU TITRE 1.....	293
TITRE 2 : LA FISCALITÉ, UN OUTIL AU SERVICE DE LA POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT.....	294
CHAPITRE 1 : LA POLITIQUE FISCALE ET LE DÉVELOPPEMENT : LES ÉLÉMENTS D'UNE ÉVOLUTION SOUHAITABLE.....	295
SECTION 1 : LA MISE EN COHÉRENCE DE LA POLITIQUE FISCALE AVEC LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE	296
PARAGRAPHE 1 : UNE CORRÉLATION D' ACTIONS : DES PERSPECTIVES SECTORIELLES DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE.....	297
I – LA STRATÉGIE DE DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE : UN EFFORT D'ÉTABLISSEMENT DE CARTES ÉCONOMIQUES D'UTILITÉ FISCALE	298
1. La cartographie économique d'utilité fiscale, base d'une nouvelle politique fiscale	299
2. L'établissement d'une carte économique d'utilité fiscale	301
II – L'AMÉLIORATION DES SECTEURS TRANSVERSAUX DE L'ÉCONOMIE, FACTEUR INDISPENSABLE A L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE	311
1. La réduction du handicap infrastructurel	312
2. Les perspectives économiques de la réduction du handicap infrastructurel	315
PARAGRAPHE 2 : LA STRATÉGIE D'INTÉGRATION A L'ÉCONOMIE MONDIALE : UNE NÉCESSITÉ D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE.....	322
I – LE RENFORCEMENT DE LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES COMMERCIAUX, FACTEUR D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE.....	323
1. La promotion et la facilitation du commerce	323
2. La création de pôles de développement et la relance des investissements privés	327
II – LA PROMOTION DE LA COOPÉRATION FISCALE INTERNATIONALE AU SERVICE DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTÉRIEURES.....	330
SECTION 2 : LA POLITIQUE FISCALE ET LE DÉVELOPPEMENT : LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU MODE DE PILOTAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES	335
PARAGRAPHE 1 : LA GOUVERNANCE ET LA POLITIQUE FISCALE : UNE PRIORITÉ EN MATIÈRE D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE.....	336
I – LA RÉDUCTION DES PRATIQUES FISCALES DOMMAGEABLES	337
1. L'identification des pratiques fiscales dommageables	338
2. Le lien entre le civisme fiscal et le développement : facteur de mobilisation des recettes fiscales ..	342
II – L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FISCALE, UN DÉFI POUR LA LISIBILITÉ DE LA POLITIQUE FISCALE	346
1. La modernisation de l'information financière.....	347
2. La corrélation entre réforme fiscale et amélioration de l'environnement économique	350
PARAGRAPHE 2 : POLITIQUES PUBLIQUES ET IMPÔT : NOUVEAUX PARADIGMES	353
I – LA RECHERCHE D'UN PROCESSUS DE STABILISATION : UN IMPÉRATIF POUR UNE MOBILISATION EFFICACE DES RESSOURCES FISCALES	354
II – DÉCENTRALISATION ET IMPOT : DE NOUVELLES PERSPECTIVES	359
1. La mise en œuvre de la décentralisation en Centrafrique : un impératif de développement économique	360
2. La conception d'une nouvelle gouvernance financière locale et la promotion d'une fiscalité locale	362
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	368
CHAPITRE 2 : LA PERSPECTIVE D'UNE GESTION FISCALE OPTIMALE : DES RÉFORMES FISCALES POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT.....	369
SECTION 1 : LA DÉMARCHE D'EFFICACITÉ : UNE GESTION ORIENTÉE VERS LA PERFORMANCE FISCALE	370
PARAGRAPHE 1 : LA GESTION FISCALE PAR LA PERFORMANCE : LES CONDITIONS DU SUCCÈS	371
I – L'INTRODUCTION PROGRESSIVE DE LA GESTION FISCALE PAR LA PERFORMANCE.....	372
II - LA PRISE EN COMPTE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE : INSTRUMENTS DE RATIONALISATION DE LA GESTION FISCALE	375
PARAGRAPHE 2 : LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE DANS LES ADMINISTRATIONS FISCALE ET DOUANIÈRE	378
I – LA VALORISATION DES RESSOURCES HUMAINES : UNE EXIGENCE MANAGÉRIALE.....	380
II – LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS ET DES CAPACITÉS DE GESTION FISCALE : UN FACTEUR D'EFFICACITÉ.....	385
SECTION 2 : LA DÉMARCHE D'EFFICACITÉ PAR L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE, FONDEMENT D'UNE POLITIQUE FISCALE A VOCATION BUDGÉTAIRE	389
PARAGRAPHE 1 : LES MESURES DE LA PERFORMANCE FISCALE RELATIVES A L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE.....	390
I – LA FISCALISATION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES NON ENRÉGISTRÉES, UNE CONTRIBUTION A L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE	391

1.	Définition du concept	391
2.	L'élaboration des mesures visant à réduire la portée de l'économie informelle	394
II –	LE RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DE LA FISCALITÉ SPÉCIFIQUE	397
1.	La fiscalité du secteur minier	398
2.	La fiscalité du secteur forestier	402
3.	La fiscalité du secteur des télécommunications	405
PARAGRAPHE 2 :	LES CONDITIONS D'UN RENDEMENT FISCAL OPTIMAL POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT	406
I –	LA MISE EN ŒUVRE D'UN MÉCANISME EFFICACE DE GESTION RATIONNELLE DES RÉGIMES FISCAUX DÉROGATOIRES	407
1.	Atténuer les effets néfastes des politiques d'incitation fiscale	407
2.	Trouver un équilibre entre la charge et la préservation de l'assiette fiscale	410
II –	VERS UNE RATIONALISATION DE LA COLLECTE DES IMPOTS	412
1.	La modernisation comme levier essentiel pour l'amélioration du recouvrement	413
2.	Renforcer la synergie entre les administrations chargées du recouvrement	415
CONCLUSION DU CHAPITRE 2		418
CONCLUSION TITRE 2		419
CONCLUSION SECONDE PARTIE		421
CONCLUSION GÉNÉRALE		423
BIBLIOGRAPHIE		431
TABLE DES MATIÈRES		453