

**QUELLE POLITIQUE FISCALE POUR IMPULSER LE
DEVELOPPEMENT DU MARCHE FINANCIER REGIONAL DE
L'UEMOA ?¹**

*Par M. Mohamed DIEYE
Expert Fiscal Agréé
Docteur en Droit des Affaires, option Droit Fiscal
BP 188 Dakar Sénégal
Tél. : 221 822 30 24 ; Port: (00221) 687 09 95
E-Mail : mohamedieye@hotmail.com*

L'entrée en vigueur de l'UEMOA² a impliqué la libre circulation des capitaux y compris la liberté de prise de participation, d'émission et de placement de titres sur un marché financier intégré regroupant huit Etats membres partageant la même monnaie, le FCFA³ ainsi que la même langue, le français, à l'exception d'un seul Etat lusophone, la Guinée Bissau. L'étape la plus importante vers le développement du marché financier intégré a été la création le 16 septembre 1998 de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), institution commune aux huit Etats membres de l'UEMOA. Une telle institution devrait contribuer au renforcement et à la diversification du secteur financier en suppléant à l'insuffisance des ressources longues adaptées au financement de la production et de l'investissement.

La BRVM constitue aussi une réponse adéquate des Etats membres aux défis de la mondialisation: il valait mieux opter pour la mise en place d'un instrument communautaire dédié à une plus grande intégration de leur économie, plutôt que pour la création de marchés financiers nationaux voués à l'éclatement.

¹ M. Mohamed DIEYE a soutenu sur ce thème une thèse à l'Université Jean Moulin Lyon III avec la mention très honorable et autorisation de publication.

² Le Traité instituant l'UEMOA a été signé le 10 janvier 1994 par huit Etats :le Bénin, le Burkina, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Il est entré en vigueur le 1^{er} août 1994.

³ Le franc CFA vit officiellement le jour le 26 décembre 1945. Il devint le franc des « Colonies Françaises d'Afrique en 1958, avant de devenir le « Franc de la Communauté Financière Africaine » pour les Etats membres de l'UEMOA. Sur le même sujet, voir Eloi DIARRA : « Histoire de la Zone franc » in A. DE RAULIN : La Zone Franc : Quel avenir après l'Euro » Presse Universitaire de l'ARTOIS, 2000, p.8 et ss.

Il est important de rappeler que la BRVM a été créée dans un contexte d'harmonisation des législations initiées soit dans le cadre de l'UEMOA avec notamment l'institution d'un système comptable commun (le SYSCOA), soit dans le cadre d'une coopération plus large qui intègre l'UEMOA avec notamment l'adoption, dans le cadre du Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique⁴, de l'Acte Uniforme Relatif au Droit des Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique.

Ainsi, la combinaison de l'ensemble de ces initiatives avec une politique réelle de modernisation et d'harmonisation des législations fiscales en général, et celle de la fiscalité des valeurs mobilières en particulier, devrait contribuer au développement du marché financier régional par la promotion de l'épargne intérieure et l'accroissement de la mobilité des capitaux.

Conscient de l'impact négatif des systèmes fiscaux actuels sur le fonctionnement et le développement du marché financier, l'UEMOA avait appelé ses Etats membres à prendre les dispositions appropriées en vue d'intégrer dans leurs lois de finances pour l'année 1997 les mesures suivantes⁵ :

1. la suppression du système de la « double imposition »⁶ et l'institution en lieu et place d'une retenue à la source, libératoire de tout autre impôt, à des taux différenciés qui pourraient être :

- 10% pour les actions
- 13% pour les obligations
- 15% pour les lots

⁴ Ce traité a été signé à port Louis à l'Ile Maurice le 17 Octobre 1993 par les 16 Etats de l'Afrique appartenant à la Zone Franc dont les Etats membres de l'UEMOA.

⁵ Recommandations à l'issue du Conseil des Ministres de l'UEMOA des 3 et 4 juillet 1996.

⁶ L'on devrait même parler de multiples impositions car le même revenu est imposé à plusieurs niveaux : d'abord à l'impôt sur les sociétés ou impôt sur les bénéfices, ensuite à l'impôt de distribution et enfin, à l'impôt sur le revenu dans le cadre de l'imposition globale des revenus du contribuable. Un tel système est d'autant plus lourd que la règle de l'avoir fiscal n'est appliqué dans aucun des pays de l'UEMOA.

2. Le réaménagement de la fiscalité indirecte applicable aux Valeurs Mobilières, par l'institution d'un droit au titre des droits d'enregistrement sur les souscriptions d'actions et les augmentations de capital (le droit proposé était de 6 000 FCFA)⁷, la suppression du droit de timbre sur les titres de société, ainsi que l'exonération des intérêts d'obligations au titre de la TVA et de toute autre taxe sur le chiffre d'affaires.

3. L'exonération des résidents hors UEMOA de la retenue à la source sur les revenus des obligations.

4. L'exonération des SICAF et SICAV de tout impôt sur le revenu à l'exclusion de la retenue à la source sur les revenus qui leur sont versés.

5. L'extension du régime de l'exonération en vigueur dans tous les pays à l'ensemble de l'Union, pour les plus-values des valeurs mobilières réalisées par les personnes privées.

6. L'adoption d'un certain nombre de mesures d'accompagnement parmi lesquelles la simplification des formalités de déclaration et de paiement de la retenue à la source.

Cependant, malgré les efforts faits par certains Etats en vue d'appliquer ces recommandations, les régimes fiscaux en vigueur dans les Etats membres de l'UEMOA constituent encore des facteurs réels de distorsion et de désarticulation du marché financier régional.

En raison de l'importance du rôle joué par les valeurs mobilières dans le financement de l'économie de l'UEMOA. Il nous a paru intéressant, à mi-chemin de l'application des mesures préconisées dans le cadre de l'Union, d'essayer d'abord de cerner l'impact réel sur le fonctionnement du marché financier régional de la fiscalité des revenus en général, et en particulier celle des revenus de valeurs mobilières (I) ; ensuite, de proposer une série de réformes touchant la politique suivie par l'UEMOA (II).

⁷ La plupart des pays de l'UEMOA prévoient des tarifs dégressifs en fonction du montant du capital souscrit lors des constitutions de société ou des augmentations de capital. Pour le Sénégal, par exemple, le tarif dégressif est fixé comme suit (article 490 du CGI) :

- valeur imposable jusqu'à 2 milliards 500 millions : 2 %
- de 2 milliards 500 à 5 milliards : 1%
- au dessus de 5 milliards : 0,5%.

Le droit d'enregistrement sur la valeur en capital d'un apport immobilier est augmenté de 3%.

I. ANALYSE DES SYSTEMES D'IMPOSITION DES REVENUS: IMPACT SUR LE FONCTIONNEMENT DU MARCHE FINANCIER REGIONAL

Une bonne politique d'harmonisation des législations fiscales passe par une connaissance des régimes existants et par une réelle perception de leur impact sur le fonctionnement du marché financier. Le constat qui ressort de notre analyse, c'est que les systèmes fiscaux actuels sont inadaptés et ne favorisent pas un développement harmonieux du système financier régional.

A. DES SYSTEMES FISCAUX INADAPTES

L'inadaptation des systèmes fiscaux apparaît globalement à travers l'imposition des revenus en général. Les Etats membres de l'UEMOA ont hérité leurs systèmes fiscaux de la colonisation. Ces systèmes ont donc pour base le droit fiscal français pour ce qui est des pays francophones, et le système fiscal portugais pour ce qui est de la Guinée Bissau. Mais contrairement aux systèmes d'emprunt qui ont connu une rapide évolution induite par le développement économique et social, les systèmes fiscaux des pays de l'UEMOA comme ceux des autres pays en voie de développement sont restés figés, presque en l'état de leur réception.

L'essentiel des réformes fiscales sont dictées par des considérations budgétaires, la préoccupation première des Pouvoirs Publics étant d'essayer de combler le gap qui existe entre d'une part, des dépenses publiques qui ne cessent d'augmenter, et d'autre part, des recettes fiscales dont la maîtrise reste incertaine. Cette situation explique la complexité et la lourdeur de ces systèmes fiscaux qui n'ont pas connu de véritables réformes de fond allant dans le sens de leur modernisation et de leur simplification.

La complexité des systèmes fiscaux apparaît d'abord à travers l'existence, encore dans certains Etats comme la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Niger, de la vieille méthode d'imposition cédulaire des revenus qui combine, d'une part une imposition distincte de chaque catégorie de revenu et d'autre part, un impôt de superposition: impôt général sur le revenu. Dans certains Etats, comme le Sénégal, où le système d'imposition cédulaire n'existe plus théoriquement, la technique d'imposition des revenus des personnes physiques en vigueur, qui allie des droits

proportionnels par catégorie de revenu et un droit progressif s'ajoutant auxdits droits, ressemble beaucoup au système d'imposition cédulaire.

L'on note aussi l'existence de techniques complexes de paiement de l'impôt sur le revenu avec, dans la plupart des Etats, un système de paiement par anticipation basé sur le versement d'acomptes provisionnels dont la méthode de calcul est très difficile à maîtriser. Ce qui occasionne des redressements fiscaux et l'application de pénalités préjudiciables aux entreprises.

Quant à la lourdeur des prélèvements fiscaux, elle s'explique par la portion congrue des contribuables qui sont connus des administrations fiscales de ces pays et qui s'acquittent correctement de leurs obligations fiscales.

En effet, il y a dans tous ces pays une coexistence entre, d'une part, un secteur dit moderne avec des entreprises régulièrement déclarées au fisc, et d'autre part, un secteur traditionnel qualifié d'informel, officiellement inconnu du fisc, qui occupe une bonne frange de la population. Le poids des prélèvements fiscaux est ainsi supporté par les entreprises du secteur dit formel et par les salariés. Cela se traduit naturellement par la lourdeur de la charge fiscale pour ces entreprises alors que, paradoxalement, le niveau de la pression fiscale est relativement très bas dans tous ces pays.

Pour ce qui concerne les revenus des valeurs mobilières, des différences fondamentales existent entre les Etats membres aussi bien par rapport aux taux d'imposition que par rapport aux modalités d'imposition.

Concernant les taux d'imposition les disparités sont frappantes. A titre d'exemple, le taux de droit commun de la retenue à la source sur les produits d'actions est de 18% au Bénin, 25% au Burkina Faso, 10% au Sénégal et 12% en Côte d'Ivoire (pour ce qui est des dividendes distribués par les sociétés non cotées à la BRVM). Les revenus d'obligations connaissent également d'importantes disparités : 6% au Burkina, 12% en Côte d'Ivoire, 25% au Niger.

Il est certain que de tels systèmes fiscaux ne favorisent pas le développement d'un marché financier intégré.

B. LE DEVELOPPEMENT DU MARCHE FINANCIER REGIONAL HANDICAPE PAR LA NATURE DES SYSTEMES FISCAUX

Dans un contexte de marché financier régional, comme celui de l'UEMOA, dont l'ambition est de promouvoir l'épargne intérieure et la mobilité des capitaux, la fiscalité applicable aux revenus de valeurs mobilières ne peut être neutre. En effet, le choix des placements de capitaux étant dicté, entre autres facteurs déterminants, par des considérations fiscales, les investisseurs avertis seront plus attirés par les Etats offrant des avantages fiscaux les plus attractifs. Or, les disparités que nous avons relevées entre les régimes fiscaux en vigueur dans les différents Etats de l'UEMOA constituent des facteurs réels de distorsion parce que pouvant considérablement influencer sur la mobilité des capitaux et même sur l'investissement en valeurs mobilières du fait de leur complexité et de leur lourdeur. En outre, la complexité des systèmes en vigueur dans les Etats membres de l'UEMOA et l'imprécision de certaines dispositions fiscales dans beaucoup de situation constituent une cause d'insécurité juridique pour les investisseurs non locaux.

Mettant l'accent sur l'importance de la sécurité juridique en droit fiscal, Frédéric DOUET considère, à juste raison que, «par essence, la règle de droit fiscal doit garantir la sécurité juridique de ses destinataires. Cette règle doit donc permettre de déterminer avec certitude le montant des impositions mise à la charge d'un contribuable. La sécurité fiscale des contribuables dépend du degré de précision avec lequel est déterminé le champ d'application des règles de droit fiscal»⁸. Aussi, tant que cette sécurité juridique ne sera pas assurée dans l'UEMOA par une politique adaptée de simplification et d'harmonisation des législations fiscales, il sera difficile d'attirer les capitaux étrangers.

L'analyse des régimes d'imposition et le constat de leur impact négatif sur le développement du marché financier nous amène à proposer quelques pistes de réformes dont la mise en œuvre rendrait le marché financier plus attractif et son fonctionnement plus harmonieux.

8 DOUET Frédéric : « Contribution à l'Etude de la sécurité Juridique en Droit Fiscal Interne Français », LGDJ, EJA, Paris 1997, page 13.

II. QUELQUES PISTES DE REFORME

Nous pensons qu'il est impératif, malgré les errements constatés dans l'application des mesures préconisées par l'UEMOA, de poursuivre la politique d'harmonisation de la fiscalité des revenus de valeurs mobilières pour assurer un fonctionnement harmonieux du marché financier régional. Cependant, l'UEMOA doit également prendre des mesures d'accompagnement devenues indispensables.

A. NECESSITE DE POURSUIVRE LA POLITIQUE D'HARMONISATION DE LA FISCALITE DES REVENUS DE VALEURS MOBILIERES

L'application par les Etats membres des mesures préconisées par l'UEMOA est partielle et mitigée pour plusieurs raisons dont les plus déterminantes sont à notre avis :

- le régime juridique de l'acte pris par l'UEMOA : le Conseil des Ministres a préféré prendre une simple recommandation au lieu d'une décision ou d'un règlement ; ce qui laisse aux Etats toute la latitude quant à la mise en application des mesures préconisées ;
- les difficultés d'ordre budgétaire qui semblent être l'une des principales raisons de l'application partielle et mitigée desdites mesures ;
- les politiques d'ajustement structurel imposées par les bailleurs de fonds laissent une faible marge de manœuvre aux pays « en voie de développement » pour toutes les réformes susceptibles d'avoir une incidence budgétaire ;
- l'importance que les Etats attachent à leur souveraineté, en particulier lorsqu'il s'agit d'un aspect aussi sensible que la fiscalité directe. Cela n'est d'ailleurs pas propre à l'UEMOA. Par exemple, dans l'Union Européenne de nombreuses tentatives pour revoir la règle de l'unanimité qui régit encore les prises de décision en matière fiscale ont échouées⁹.

⁹ FAVERT J. Marc fait remarquer que bien que l'Acte unique européen de 1986, le Traité de Maastricht de 1992 et le Traité d'Amsterdam de 1997 aient réduit le nombre des hypothèses de vote à l'unanimité, ce système de vote subsiste encore dans plusieurs domaines essentiels, notamment pour l'harmonisation des dispositions fiscales des Etats membres. Voir son ouvrage : «Droit et Pratique de l'Union européenne », 3^{ème} Ed. Gualino Editeur, Paris-2001, page 72.

Or, sans une harmonisation des fiscalités applicables aux revenus des valeurs mobilières, le marché financier régional continuera de connaître des distorsions importantes de nature à perturber son fonctionnement et à hypothéquer son développement.

Aussi, malgré les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre, la politique d'harmonisation des fiscalités initiée par l'UEMOA ne doit pas être abandonnée. Elle doit simplement être revue tant du point de vue de la méthode utilisée que par rapport au degré et au contenu même de l'harmonisation.

En ce qui concerne la méthode d'harmonisation, il faudrait que la coordination soit privilégiée par rapport à la centralisation car, s'agissant d'impôts directs, une centralisation poussée risquerait d'être dissuasive pour les Etats qui, par essence, sont très jaloux de leur souveraineté.

Toujours concernant la méthode, il faudrait davantage privilégier la concertation et la persuasion pour convaincre les Etats de l'importance et des enjeux de cette harmonisation. Toutefois, au lieu d'une initiative timide qui consiste, par la voie d'une simple recommandation, à laisser aux Etats toute la latitude quant à l'application des mesures préconisées, la coordination doit être renforcée ; c'est-à-dire que les Etats membres doivent accepter «une mise en commun délibérée et limitée de leur souveraineté fiscale en vue d'une prise de décision collective»¹⁰.

Par ailleurs, comme instrument juridique, la directive qui lie les Etats membres quant aux résultats nous paraît plus appropriée que le règlement qui est plus contraignant parce qu'obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable.

¹⁰ E ASSIMACOPOULOU rappelle qu'une telle démarche, proposée par la Commission de l'Union Européenne, aurait permis d'éviter un transfert imperceptible de souveraineté, déjà effectué, de chacun des Etats membres aux forces du marché dans le domaine de la fiscalité. Voir son ouvrage : «L'Harmonisation de la fiscalité de l'épargne dans les pays de la Communauté », LDGJ, EJA, Paris, 2000, p.18.

Quant à son contenu, l'harmonisation devrait s'étendre, au delà des taux de prélèvement sur les revenus des valeurs mobilières, aux systèmes nationaux d'imposition des revenus qui doivent être revus dans le sens de leur modernisation et de leur simplification. Mais pour être mieux perçue par les Etats, l'harmonisation de la fiscalité des valeurs mobilières devrait être accompagnée par quelques mesures qui nous paraissent indispensables.

B. QUELQUES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLES

La première mesure concerne la nécessité pour les Etats membres de l'UMEOA de signer une convention fiscale.

Les conventions fiscales ont généralement pour objet d'éviter les doubles impositions qui pourraient résulter, pour les personnes dont le domicile fiscal est situé dans l'un des Etats contractants, de la perception simultanée ou successive dans cet Etat contractant et dans l'autre (ou les autres) Etat contractant des impôts couverts par le champ d'application desdites conventions. Elles peuvent régler, en particulier, en ce qui concerne l'imposition des revenus d'une personne physique ou morale, la répartition de ces revenus entre les Etats signataires selon des modalités précises.

Un autre objet des conventions fiscales concerne l'assistance administrative entre les Administrations fiscales des Etats contractants. Ainsi, ces administrations pourront se transmettre des renseignements d'ordre fiscal à leur disposition et qui sont utiles pour assurer l'établissement et le recouvrement régulier des impôts couverts par le champ d'application des conventions. Il existe aussi, en droit fiscal international des conventions d'assistance au recouvrement.

La signature d'une convention fiscale multilatérale entre les Etats membres de l'UMEOA permettrait ainsi d'éviter les doubles ou multiples impositions des revenus de valeurs mobilières qui constituent un facteur d'immobilisation des investisseurs.

Par ailleurs, à travers cette convention fiscale, l'on pourrait prévoir une clef de répartition des prélèvements sur les revenus de valeurs mobilières entre Etat d'origine de l'investisseur et Etat du siège de l'entité distributrice. L'intérêt d'une telle clause est double : elle permet à la fois de tenir compte des disparités économiques existants entre Etats membres

et d'atténuer les effets négatifs d'une concurrence fiscale entre eux. Une telle démarche est un gage de succès de la politique d'harmonisation car elle permet d'écarter les réticences basées sur les considérations budgétaires. Il convient de souligner que deux conventions fiscales multilatérales ont été signées par certains membres de l'UEMOA : il s'agit de la convention générale de coopération fiscale entre les Etats membres de l'OCAM signée à Fort-Lamy le 29 janvier 1971¹¹ et de la convention fiscale des Etats membres de la CEAO signée à Bamako le 29 octobre 1984¹².

Même si l'OCAM et la CEAO ont été dissoutes, les conventions fiscales signées par les Etats membres de ces deux organisations restent en principe toujours en vigueur.

Cependant, l'application de ces deux conventions fiscales pose des problèmes. Pour ce qui est de la convention fiscale CEAO, il existe deux Etats membres de l'UEMOA qui n'ont jamais été membres de la CEAO à savoir le Togo et la Guinée Bissau. Aussi, le Bénin qui a adhéré à la CEAO après la signature de la convention fiscale entre les Etats membres de cette organisation n'est pas lié par cette convention.

En ce qui concerne la convention fiscale OCAM, certains Etats membres de cette organisation ne l'auraient pas signée. En outre, un Etat comme l'Ile Maurice l'aurait dénoncée. Par conséquent, seule la signature d'une convention fiscale multilatérale entre les Etats membres de l'UEMOA pourra écarter de manière durable les risques de doubles ou multiples impositions.

La seconde mesure d'accompagnement concerne l'élargissement de l'assiette qui doit être concomitante avec la mise en œuvre de la politique d'harmonisation.

L'une des caractéristiques des finances publiques des pays de l'UEMOA est la faiblesse du niveau de la pression fiscale. Le taux moyen de la pression fiscale est passé de 12,50% en 1993 (son niveau le plus bas au cours des dix dernières années) à 15,50% en 1996¹³.

¹¹ Cf. Journal Officiel de la République du Sénégal (JORS) n°4209 du 19/02/72, p.25 publiant la loi n°72-12 du 1^{er} février 1972 autorisant le Président de la République du Sénégal à ratifier ladite convention.

¹² Cf. JORS n°5128 du 26 juillet 1986 publiant la loi n°86-24 du 16 juin 1976 autorisant le Président de la République du Sénégal à approuver ladite convention.

¹³ Cf. Rapport du Gouverneur de la BCEAO sur la situation économique, financière et monétaire des Etats de l'Union, 1997.

Depuis, il semble se stabiliser à 15%. L'écart constaté entre 1993 et les années en cours s'explique par les actions qui ont été menées par les gouvernements et visant :

- la simplification de la législation fiscale ;
- le désarmement tarifaire au niveau des cordons douaniers ;
- l'élargissement de l'assiette fiscale en direction notamment du secteur informel ;
- le renforcement du contrôle et de la lutte contre la fraude ;
- et la limitation des exonérations.

Malgré les efforts considérables consentis par certains Etats et dont l'objectif principal est d'équilibrer les recettes fiscales par rapport aux dépenses courantes, il demeure que le niveau de la pression fiscale est encore particulièrement bas comparé à celui des pays européens : la moyenne pour ces pays avoisine les 30%¹⁴. Cette situation s'explique, comme nous l'avons déjà évoqué, par l'existence dans tous les pays de l'UEMOA d'un secteur informel¹⁵ qui malgré son dynamisme dans les domaines de l'emploi et de la distribution des revenus échappe encore largement à l'impôt.

L'enjeu de la maîtrise et de la fiscalisation du secteur informel est tellement important que les chances de succès de la politique d'harmonisation de la fiscalité des valeurs mobilières entreprise par l'UEMOA dépend dans une large mesure de la capacité des Etats à accompagner les mesures prises dans le cadre de cette harmonisation par des réformes hardies allant dans le sens de l'élargissement de l'assiette fiscale.

Les réformes déjà entreprises dans ce domaine par un pays comme le Mali pourraient servir d'exemple à d'autres pays de l'Union. Le Mali vient d'opter, à travers la loi N°99-011 du 01 Avril 1999 pour l'institution d'un impôt synthétique. Cet impôt est dû par les exploitants individuels réalisant plus de 30 millions de chiffre d'affaires annuel. L'assujettissement à l'impôt synthétique, dont les montants sont fixes et varient selon la nature de l'activité et le

¹⁴ Cf. le journal le « le Monde » du mercredi 10 novembre 1999, citant les données provisoires pour l'année 1998 publiées par l'OCDE.

¹⁵ Voir Abdoul Hamid FALL : « Contribution à une réflexion sur la Fiscalité de développement au Sénégal », Thèse pour le Doctorat présenté et soutenu publiquement le 30 mai 2001 à l'Université des Sciences sociales de Toulouse 1.

niveau du chiffre d'affaires, libère l'entreprise concernée de tous autres impôts ou taxes directs ou indirects intérieurs. Cette technique d'imposition qui a le mérite d'être simple et adaptée au contexte social et économique des pays de la sous région, apparaît comme un début de solution à l'épineux problème de l'élargissement de l'assiette fiscale.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si cette réforme a été introduite au Mali en même temps que la mise en vigueur des mesures préconisées par l'UEMOA au titre de l'harmonisation de la fiscalité des valeurs mobilières.