

TAXATION DANS LES ÉTATS FRAGILISÉS

L'exemple de la Somalie

Gaël Raballand
graballand@worldbank.org

1 Que savons-nous de la taxation (douanière) dans les États fragilisés ?

2 Étude du cas de la Somalie - parallèles et particularités

3 Que peuvent faire les donateurs dans ce domaine ?

Piètre bilan en matière de réforme dans les pays FCV (pays en situation de fragilité, conflit et violence)

1. Ratio revenu intérieur/PIB plus bas dans les pays fragilisés que dans d'autres pays en développement (Akitoby et coll. 2020, Isar 2020).
2. Les réformes fiscales dans les pays FCV ont une plus forte probabilité d'échec et souffrent dans le même temps d'une absence
Comment cela peut-il s'expliquer ? Quels sont les domaines habituellement négligés ?
3. L'économie politique, l'histoire et les normes/contextes sociaux ont beaucoup d'importance. C'est encore plus vrai dans les pays FCV où l'État est contesté par des groupes armés et souffre habituellement d'un manque de légitimité. Cependant, cet aspect est fréquemment négligé dans les réformes fiscales. (Cloutier et coll. 2021).
4. Une approche pluridisciplinaire est indispensable, combinant des

1 Les recettes douanières sont essentielles pour la construction de l'État.

2 Mais qui est taxé ? Sur quoi et pour quoi ? Ces questions importent vraiment.

3

4 Actuellement, la fiscalité repose sur un processus de marchandage et un rapport de pouvoir, en particulier dans les pays FCV. La lutte contre la fraude est cruciale (de même que la lutte contre la corruption), mais se traduit difficilement dans les faits.

Les donateurs doivent intégrer la dimension d'économie politique des réformes fiscales, notamment dans ce type d'environnement. Tout est affaire de politique/légitimité et de marchandage.

La douane selon une perspective fiscale – un paradoxe

Large pourvoyeur de recettes (parce que le commerce résiste aux conflits)

Plus de 40 % des recettes fiscales sont réellement « perçues » par la douane (y compris la TVA).

Le commerce est indispensable aux groupes armés pour leur approvisionnement et pour leur permettre de générer des revenus.

Les marchandises sont plus faciles à taxer que les personnes.

Mais « marchandage » avec les principaux opérateurs => niveau de taxation relativement faible et habituellement inéquitable, faisant peser un lourd fardeau sur les biens de consommation.

La douane définit de manière empirique un « niveau de taxation acceptable » pour les opérateurs afin d'éviter la contrebande et de soutenir les activités de l'économie locale.

L'aspect recettes est habituellement prédominant au sein des autorités centrales, qui peuvent abandonner certains postes/points de passage frontaliers si le potentiel de recettes est faible.

La douane selon une perspective de construction de l'État

En théorie, la douane contribue au « contrat fiscal » : les recettes servent à la prestation des services qui permettent de renforcer la légitimité de l'État (Brautigam et coll. 2008).

La douane joue un rôle primordial pour générer la trésorerie nécessaire pour rémunérer les fonctionnaires dans les régions éloignées

=> rôle central dans le financement des institutions de l'État dans les régions éloignées.

Rôle ambivalent des opérateurs qui peuvent soutenir des groupes militants (ou non) (Lacher 2012).

Les choix sécuritaires (tels que les fermetures de frontières) ne sont habituellement pas durables, car le commerce est une source de revenus essentielle dans les régions éloignées/zones portuaires.

La douane joue habituellement un rôle important dans la collecte de renseignements et contribue à la sécurité.

La douane peut être perçue comme un facilitateur faisant le lien entre l'appareil de sécurité de l'État et les opérateurs/populations.

Quel est le modèle de taxation implicite ?

Il repose sur l'hypothèse selon laquelle « si les taxes sont acquittées, l'État fournira de meilleurs services », avec les implications suivantes :

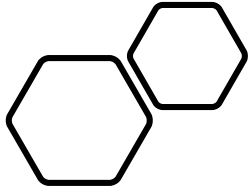
- une acceptation de l'impôt associée à une forte légitimité de l'État ;
- un système de recouvrement centralisé et transparent ;
- un système de recouvrement officialisé.

Partant, les réformes fiscales des pays à faible revenu doivent poursuivre les principaux objectifs suivants :

- « officialisation » du secteur informel pour élargir la base fiscale (problème de l'« obsession de l'enregistrement », Moore 2020) ;
- « transition fiscale », pour passer de la philosophie de la taxation des échanges à celle des ressources publiques (Chambas 2005) ;
- « segmentation des contribuables » pour faciliter les paiements (par ex. gros contribuables) (Vehorn 2011, Macedo 2011).

En réalité, les choses se présentent différemment :

- L'État n'a ni le monopole fiscal ni le monopole de la force, en raison de son manque de légitimité. Il est confronté à une forte concurrence fiscale de la part des groupes armés ou des autorités locales (Bandula-Irwin et coll. 2021). Et la taxation est principalement informelle (Van den Boogaard et coll. 2021).
- Dans bien des cas, la lutte contre la fraude est impossible (en raison de la présence limitée de l'État en dehors des ports et des faibles capacités, ce qui se traduit par un recouvrement limité).
- En fait, le niveau de taxation est principalement le résultat des processus de marchandage entre des acteurs puissants, même au niveau local. (Concentration des recettes douanières : 20 opérateurs Décembre 2021 représentent 50 pour cent des recettes douanières de Mogadiscio) (Banque mondiale, 2021)



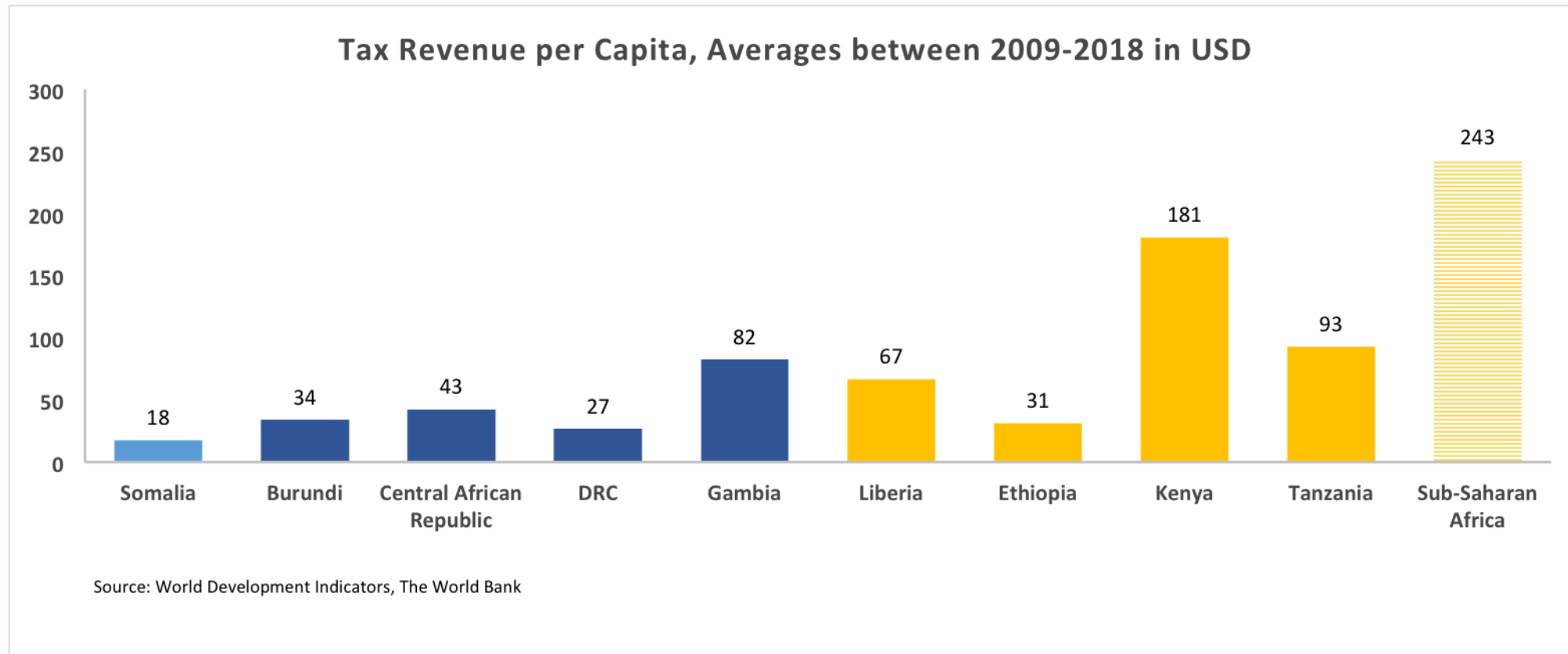
- Étude du cas de la Somalie





- De grandes parties du territoire sont encore contestées (et sont le théâtre d'opérations militaires)
- Faible légitimité des autorités fédérales et construction de l'État encore en cours (Clourtier et coll. 2021).
- Importance de la concurrence fiscale (groupes armés/autorités locales/anciens/autorités religieuses) (Banque mondiale, 2020)
- Absence de données fiables
- Administration fiscale aux prises avec de graves problèmes

Étude du cas de la Somalie – difficultés à recouvrer les taxes



1. Les recettes fiscales de la Somalie ont toujours été faibles [même pendant l'ère coloniale à grand renfort de subventions massives] (moins de 10 pour cent du PIB depuis 1960]

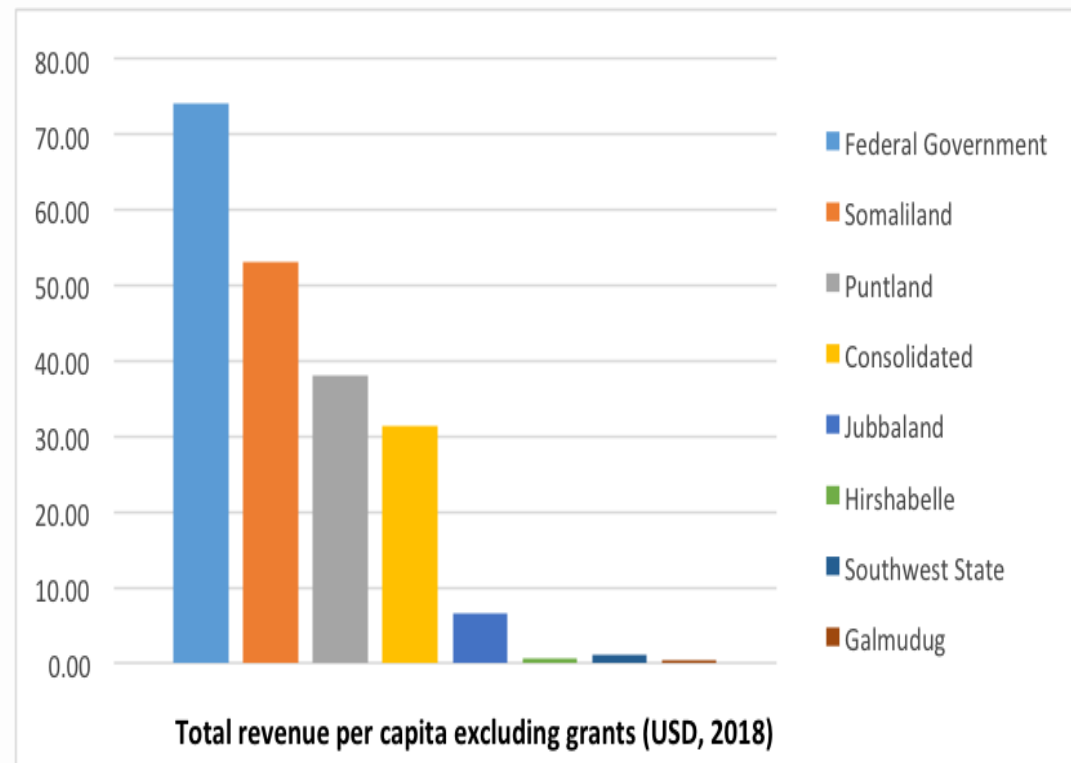
Principales causes : problème de l'acceptation de l'État/impôt ; importance du bétail/de l'agriculture, difficile à taxer.

2. Les taxes sur les opérations commerciales ont toujours été la principale source de prélèvements fiscaux en Somalie

[C'est fréquent dans les États fragilisés. Autour de 60 à 65 pour cent entre la fin des années 1970 et la fin des années 1980 (Purohit, 1990)]

3. L'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu ont toujours été bas (mais plus élevés qu'aujourd'hui)

- Trois principales autorités portuaires/douanières (FGS/PSS/JSS)
 - Les recettes douanières sont encore perçues/générées au niveau des États membres fédérés
 - Certaines villes frontalières collectent plus de taxes que les États membres => inégalité flagrante en termes de recettes douanières potentielles
- Seulement des droits spécifiques (taxes basées sur le nombre de colis) et tous les conteneurs sont dépotés pour compter les colis
 - => pas d'évaluation ni de classement dans le SH
- Déclarations effectuées par les agents des douanes



Étude du cas de la Somalie – qu'est-ce qui a déjà été fait et que reste-t-il à faire ?

- Le classement dans le SH a déjà été adopté et une annexe au tarif douanier national avec des taux ad valorem a été mise en place (sur le modèle de l'annexe COMESA)
- Le système de déclaration a été mis en œuvre
- Réunions régulières de haut niveau avec les autorités du Puntland et du Jubaland
- Formation d'analystes de données

=> la douane continue de collecter environ 50 % du total des recettes en Somalie et le recouvrement est en hausse

- Une base de données d'évaluation nationale entre les ports
- Mise en œuvre d'un système informatique national
- Réforme des RH et renforcement des capacités/compétences
- Partage des recettes entre le gouvernement fédéral et les États membres et mise en œuvre d'accords d'affectation des recettes

- Soutien des réformes douanières de base en matière de procédures/structures organisationnelles/formation
- Soutien de la convergence du niveau de taxation entre le gouvernement fédéral et les États membres
- Soutien aux discussions initiales sur le partage des recettes douanières entre le gouvernement fédéral et les États membres

Il est primordial de mieux associer technique et politique dans cette configuration

- Combiner les efforts de lutte contre la fraude et contre la corruption. Les gros opérateurs sont les principaux auteurs d'évasion fiscale.
- Déployer le personnel douanier dans les zones frontalières fragilisées pour restaurer la présence de l'État dans les régions revendiquées par les groupes armés. Le critère de rentabilité ne doit pas être le seul critère.
- Utiliser les données et développer l'analyse de données sont des aspects importants pour améliorer la capacité à mobiliser l'impôt pour le bien public.

Principales références

- Bandula-Irwin, Tanya, Gallien, Max, Jackson, Shley, van den Boogaard, Vanessa et Weigand, Florian (2021). « Beyond Greed: Why Armed Groups Tax » (« *Au-delà de la cupidité : pourquoi les groupes armés prélèvent des taxes* »), document de travail 131 de l'ICTD.
- Bräutigam, Deborah, Odd-Helge Fjeldstad et Mick Moore. 2008. « Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent » (« *Taxation et construction de l'État dans les pays en développement : capacité et consentement* »). Cambridge : Cambridge University Press.
- Cantens, T. & Raballand G. (2017). « Cross-Border Trade, Insecurity and the Role of Customs: Some Lessons from Six Field Studies in (Post)-Conflict Regions » (« *Commerce transfrontalier, insécurité et rôle de la douane : quelques enseignements tirés de six études de terrain dans des régions de (post-)conflit* »). Document de travail 67 de l'ICTD.
- Cantens, T. & Raballand G. (2021). « Taxation and Customs Reforms in Fragile States: Between Bargaining and Enforcement » (« *Taxation et réformes douanières dans les États fragilisés : entre marchandage et lutte contre la fraude* ») document de travail 120 de l'ICTD.
- Cloutier, Mathieu, Hassan, Hodan, Isser, Deborah, Raballand, Gael, (2021). « Understanding Somalia's Social Contract and State-Building Efforts - Consequences for Donor Interventions » (« *Comprendre le contrat social somalien et les efforts de construction de l'État – conséquences pour l'intervention des donateurs* »), mimeo.
- Drummond, Paulo, Wendell Daal, Nandini Srivastava et Luiz Edgard Oliveira (2012). « Mobilizing Revenue in Sub-Saharan Africa: Empirical Norms and Key Determinants » (« *Mobilisation des recettes en Afrique subsaharienne : normes empiriques et principaux déterminants* »). Document de travail 12/108 du FMI, Washington, DC.
- Van den Boogaard, Vanessa et Santoro, Fabrizio (2021). « Explaining Informal Taxation and Revenue Generation: Evidence from south-central Somalia » (« *Expliquer la taxation informelle et la génération de recettes : cas du centre-sud de la Somalie* »), document de travail 118 de l'ICTD.
- Banque mondiale. 2020. « Domestic Resource Mobilization in Somalia » (« *Mobilisation des ressources intérieures en Somalie* »). Washington DC : Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2021. « Somalia – Country Economic Memorandum » (« *Somalie – aide-mémoire économique* »). Washington DC : Banque mondiale.

Merci de votre attention !