

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Stage de formation sur la politique, la législation
et l'administration fiscales

Addis-Abéba, 8-27 octobre 1973

LA POLITIQUE FISCALE ET LA PROMOTION DES EXPORTATIONS

Introduction

La disponibilité de devises étrangères, en quantité suffisante et en temps opportun, est l'un des facteurs essentiels de l'accélération du développement économique et social dans les pays en voie de développement. Outre qu'ils s'efforcent d'obtenir une aide extérieure sous forme de subventions et de prêts à des conditions libérales, les pays en voie de développement reconnaissent en général la nécessité d'intensifier les efforts qu'ils déploient en vue d'augmenter leurs recettes d'exportations. Il s'agit là d'un besoin d'autant plus pressant que les recettes provenant des exportations de produits traditionnels sont en baisse et que le service de la dette extérieure impose une charge croissante. On constate en particulier une augmentation du volume des emprunts extérieurs auxquels recourent les pays africains en voie de développement pour financer leurs dépenses de développement. Dans nombre de pays africains, l'intérêt de la dette publique représente plus de 10 p. 100 de toutes les dépenses du gouvernement central. Le remboursement du principal pose également un problème. Tous ces engagements impliquent un règlement en devises et, comme il s'agit là d'obligations contractuelles, on ne peut s'y soustraire à moins que les fournisseurs d'aide ne fassent des concessions en la matière.

Le succès de la campagne en faveur des exportations que pourraient entreprendre les différents pays dépendrait de divers facteurs et notamment de la création des institutions nécessaires. L'influence de la politique fiscale sur la promotion des exportations, bien qu'importante, n'est que l'un des nombreux éléments du problème.

Caractéristiques essentielles du commerce extérieur des pays en voie de développement

En général, les exportations des pays en voie de développement se concentrent sur quelques produits primaires, qui constituent une forte proportion du volume total des ventes à l'étranger, tandis que leurs importations sont beaucoup plus diversifiées. Celles-ci se composent

Préparé par:

I.A. Malik
Conseiller régional en finances
publiques et en gestion budgétaire
CEA

en majeure partie de diverses catégories de biens d'équipement et d'autres articles manufacturés. Les prix des produits primaires exportés par les pays en voie de développement ont tendance à varier notablement. Comme chacun de ces pays n'exporte qu'un ou deux produits et mettent ainsi tous leurs oeufs dans le même panier, leurs recettes en devises sont également sujettes à de grandes fluctuations. L'évolution des termes de l'échange enregistrée ces derniers temps a été, en général, défavorable aux pays en voie de développement. Une tendance défavorable à long terme des prix des produits primaires par rapport à ceux des produits manufacturés signifie qu'un pays en voie de développement doit fournir un volume accru de produits primaires pour importer une quantité donnée d'articles manufacturés à l'étranger. Comme cet état de choses exerce une pression constante sur la balance des paiements des pays en cours de développement, ces derniers sont toujours en train de réviser leurs politiques commerciales en vue d'atténuer cette pression.

Importance des taxes à l'exportation pour les recettes publiques

Etant donné que les dépenses du secteur public augmentent rapidement, il est grand besoin d'accroître les recettes. Les politiques fiscales d'un grand nombre de pays sont conçues à cette fin. Dans ces conditions, il est difficile aux pays en voie de développement de supprimer les droits de sortie lorsque ceux-ci contribuent pour une large part aux recettes publiques. L'objectif concernant l'augmentation des recettes est sans doute important. Il faut cependant opérer d'urgence tous aménagements opportuns dans les cas où certaines des mesures fiscales ou autres risquent d'influer défavorablement sur la promotion des exportations. A moins que ce processus d'ajustement ne revête un caractère permanent, même l'effet de certains stimulants à l'exportation risque d'être annulé.

D'une manière générale, les droits de sortie sont en principe rétrogrades et ont pour effet de décourager les exportations. L'objectif doit être de les remplacer lorsqu'il sera possible d'appliquer effectivement d'autres formes de taxation pour accroître les recettes. De toute façon, les droits de sortie ne sont pas une source sûre de recettes publiques en raison de l'effet produit par les variations des prix sur le marché mondial. Par conséquent, les pays auraient avantage à remplacer au plus tôt ces droits par des sources plus stables et croissantes de recettes. Les fluctuations du produit des taxes à l'exportation posent des problèmes de gestion financière, de sorte que ces droits sont également défavorables à cet égard.

Si elles étaient en général beaucoup moins importantes que durant le boom qui avait accompagné la guerre de Corée entre 1950 et 1956, les taxes à l'importation représentaient encore, vers 1965, 10 p. 100 au moins des recettes fiscales de l'administration centrale à Madagascar, au Nigéria, en Ouganda, au Soudan et au Tchad.

Dans les cas où le pourcentage des recettes fiscales totales fourni par les taxes à l'exportation a dépassé le rapport des exportations au produit national brut (comme au Nigéria, en Ouganda et au Soudan), cela traduisait le fait que le secteur des exportations était, par rapport à la valeur du produit final, plus fortement imposé que les autres branches de l'économie prises ensemble.

Il convient de noter à ce propos qu'on n'a peut-être pas accordé à l'inélasticité fondamentale du régime fiscal de nombreux pays africains toute l'attention voulue parce que cette caractéristique est souvent obscurcie par des mouvements extérieurs à l'économie nationale. Lorsqu'on dispose de devises étrangères, grâce à une hausse des prix des principaux produits d'exportation ou pour d'autres raisons, les importations augmentent de même que le produit des droits d'entrée. Lorsque les recettes provenant du commerce extérieur fléchissent, les devises deviennent surévaluées tandis que baisse la valeur réelle des taxes relatives au commerce extérieur.

Outre que les gouvernements dépendent directement des taxes prélevées sur le commerce extérieur, un grand nombre d'autres taxes dépendent directement ou indirectement du commerce extérieur, par exemple les impôts sur les ventes de produits importés ou les impôts sur le revenu versés par les sociétés tributaires soit des importations de matières premières, soit du commerce d'exportation.

Incidence et effets économiques des droits d'exportation

L'incidence juridique des droits d'exportation concerne généralement les exportateurs auprès desquels le gouvernement perçoit ces taxes. Toutefois, comme l'incidence de ces impôts se déplace fréquemment, ceux-ci frappent rarement les exportateurs. Ainsi, on peut passer le fardeau de l'impôt aux acheteurs (soit aux consommateurs étrangers), aux producteurs nationaux, aux propriétaires fonciers ou aux travailleurs. L'incidence finale de ces droits peut avec le temps se répartir entre consommateurs, intermédiaires, producteurs, propriétaires et travailleurs.

Une offre élastique accompagnée d'une demande inélastique conduit à faire supporter cette charge fiscale par les consommateurs, tandis qu'une offre inélastique accompagnée d'une demande élastique tend à rejeter l'impôt sur les producteurs.

L'offre est inélastique lorsque les ressources servant à la production d'un bien donné sont hautement spécialisées dans cet emploi et ne peuvent être facilement consacrées à d'autres activités en raison des conditions technologiques existantes ou de l'absence d'autres possibilités d'emploi. L'inélasticité de l'offre peut tenir également à l'absence d'informations en matière de débouchés, à un manque de réaction aux stimulants économiques et à d'autres facteurs d'immobilité.

L'offre tend à être élastique par rapport aux prix lorsque les ressources nécessaires à la production d'un bien donné ne sont pas hautement spécialisées et ont diverses possibilités d'emploi, qui sont connues des propriétaires de ressources capables d'en tirer parti et disposés à le faire. L'élasticité de la demande mondiale dépend des goûts des consommateurs, des prix des produits concurrents et des possibilités techniques de remplacer le produit en cause par d'autres matières, soit naturelles soit synthétiques, ou de modifier les procédés de production en vue de changer la quantité d'une matière première entrant dans la fabrication d'un produit fini.

Dans le cas d'un pays qui occupe une position monopolistique sur le marché mondial, il est concevable que l'impôt puisse être en totalité ou en grande partie rejeté sur les consommateurs étrangers sans qu'il en résulte une réduction appréciable du volume des ventes. D'autre part, si les exportations sont imposées pendant que le revenu des exportateurs est en hausse, grâce à une augmentation soit de la production ou des prix soit des deux à la fois, cela peut revenir tout simplement à taxer des gains inespérés. Or, une telle taxation est en principe acceptable et même souhaitable.

Bien que ces généralisations puissent former un cadre d'analyse, il est à noter qu'une connaissance incomplète de l'état de la demande et du comportement des producteurs dans les pays en voie de développement empêche souvent les responsables de parvenir à de fermes conclusions au sujet de certains droits d'exportation.

Il est cependant un fait qui apparaît très clairement. Lorsque l'offre est réellement élastique par rapport aux prix, le prélèvement d'un droit de sortie, en abaissant le prix net des marchandises visées, entraîne généralement une réduction des exportations et de la production lorsque, comme c'est ordinairement le cas, le marché intérieur est relativement exigü. A la longue, l'imposition des récoltes d'exportation tend à déboucher sur une contraction relative de la production des denrées taxées, en l'absence de facteurs compensatoires. Une baisse de la production a normalement pour effet de réduire le volume des exportations. Toutefois, si les exportations sont régies par un accord international portant sur un produit de base, comme dans le cas du café, ou par tout autre arrangement de même ordre, il se peut que l'inélasticité de l'offre et le volume des exportations ne soient pas étroitement liés. En l'absence de contrôles, la production tend à dépasser les contingents d'exportation, particulièrement dans les pays qui ont le plus grand avantage relatif à produire la denrée en cause. Dans ces conditions, il se peut qu'un pays ne se préoccupe pas des effets défavorables que pourrait exercer sur la production un droit de sortie envisagé comme un moyen commode de restreindre la production.

Lorsque les taux des droits de sortie sont convenablement aménagés en fonction des prix à l'exportation, grâce à la modification de la législation fiscale ou à l'application de taux à

échelle mobile, les effets de freinage correspondants peuvent être grandement atténués. Un tel régime permet également d'absorber une partie des gains résultant d'une hausse des cours mondiaux, tout en aidant à isoler l'économie des conséquences découlant des fluctuations en matière d'exportations. Cependant, l'application persistante de taux élevés d'imposition en période de baisse des prix risque d'être onéreuse et préjudiciable aux recettes d'exportation.

Il faut préciser dans ce contexte certains des principaux effets de freinage qu'exercent les droits d'exportation.

En général, les droits de sortie établissent une distinction entre les marchandises imposées et non imposées, ce qui peut affecter la répartition des ressources de trois différentes manières.

- a) En premier lieu, les exportateurs de produits taxés auront tendance à orienter ces marchandises vers le marché intérieur ou à rechercher des circuits illicites d'exportation;
- b) Pour autant qu'il y ait des biens d'exportation non taxés, certaines ressources seront détournées à leur profit;
- c) Si les droits de sortie s'appliquent à toute la gamme des marchandises expédiées à l'étranger, la production tendra à se concentrer sur les catégories de biens destinés à la consommation intérieure et peut-être même à se retirer dans le secteur économique de subsistance.

Il est clair que les droits d'exportation ont de considérables effets de freinage, de sorte qu'il ne faut pas trop compter sur ces taxes en tant qu'instrument fiscal.

On fait parfois valoir que les droits d'exportation peuvent raisonnablement remplacer l'impôt sur le revenu des exploitants agricoles, qui est fort difficile à percevoir. Bien qu'une telle mesure puisse être tolérée à court terme, elle pose un problème du fait que les taxes à l'exportation, par définition, ne frappent que la production non destinée au marché intérieur. Le produit de ces droits varie plus que proportionnellement avec le volume des exportations et, vraisemblablement, avec les prix correspondants.

Rôle des offices de commercialisation

Le présent exposé serait incomplet si l'on évoquait pas le rôle que jouent les offices de commercialisation ou les monopoles statutaires établis par différents gouvernements pour vendre certains produits d'exportation.

Dans la majorité des pays africains, ces offices ont été créés pour assurer des opérations de stabilisation et pour améliorer la commercialisation des principales récoltes d'exportation. Avec le temps, ces organismes ont également servi à mobiliser des recettes considérables

pour former d'énormes réserves de fonds affectés au développement. Ces recettes provenaient des excédents commerciaux que les offices de commercialisation ont réalisés en payant aux producteurs des prix inférieurs aux cours mondiaux. On peut citer comme exemples bien connus les offices de commercialisation de quatre pays ouest-africains : Gambie, Ghana, Nigéria et Sierra Leone. Il existe aussi de tels organismes en Afrique de l'est et du centre ainsi qu'en d'autres régions.

Au Nigéria, les offices de commercialisation ont élaboré une formule selon laquelle 70 p. 100 de leurs profits sont retenus aux fins des opérations de stabilisation, tandis que 22½ p. 100 de ces bénéfices sont affectés au développement et 7½ p. 100 à la recherche. Les allocations en faveur du développement sont généralement versées par ces offices aux commissions régionales pour le développement de la production.

Les effets restrictifs de l'imposition des exportations, dont il est question ci-dessus, affectent également les excédents accumulés d'année en année par les offices de commercialisation. Il existe une forte masse d'opinions selon lesquelles, tant qu'un pays demeure largement tributaire de l'imposition des exportations, les excédents commerciaux de l'office de commercialisation doivent être transformés, par un aménagement approprié de la structure fiscale, en droits de sortie et traités de la même façon que les autres recettes publiques. Cela permet de séparer nettement les attributions du gouvernement en matière de développement des fonctions exercées par les offices de commercialisation, telles que la stabilisation intrasaisonnière des prix, l'organisation des opérations de stabilisation, etc., fonctions qui peuvent être raisonnablement considérées comme reflétant les intérêts des cultivateurs. D'autre part, il faut espérer qu'on pourra établir une structure fiscale plus équitable et moins aberrante lorsqu'il deviendra possible de prélever des impôts directs sur d'autres sources de revenu.

But des stimulants fiscaux

Le but des stimulants fiscaux est probablement d'inciter les intéressés à faire ce que le gouvernement juge opportun. Par conséquent, on devrait déployer des efforts sur le plan administratif pour étendre ces encouragements au plus grand nombre de personnes possible dans le cadre de la législation pertinente au lieu d'en limiter l'application à celles que permet d'atteindre une stricte interprétation de la lettre de la loi. Il y a deux manières d'accorder des privilèges fiscaux, soit de façon restreinte, à la discrétion de l'administration et sur demande; soit de façon libérale, à tous ceux auxquels s'appliquent ces dispositions législatives. La première de ces méthodes se recommande fortement au point de vue de l'efficacité par dollar de recettes sacrifié lorsque les trois conditions suivantes sont remplies :

- i) les administrateurs savent ce qu'ils font;
- ii) les avantages sont substantiels;

- iii) le public accepte ces privilèges discrétionnaires ou bien il y a nécessité urgente d'appliquer de telles mesures, qu'elles soient acceptables ou non.

Dans le cadre d'un système aussi étroit, on peut restreindre jusqu'à un certain point la nature arbitraire des dispositions administratives en assurant une large publicité à toutes les décisions de l'administrateur responsable. Toutefois, cet argument conduit à préférer un système plus général et automatique comme celui qui prévoit des abattements pour investissements et des primes à l'exportation des produits manufacturés.

Dans la mesure où l'on octroie des concessions fiscales, celles-ci doivent être de caractère aussi général et libre que possible pour permettre d'éviter le gaspillage des rares ressources humaines des secteurs public et privé qu'entraînent les procédures et retards administratifs inutiles. Un régime fiscal rationnel prévoyant quelques mesures générales d'encouragement en matière d'investissement et d'exportation devrait, dans le contexte d'un bon programme de développement (surtout si ce dernier est assorti d'un budget approprié en devises), donner de meilleurs résultats qu'un système de privilèges spéciaux. En l'absence d'un programme satisfaisant de développement, aucun régime fiscal, simple ou complexe, ne peut être d'une grande utilité.

Il va sans dire qu'en dépit de certaines entraves les pays en voie de développement eux-mêmes peuvent prendre diverses mesures pour favoriser l'expansion de leur production manufacturée et semi-manufacturée. Ces dispositions pourraient prendre la forme de privilèges fiscaux, d'un traitement particulier touchant l'octroi de licences d'importation ou de primes à l'exportation, d'un tarif favorable de transport, etc.. La fourniture de crédits à taux raisonnables pour accroître les exportations est également reconnue comme un objectif rationnel de principe à poursuivre par tous les pays.

Puisque tous les stimulants, de quelque nature que ce soit, imposent directement ou indirectement une charge à l'économie, il faut étudier de près les divers systèmes d'encouragements au moyen d'une analyse des coûts et bénéfices, afin d'établir une gamme optimale de mesures ou de stimulants appropriés à la situation d'un pays donné. Avant de terminer cet exposé, il convient d'indiquer certains stimulants d'ordre général qui pourraient servir à promouvoir les exportations :

- i) Subvention directe de la production manufacturière : Cette mesure doit être, bien entendu, envisagée par rapport au problème qu'implique l'augmentation des recettes. Il n'est guère besoin de faire observer qu'une offre intérieure, abondante et croissante, de marchandises pouvant être orientées vers les marchés d'exportation est indispensable

au succès de toute campagne en faveur des exportations. Cela signifie que l'emploi de stimulants fiscaux et autres pour développer les exportations doit s'accompagner de vigoureuses mesures pour accroître la production de biens exportables.

- ii) Aménagement du taux de change : La dévaluation de la monnaie pour corriger le déséquilibre fondamental de la balance des paiements est admise. Une telle mesure équivaut à appliquer à toutes les importations un tarif douanier uniforme, accompagné d'une subvention uniforme de toutes les exportations.
- iii) Protection tarifaire en différents cas, assortie de subventions à l'exportation : Il faut cependant envisager la protection tarifaire en fonction de la valeur ajoutée et tenir compte du tarif douanier applicable aux importations lorsqu'on étudie les effets de la subvention des exportations. Il importe en particulier de veiller à ce que les subventions à l'exportation n'engendrent pas ce qu'on appelle "une valeur ajoutée négative". Cela signifie que le revenu des exportations d'un certain produit, calculé aux prix mondiaux pratiqués en l'absence de subventions, s'établit au-dessous du coût des facteurs servant à la production en cause, qui est également calculé d'après les cours mondiaux. D'une manière générale, les taux des subventions à l'exportation doivent être de caractère simple et uniforme et reposer autant que possible sur une base ad valorem. Les pays en voie de développement qui envisagent d'appliquer une politique de subvention doivent tenir compte des répercussions que celle-ci peut avoir sur les prix mondiaux des exportations visées. Il faut aussi noter que la question de subvention peut ne pas se poser dans le cas des produits fort compétitifs. Lorsqu'une prime à l'exportation se trouve annulée par un droit compensateur perçu dans le pays acheteur, le gouvernement du pays en voie de développement a en fait transféré au gouvernement de l'autre pays des recettes fiscales, c'est-à-dire le coût de la subvention ou le produit pertinent, de sorte qu'à tout prendre les exportations n'ont peut-être pas augmenté.
- iv) Plans de primes à l'exportation, d'autorisations d'importation ou de rétention de change : Ces dispositions, qui représentent en fait une dévaluation partielle, sont actuellement ou ont déjà été appliquées dans un certain nombre de pays. Les industries travaillant pour l'exportation rencontrent des difficultés lorsqu'un taux de change surévalué s'accompagne de droits de douane et de restrictions à l'importation. Elles doivent régler leurs importations d'intrants aux prix mondiaux, tandis que leurs coûts tendent à monter à cause de l'inflation interne. Un remède naturel à ces difficultés serait de permettre aux exportateurs

de retenir une partie de leurs recettes en devises. Ils pourraient ainsi acheter des intrants et des biens d'équipement aux cours mondiaux et vendre une partie des devises retenues à un taux plus favorable que le taux officiel. Cela signifierait en réalité que les exportateurs recevraient une subvention équivalant au montant de la prime qu'ils pourraient obtenir sur le marché des devises par rapport au taux de change officiel. Les exportateurs pourraient être autorisés à conserver une partie de leurs recettes en devises et à utiliser ce montant pour importer des matières premières ou des machines destinées à leur propre usage, développer leur commerce d'exportation ou régler des dépenses de commercialisation à l'étranger.

v) Exonération ou détaxation relative aux taxes internes ou aux droits de douane prélevés sur les facteurs de production utilisés dans les industries travaillant pour l'exportation : Toutefois, comme il n'est pas facile en général de distinguer les facteurs employés à la production de biens d'exportation de ceux qui entrent dans la fabrication d'articles destinés au marché intérieur, il se peut que ces dispositions entraînent des difficultés d'ordre pratique sur le plan administratif.

vi) Subventions destinées à encourager l'apport de capitaux aux industries travaillant pour l'exportation plutôt qu'à d'autres branches d'activité manufacturière : Certains des moyens par lesquels on peut subventionner l'emploi de capitaux dans les industries de produits exportables sont les suivants :

- a) Renoncer à la perception de certaines taxes, qui pourraient être prélevées dans le cas contraire;
- b) Accorder une aide financière pour la promotion des exportations et fournir, à des prix inférieurs aux normes commerciales pertinentes, des facilités de crédit et d'assurance-crédit à l'exportation.

vii) Exemption des marchandises exportées de la taxe sur la valeur ajoutée ou d'autres impôts de même ordre : Tout pays en voie de développement qui impose la production, au moyen d'un impôt sur les ventes ou sur la valeur ajoutée, peut utiliser un tel régime pour encourager certaines catégories de production aux dépens d'autres types de produits. Par exemple, en accordant la franchise aux exportations de taxes sans prélever de droits d'entrée sur les importations, on encouragerait tout particulièrement les exportations de préférence au remplacement des importations par des productions locales. D'autre part, on pourrait appliquer certaines dispositions aux articles manufacturés et non aux produits primaires pour encourager

la production manufacturière plutôt que la production primaire.

Permettez-moi de conclure cet exposé en faisant valoir, du fait que tous les stimulants entraînent des charges, qu'il est indispensable de s'assurer que les fins envisagées justifient les moyens employés et qu'elles seront accomplies au moindre coût possible. Le recours à la politique fiscale et à diverses mesures pour stimuler les exportations doit être traité de façon pragmatique et relié aux besoins effectifs du pays concerné. Il faut en outre prêter une attention particulière aux aspects administratifs et financiers d'un tel système de promotion des exportations.