

COMMUNAUTE ECONOMIQUE ET MONETAIRE DE L'AFRIQUE CENTRALE
COMMISSION DE LA CEMAC
DEPARTEMENT DU MARCHÉ COMMUN
DIRECTION DE L'HARMONISATION FISCALE ET COMPTABLE



NOTE D'INFORMATION RELATIVE AU RESUME DES CONCLUSIONS

DE L'ATELIER REGIONAL SUR LES DROITS D'ACCISES DANS L'ESPACE
CEMAC

LIBREVILLE (GABON) - 19 au 23 mars 2018

Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'Assistance en Politique Fiscale entre la Commission de la CEMAC et le Département des Finances Publiques du FMI signé en 2016, dénommé « **Revenue Mobilization Fund** » (FAD¹_CE6_2018-02) couvrant la période du 01 Mai 2017 au 30 Avril 2022, et à l'initiative conjointe de la Commission de la CEMAC et du FMI (Département des Finances Publiques), **un Atelier Régional sur les droits d'accises dans l'espace CEMAC, a été organisé à Libreville (Gabon), du 19 au 23 mars 2018.**

S'inscrivant en ligne droite des réunions préliminaires organisées à Libreville, du 17 au 21 Octobre 2016, et à Douala du 17 au 22 juillet 2017, cet Atelier avait pour objet de permettre aux Etats membres de la CEMAC de partager leurs réflexions sur les droits d'accises et, si possible, de parvenir à un consensus sur un projet de Directive spécifique aux droits d'accises, à soumettre au prochain Conseil des Ministres de l'UEAC pour adoption, après validation par la Commission Permanente de l'Harmonisation Fiscale et Comptable (CPHFC).

Le financement de cet Atelier a été assuré par l'enveloppe dédiée audit Programme d'Assistance Technique, lequel vise un double objectif :

- (i) soutenir les efforts que déploie la Commission de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) pour renforcer la coordination et l'harmonisation des politiques fiscales de ses six pays membres, et
- (ii) mobiliser les recettes fiscales intérieures, priorité pour les Etats membres de la CEMAC, afin de pallier aux pertes de recettes pétrolières et à celles tarifaires résultant de la mise en œuvre des APE² avec l'Union Européenne.

Outre les représentants de la Commission de la CEMAC et ceux des Etats membres de la CEMAC, à raison de deux (2) douaniers et deux (2) fiscalistes, la Direction des Finances Publiques du FMI était représentée à cet Atelier par trois (3) éminents experts en politique fiscale. Le Pôle de Dakar, invitée, était représentée par un Expert fiscal international en provenance de la DGI de France.

La problématique des droits d'accises dans l'espace CEMAC

Dans un contexte marqué par une diminution tendancielle des recettes budgétaires due à la chute des recettes pétrolières et la crise économique et financière globalisée, la fiscalité s'impose de plus en plus comme le principal levier pour lever des fonds nécessaires au financement des politiques publiques des Etats d'Afrique centrale.

Les six (6) pays membres de la CEMAC ont besoin de recettes supplémentaires et cherchent les voies et moyens pour une meilleure mobilisation des recettes. Les axes de recherche actuels récemment retenus par la Commission de la CEMAC, concernent, entre autres, les dépenses fiscales et les droits d'accises.

Les droits d'accises, thème de l'Atelier de Libreville, retiennent tout particulièrement l'attention de la Commission de la CEMAC, car l'absence d'harmonisation pour ce type d'impôt risque évidemment de générer des distorsions économiques et, surtout, de favoriser, voire d'encourager, des flux illicites de marchandises, en fonction du niveau d'imposition dans chaque pays.

¹ FAD = Fiscal Affairs Department

² Accords de Partenariat Economique

Les experts s'accordent à reconnaître que les droits d'accises sont parmi les taxes les plus simples à appliquer, et que la plupart des difficultés, (notamment les verrous nationaux que sont les lobbys locaux) au sein d'une communauté d'Etats, peuvent être résolus par la coopération et l'harmonisation régionales.

Le choix entre des droits d'accises ad valorem et des droits spécifiques³ a longtemps été discuté, mais, aujourd'hui, la pratique constatée consiste à un recours simultané aux deux méthodes.

Cette mixité permettrait de s'adapter aux réalités du terrain et d'atteindre les objectifs de rendement, de santé publique souhaités et de lutte contre la concurrence fiscale.

La combinaison des droits d'accises ad valorem et droits d'accises spécifiques peut se faire par la sommation des deux modes de calculs (par exemple le Cameroun, le Congo et le Tchad pour les boissons alcoolisées), ou par la maximisation des deux modes, comme au Cameroun pour le tabac.

Les droits d'accises sont susceptibles de permettre la mobilisation de ressources fiscales très importantes en complément de la TVA, en raison de l'importance des consommations des biens concernés et de la faible élasticité de la demande de ces biens par rapport aux prix.

Les principales recommandations de l'Atelier

A l'issue des échanges d'expériences sur la thématique des droits d'accises en zone CEMAC, les participants à l'Atelier se sont accordés sur les recommandations suivantes :

- ✓ Le principe d'une Directive spécifique pour les droits d'accises a été finalement retenu, ce qui permet d'augmenter la transparence du cadre de coordination de cet impôt et de clarifier les spécificités des droits d'accise en matière de base d'imposition, du fait générateur et de l'exigibilité.
- ✓ Le projet de Directive se concentre sur trois types de produits obligatoirement soumis à un droit d'accises : les tabacs, les boissons alcoolisées et les véhicules de tourisme. Ces trois biens représentent, en effet, l'essentiel des recettes fiscales des droits d'accises (outre les produits pétroliers, qui ne sont pas concernés par la directive communautaire) et, peuvent donner lieu à une concurrence fiscale entre les États membres, justifiant ainsi une coordination régionale.
- ✓ Afin d'assurer une compréhension et application homogène, les biens ou services assujettis à un droit d'accises sont définis aussi précisément que possible et l'usage de la classification SH est maintenu.
- ✓ Seuls des biens ou des services de consommation finale sont concernés par les droits d'accises, les biens intermédiaires / intrants ne pouvant pas être taxés au titre des droits d'accises.
- ✓ La base taxable précise la majoration systématique des valeurs des importations par les droits de douane.
- ✓ Un principe général de non-discrimination importation/production nationale est clairement retenu qui proscrit tout abattement de taux ou d'assiette et interdit

³ Droits spécifiés en en proportion du prix ou en montants monétaires

toute discrimination de taux ou de calcul de l'assiette entre biens importés ou produits localement.

- ✓ Seul un taux minimum est nécessaire pour éviter la concurrence fiscale, et non un taux plafond. Ainsi, il a été retenu un taux ad valorem minimum pour les biens obligatoires, laissant la liberté aux États membres d'y associer une taxation spécifique.

Le projet de nouvelle Directive de la CEMAC sur les droits d'accises

A l'issue des échanges dont la richesse mérite d'être soulignée, il a été convenu que le projet de Directive se concentre sur trois types de produits obligatoirement soumis à un droit d'accises : les tabacs, les boissons alcoolisées et les véhicules de tourisme.

La consommation de ces biens entraîne des externalités négatives indiscutables et soulève divers problèmes de santé publique. Ces trois biens représentent en outre l'essentiel des recettes fiscales des droits d'accises (outre les produits pétroliers, qui ne sont pas concernés par la directive communautaire).

Enfin, ces trois biens peuvent donner lieu à une concurrence fiscale entre les États membres, justifiant ainsi une coordination régionale. En ce qui concerne les autres biens listés dans la directive de 2011, l'unanimité s'est faite sur l'idée que leur taxation demeure optionnelle et conditionnelle au respect de certains principes généraux (telle la non-discrimination et la non-taxation des intrants).

La révision du champ de la Directive communautaire est aussi l'occasion de la moderniser et la rendre plus efficace en suivant les recommandations suivantes :

1) Les droits d'accise n'ont pas vocation à faire de la protection – c'est le rôle du TEC⁴, et, ils sont indépendants de la taxe sur la valeur ajoutée. Dès lors, le principe d'une directive distincte pour les droits d'accises a été finalement retenu (approche également retenue par l'UEMOA et la CEDEAO). Cela permet notamment d'augmenter la transparence du cadre de coordination de cet impôt et de clarifier les spécificités des droits d'accise en matière de base d'imposition, du fait générateur et de l'exigibilité.

2) Afin d'assurer une compréhension et application homogène, les biens ou services assujettis à un droit d'accises sont définis aussi précisément que possible et l'usage de la classification SH est maintenu.

3) Seuls des biens ou des services de consommation finale sont concernés par les droits d'accises, les biens intermédiaires / intrants ne pouvant pas être taxés au titre des droits d'accises.

4) La base taxable précise la majoration systématique des valeurs des importations par les droits de douane.

5) Les droits d'accises sont un frein à l'intégration économique et commerciale lorsqu'ils protègent un secteur économique national particulier. Pour cette raison et afin d'aider les pays à résister aux lobbys locaux (brasseries notamment), un principe général de non-discrimination importation/production nationale est clairement mentionné :

- aucun abattement ni de taux, ni d'assiette n'est autorisé par la Directive ;

⁴ Tarif Extérieur Commun

- aucune discrimination de taux ou de calcul de l'assiette entre biens importés ou produits localement n'est autorisée.

6) Seul un taux minimum est nécessaire pour éviter la concurrence fiscale, et non un taux plafond. C'est la raison pour laquelle, les participants se sont accordés sur le principe de retenir un taux ad valorem minimum pour les biens obligatoires, laissant la liberté aux États membres d'y associer une taxation spécifique. Les minima de perception retenus au titre des droits ad valorem restent modestes si on les compare aux taux retenus dans la dernière Directive de L'UEMOA de 2017⁵ sur les tabacs (CEMAC : 30% ; UEMOA : minimum 50% et maximum : 150%).

Le taux de 25 % retenu pour les boissons alcoolisées paraît plus réaliste même si d'aucuns considéreront que cela reste un taux faible.

Conclusion

L'Atelier régional de capitalisation sur les Droits d'Accise a permis une prise de conscience très forte de la possibilité d'augmenter de manière très significative le rendement des droits d'accises dans les six (6) pays de l'espace CEMAC.

La Directive est réaliste et prévoit que les États membres peuvent également choisir librement la méthode de détermination des accises :

- le droit ad valorem seul ;
- le droit spécifique seul, à condition que le tarif respecte les montants planchers de l'article 10 ;
- la méthode additionnelle (droit ad-valorem + droit spécifique). Cette méthode, qui était obligatoire pour les tabacs et alcools dans la directive 2011, devient optionnelle ;
- la méthode du minimum de perception (droit ad valorem ou droit spécifique).

Enfin, le projet mis au point au cours de l'Atelier est un texte simple, clair et précis, ce qui constitue à l'évidence un gage de facilité d'application.

Un rapport plus détaillé est en cours de rédaction avec le concours bienveillant de Monsieur Michel RUELLE, Expert Fiscal International, mis à la disposition de la Direction de l'Harmonisation Fiscale et Comptable, à cette fin, par la Plateforme Régionale Afrique de l'Ouest et du Centre du Pôle de Dakar, qui accompagne la Commission de la CEMAC dans la mise en œuvre des composantes « Finances Publiques » et « Réforme Fiscale-Douanière » du PACIE, PIR 10^{ème} FED.

Fait à Bangui le 31 Mars 2018

La Direction de l'Harmonisation Fiscale et Comptable

⁵ Directive n° 01/2017/CM/UEMOA du 22 décembre 2017 portant harmonisation des législations des Etats membre en matière de droits d'accise applicables aux tabacs