



COMMISSION 2

Mobilisation des ressources intérieures

Exhaustivité, disponibilité et fiabilité des données statistiques

La modernisation des administrations douanière et fiscale en République Centrafricaine

Par Franck-Anthony NGANAWARA, Coordonnateur de la Cellule chargée du Suivi des Réformes Économiques et Financières (CS-REF)

Version édition

Introduction : de la nécessité de mener des réformes de gestion des finances publiques

La République Centrafricaine (RCA) a été confrontée à une crise militaro-politique inédite en 2013, qui a fait suite à une interruption violente du régime politique en place. Cette crise a eu des répercussions énormes sur la cohésion sociale et annihilé tous les efforts de développement de plus d'une décennie, déployés avec le concours de la communauté internationale. Le pays a connu une récession économique inédite (chute du PIB de 37% en 2013) avant de renouer progressivement avec une croissance positive après le retour à la légalité constitutionnelle en 2016, à la suite de l'organisation des élections générales (présidentielle et législatives).

A cette situation socio-politique difficile se sont ajoutés à partir de 2019 les chocs de la pandémie liée au coronavirus, la guerre en Ukraine et la suspension des appuis budgétaires des partenaires techniques et financiers (PTF) du pays et la pénurie de financements internationaux avec des taux d'intérêts prohibitifs et le difficile accès au marché des capitaux pour les pays en développement comme la RCA.

Ces crises militaro-politiques conjuguées aux différents chocs rappelés plus haut ont mis les autorités centrafricaines issues des élections générales de 2016 dans une situation de quasi nécessité pour conduire des réformes économiques et financières

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

notamment la « modernisation des administrations douanière et fiscale » qui à elles deux pourvoient à plus de 80% des recettes intérieures de l'État.

Afin de reprendre la main et le destin du pays, les Autorités ont conçu un plan de développement dénommé Plan National de Relèvement et de Consolidation de la Paix pour la République Centrafricaine - RCPCA, comprenant trois piliers dont un portant sur le « relèvement économique et la relance des secteurs productifs » et qui a été présenté à la table ronde de Bruxelles (Belgique) en 2017.

La présente communication a pour but de passer en revue les mesures mises en œuvre dans le cadre de la réforme de « modernisation des administrations douanière et fiscale menée entre 2016 et 2023 en RCA ». La période choisie, 2016-2023, l'a été à dessein car constituant une période où des données peuvent être collectées et surtout l'implémentation des réformes possibles avec un contrôle progressif d'une plus grande partie du territoire national par le Gouvernement.

I. Conception et contenu des réformes

I.1. De la conception des réformes

La nature et l'ampleur du problème auquel la réforme veut apporter une solution

La conception des réformes s'est appuyée sur l'état des lieux de la gestion des finances publiques dressé en 2016, qui a identifié de nombreux goulets d'étranglement, au rang desquels :

- une faible capacité des ressources humaines ;
- un déficit de spécialistes en fiscalité des secteurs bois, métaux précieux, produits énergétiques (hydrocarbures) et produits d'économie numérique etc. ;
- un faible niveau de pression fiscale (moins de 10% du PIB) ;
- l'étroitesse de la base imposable, conséquence des crises militaro-politiques ayant détruit le tissu économique ;
- un cadre institutionnel et juridique caduc et non adapté aux enjeux contemporains;
- des outils de gestion des contribuables essentiellement manuels et pas assez automatisés, avec des risques d'erreur et de manipulation des informations ;
- un système d'information embryonnaire et peu performant ;



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- une faible productivité et une perte de temps dans la gestion des dossiers des contribuables ;
- une dépendance des appuis financiers extérieurs (plus de 50% des ressources budgétaires) ;
- une base de données sommaire ne permettant pas le suivi des contribuables et la conduite de missions de contrôles fiscaux ;
- un niveau élevé d'exonérations fiscales et douanières (plus de 60% des recettes collectées) ;
- un cadre d'investissement peu attractif ;
- un risque de fraudes et corruption lié aux carences citées supra ;
- une stratégie de contrôles inefficaces ;
- une inexistence de moyens modernes et appropriés de surveillance et de contrôle (scanner, GPS, scellés électroniques etc.) ;
- des procédures douanières lourdes ;
- une non maîtrise du circuit et des volumes des marchandises ;
- des recettes insuffisamment sécurisées ;
- un fichier contribuables actifs très étroit ;
- une collecte insuffisante de la TVA et de l'impôt sur les propriétés ;
- une insuffisance de mesures attractives envers le secteur informel ;
- une recrudescence de l'incivisme fiscal en période de crise ;
- un taux de recouvrement des recettes fiscales faible ;
- un manque de respect de l'éthique et de la déontologie professionnelle ;
- une absence d'interfaçage entre les systèmes d'information des principales Régies;
- le non déploiement des Comptables Publics auprès de l'ensemble des structures génératrices des droits de services, redevances, taxes et autres ;
- l'immixtion des départements sectoriels dans la mobilisation des recettes des services fournis par les Administrations publiques ;
- le non-respect du rapatriement des 60% des recettes mobilisées des postes comptables déconcentrés sur le CUT;
- un sous-effectif du personnel ;
- le caractère non contraignant de paiement car les menues recettes sont des produits à paiement spontané ;



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- la non maîtrise de prise de participation de l'Etat dans les organismes et structures privées ;
- l'absence de qualification des Agents et Cadres déployés au sein des différentes structures due à la non-formation spécifique sur les questions d'éthique et de déontologie professionnelle, etc.

Les sources d'inspiration pour la conception du contenu et des processus de mise en œuvre de la réforme (Directives régionales, recommandations des partenaires techniques et financiers, etc.)

La volonté gouvernementale de réformer la gestion des finances publiques tire sa source de l'état des lieux dressé par la partie nationale et les assistances techniques des partenaires techniques et financiers (PTF). Elle est aussi née de la nécessité et des contraintes communautaires de transposer les directives de la Communauté Économique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale (CEMAC).

Pour l'implémentation de ses réformes, la RCA a adopté une approche itérative et adaptative basée sur une analyse des problèmes. Pays en situation de post-conflit, la RCA a fait le choix de cette approche afin d'avancer dans la résolution des problèmes identifiés sans avoir l'obligation de définir une approche globale qu'elle n'a ni les moyens ni la capacité financière de mettre en œuvre.

1.2. Le contenu des réformes de première et de seconde générations en RCA

Les réformes de première et seconde générations menées par la RCA ont porté sur thématiques ci-après :

- Thématique 1 : Renforcer le cadre juridique de la GFP ;
- Thématique 2 : Améliorer le niveau de mobilisation des ressources ;
- Thématique 3 : Optimiser l'exécution des dépenses publiques et la gestion de la trésorerie ;
- Thématique 4 : Renforcer la transparence et le contrôle de la gestion des finances publiques ;
- Thématique 5 : Moderniser la gestion comptable de l'Etat ;
- Thématique 6 : Mettre à niveau le système d'information de la GFP



II. La mise en place de la réforme pour améliorer le niveau de mobilisation des ressources

II.1. Efforts de réforme qui sous-tendent l'action : processus, mécanismes de mise en œuvre de la réforme

- Organisation du 1er séminaire du ministère des finances et du budget sur la modernisation et la digitalisation en 2021 ;
- Migration des tarifs douaniers et informatisation de certains bureaux de Douane ;
- élaboration du plan stratégique global de la réforme des finances publiques 2022-2026 ;
- conclusion de programmes appuyés par la Facilité Elargie de Crédit - FEC (2019-2022 et 2023-2026) avec le FMI ;
- Programmes d'appui budgétaire avec les autres PTFs (BAD, BM, UE, AFD).

II.2. Résultats obtenus/non atteints : valorisation de la bonne pratique et son impact sur la gestion des finances publiques

- Evaluation du Plan Stratégique de Réforme de la Gestion des Finances Publiques (PSR-GFP)
- Analyse des écarts : paramètres justifiant les écarts entre les prévisions et les réalisations ; introduction des mesures correctives.

III. Risques et difficultés associés

Parmi les risques envisagés et qui sont survenus, il y a le risque sécuritaire qui a perturbé la libre circulation des personnes et des biens sur le corridor Bangui – Douala, occasionnant des pertes sèches de recettes intérieures du fait de l'arrêt des activités.

Il y a également le risque technologique qui a retardé le développement et la mise en production de certaines solutions informatiques devant porter les réformes.

Il existe aussi un risque d'aversion vis-à-vis de la réforme et donc d'un faible engagement politique : cette situation arrive lorsqu'on note une résistance à la réforme de la part des acteurs nationaux (responsables politiques et administratives, décideurs, etc).

IV. Perspectives et recommandations

Plusieurs enseignements ont été tirés du chantier de la « modernisation des administrations fiscale et douanière en RCA menée entre 2016 et 2022 » au rang desquels :

- l'importance des ressources humaines de qualité dans tout processus de réformes;
- une corrélation positive entre l'automatisation des tâches et la productivité ;
- l'importance de la digitalisation des process et processus dans la maîtrise et la sécurisation des recettes ;
- une réduction des risques d'erreurs humaines et de fraude imputable à l'introduction du digital dans la gestion des dossiers ;
- la formation est un élément de motivation et d'implication des Agents dans la mise en œuvre des réformes ;
- l'appropriation par les acteurs nationaux est un gage de pérennité des réformes : grâce à leur volet formation, les acteurs nationaux se sont appropriés l'essentiel des réformes menées, garantissant ainsi la pérennité de chaque réforme.

Bien que des avancées significatives aient été enregistrées grâce aux réformes de modernisation des administrations douanière et fiscale menées entre 2016 et 2022, des défis subsistent pour améliorer significativement le niveau des recettes intérieures collectées.

Dans les challenges à venir pour les perspectives de réformes, il y a lieu de :

- mener une étude de quantification des recettes perdues et d'identification de nouvelles sources compensatrices de revenus dans la perspective de l'entrée en vigueur de la Zone de Libre Echange Continentale Africaine (ZLECAf) ;
- renforcer les capacités des Cadres et Agents sur les règles d'origine, les listes de concessions tarifaires et le certificat d'origine ;
- accélérer le processus de migration vers SYDONIA WORLD ;
- renforcer les moyens de contrôle non intrusif notamment par l'acquisition de scanners et la mise en place d'un dispositif de suivi des cargaisons par géolocalisation ;
- appliquer les mesures relatives à la taxation des véhicules d'occasion sur la base des valeurs Argus et l'assujettissement de certains au droit d'accise ;

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- revaloriser la valeur FOT du bois ;
- promouvoir les régimes économiques et les mesures de facilitation (entrepôt privé, zone franche, etc) ;
- assainir et élargir le fichier actif des contribuables (la recherche des niches fiscales à travers le recensement fiscal, la localisation et la fidélisation des nouveaux enregistrés) ;
- mener des enquêtes pour l'élargissement des sources d'informations et la valorisation des données à caractère économique et financier ;
- améliorer la gestion du foncier par la mise à jour des répertoires dans les services opérationnels ;
- améliorer le contrôle fiscal sur la base de critère d'analyse risque ;
- élaborer une stratégie de réduction des exonérations d'impôts et taxes ;
- interfacier automatiquement le système informatique de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) et ceux des autres directions générales du Ministère des Finances et du Budget (Douanes, Budget, Trésor, Marchés Publiques) ;
- mettre en place une stratégie pour neutraliser les déclarants inactifs ;
- déconcentrer les activités des enquêtes et de recensement dans les Centres des Impôts des Arrondissements ;
- remédier au dysfonctionnement dans les relations entre le Guichet Unique de Formalités des Entreprises (GUFÉ) et les services gestionnaires de la DGID ;
- doter les services en moyens matériels de terrain ;
- faire appliquer par les agents le respect de la déontologie et de l'éthique professionnelle).

Sur la fiscalité elle-même :

- renforcer la collecte de la Taxe sur la Valeur Ajoutée : introduction d'un système de facturation électronique de la TVA par l'utilisation de machines agréées par le Ministère des Finances et du Budget, introduction de facturiers normalisés en vue de garantir la sincérité des factures TVA délivrées par les assujettis ; acquisition de la logistique nécessaire et maintenance d'une bonne connexion ; sensibilisation des consommateurs sur l'exigence de la délivrance d'une facture ou ticket de caisse ; prise en charge de l'édition des facturiers et/ou identification de (s)



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

prestataire (s) et lutter contre la résistance au changement) ; envisager une visite d'études et d'échanges d'expériences sur la collecte automatique de la TVA ;

- élargir le fichier des actifs : mettre à la disposition des Administrations et usagers et autres organisations et publier le fichier des contribuables actifs de la DGID ; affecter des agents de recensement auprès des Centres des impôts des Arrondissements ; mettre à jour les répertoires des propriétés foncières dans les services opérationnels ; intensifier les campagnes d'éducation au civisme fiscal ;
- améliorer la collecte de l'impôt sur le revenu : élaborer et mettre en œuvre une stratégie et un programme de sensibilisation, de communication sur le civisme fiscal individuel ; combattre l'incivisme fiscal ; rendre disponibles les relevés de rémunération par les employeurs (public ou privé) et favoriser la souscription des déclarations par les redevables ;
- améliorer la gestion des exonérations : maîtriser, gérer et évaluer les exonérations afin de fournir aux autorités les indicateurs de prise de décision sur l'opportunité ou pas de certaines dépenses fiscales ; centraliser et améliorer la collecte des données dans les services ; relever tous les textes générant des dépenses fiscales et améliorer l'étude et l'analyse des dépenses fiscales ;
- élargir l'assiette fiscale par les impôts sur les propriétés pour prendre en compte l'expansion du secteur de l'immobilier en RCA, avec le développement de nouvelles zones résidentielles notamment dans la ville de Bangui et ses environs : entreprendre la réforme de la fiscalité dans le secteur de l'immobilier ; disposer d'un cadastre fiscal ; déconcentrer les services d'enquête, de localisation et de recensement au niveau des arrondissements et dans les Directions Régionales ; réduire l'incivisme fiscal ; promouvoir la coopération de certaines Organisations Internationales, ambassades et consulats ; mettre en place des mesures pour réduire l'immixtion de certaines personnalités ; proposer de mesures incitatives pour encourager au paiement de l'impôt foncier ;
- favoriser la migration du secteur informel vers le secteur formel : organiser des campagnes de sensibilisation sur le bien-fondé de l'impôt ; organiser des opérations conjointes d'identification des contribuables avec les autres services municipaux qui pourraient disposer d'un fichier du contribuable plus enrichi que celui de l'administration fiscale ; étendre l'utilisation des caisses enregistreuses agréées par le MFB à l'ensemble des magasins de ventes en gros et au détail, et



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

des hôtels et restaurants du territoire national, de manière à bien cerner le chiffre d'affaires de ces structures.

Conclusion

Au sortir de la crise militaro-politique qui a débuté en 2013 et à la suite du retour à l'ordre constitutionnel en 2016, les autorités centrafricaines ont engagé un chantier de réformes de la gestion des finances publiques, notamment la modernisation entre 2016 et 2022 des administrations douanière et fiscale pour le but d'accroître le niveau de ses recettes intérieures et diminuer sa dépendance vis-à-vis des appuis financiers internationaux, bien qu'encore indispensables à moyen terme.

Les réformes ont été conçues à partir d'un état des lieux, et des missions d'assistance technique conduites par les PTF à la demande des Autorités. Elles s'inscrivaient dans une situation de nécessité car le Gouvernement n'avait pas d'autres alternatives.

Ces réformes ont porté sur le cadre juridique, la modernisation de la collecte des droits et taxes douaniers et fiscaux, l'informatisation des process et processus ainsi que sur l'organisation de la fonction « contrôles fiscaux », etc.

Les résultats obtenus ont été satisfaisants bien que d'énormes défis existent encore.

En perspective, des chantiers complémentaires de réformes doivent être menés notamment pour améliorer le climat des affaires, rendre l'impôt plus transparent afin de se rassurer du consentement des contribuables. C'est seulement à ce prix que les acquis des premières réformes seront consolidés tout en allant le plus loin possible afin de mobiliser davantage de recettes intérieures dans un pays dépendant fortement de la fiscalité de porte où le tissu économique, encore embryonnaire, mérite à être développé. /-

Bibliographie

- Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en RCA selon la méthodologie PEFA de 2008, 2010 et 2023 ;
- « Étude-diagnostic de la gestion des finances publiques en RCA – volume 2, Partie A », Investissement Développement Conseil SA (IDC), septembre 2002 ;



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- « RCA – Proposition pour une amélioration de la gestion publique », Dominique Bouley et al. (Département des finances publique du Fonds monétaire international (FMI), février 2005 ;

Textes législatifs et réglementaires

Lois

- Loi organique n°18.013 du 13 juillet 2018, relative aux lois de finances en République Centrafricaine ;
- Loi n°17.023 du 21 décembre 2023, portant Code de Transparence et de Bonne Gouvernance dans la Gestion des Finances Publiques ;
- Lois de finances initiales et rectificatives pour l'exercice 2016 à 2022.

Codes

- Code général des Impôts
- Code des Douanes

Décrets

- Décret n°19.091 du 27 mars 2019, portant règlement de la comptabilité publique en République Centrafricaine ;

