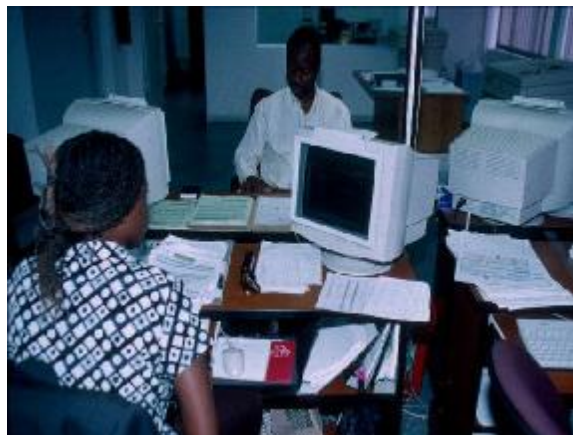

Mozambique : davantage de recettes, moins de dépendance

*Richard Gerster**

« Le pays doit vivre de ce qu'il produit. L'énorme dépendance du Mozambique à l'endroit de l'aide étrangère est malsaine et délicate. Un jour ou l'autre, les donateurs internationaux vont nous dire de nous occuper nous-mêmes de nos problèmes et diminueront l'aide. Nous devons nous y préparer. » Herminio Sueia, directeur des autorités fiscales (« Mozambique Revenue Authority ») sait de quoi il parle. Sur chaque franc du budget du gouvernement, plus de la moitié – 55 centimes – est issue de l'aide étrangère. Mais cela ne lui cause pas d'insomnies. Car les progrès sont indéniables.



Aperçu du bureau de la taxe sur la valeur ajoutée. La taxe sur la valeur ajoutée est considérée comme un pilier central des recettes de l'Etat.

Priorité au dialogue concernant les impôts, estime la Suisse

Aux côtés de trois autres pays donateurs, la Suisse s'est engagée dès 1996 à soutenir directement le budget de l'Etat mozambicain. Le groupe de l'aide budgétaire ne compte aujourd'hui (en 2009) pas moins de 19 donateurs, à la fois des pays et des organisations internationales. Ils réunissent ensemble 500 millions de francs suisses (448 millions USD, 2008) c'est-à-dire 15.6 pour cent du budget de l'Etat. D'autres projets et programmes dans des domaines clés complètent l'aide budgétaire. La

contribution de la Suisse qui s'élève à 8 millions de francs (2008) n'est pas un chèque en blanc ; elle est associée à un catalogue de prestations (« Matrice ») qui a pour but de vérifier le degré de réalisation des objectifs et des réformes par le gouvernement.

Dans le contexte de l'aide budgétaire, la Suisse a accordé dès le début une importance primordiale à la politique fiscale. Durant la première étape de 1996 à 2001, la Suisse a investi 3,2 millions de dollars états-uniens supplémentaires dans les réformes de la fiscalité. Une seconde étape a suivi de 2002 à 2007 avec 2,6 millions de dollars. L'exécution avait été confiée au Fonds monétaire international (FMI) spécialisé sur les questions économiques. A part la Suisse, le Danemark et la Grande-Bretagne contribuaient eux aussi au financement des réformes fiscales et douanières. Le rôle prépondérant joué par la Suisse dans ce domaine clé se manifeste par le fait que la direction du groupe de travail de l'aide budgétaire concernant la politique fiscale a été attribuée à la Suisse jusqu'en 2008. Tandis que l'intérêt est très vif du côté du gouvernement pour le thème de la fiscalité et que le groupe de travail est doté de plusieurs représentants, la représentante de la Suisse – une économiste mozambicaine, précisons-le – a été pendant des années à peu près la seule du côté des donateurs. Beaucoup d'entre eux laissaient de côté la question fiscale comme sujet ingrat et portaient leur attention surtout sur la façon dont le gouvernement dépensait leur argent. Généralement, le FMI participait aux séances de travail comme observateur. Un tournant s'est esquisse récemment dans le sens d'un intérêt accru de la part des donateurs.

Une histoire couronnée de succès

En dépit de la dépendance du Mozambique qui reste très forte par rapport à l'aide



En raison de la réduction des taxes douanières et du libre-échange, les recettes issues du commerce international sont en baisse.

étrangère, la façon dont ce pays mobilise ses propres recettes est une véritable réussite. En 1996, les impôts, les taxes douanières et autres recettes représentaient 10.8 pour cent du produit intérieur brut (PIB). 12 ans plus tard, en 2008, ils représentaient 16.4 pour cent, c'est-à-dire 1,76 milliards de francs (39'109 millions meticaïs). Ce résultat impressionnant provient surtout de l'enregistrement de plus d'un demi-million de nouveaux contribuables jusqu'en 2007. De ce fait, les recettes du commerce international en forte diminution en raison de la baisse des tarifs douaniers et du libre-marché régional ont pu être plus que compensées. Trois éléments de cette réussite méritent particulièrement d'être relevés :

- Le remaniement du système fiscal par l'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée (taux uniforme de 17 pour cent avec des réglementations particulières concernant les produits de base) ainsi que la révision des impôts sur le revenu pour les personnes physiques et morales ; ces derniers étaient encore fortement marqués par l'influence du Portugal, ancienne puissance coloniale ;
- La formation et les conseils compétents dispensés au personnel afin d'associer

l'introduction du droit fiscal à une information moderne de la clientèle et à des conseils avisés aux contribuables ;

- Des modifications institutionnelles – en particulier la restructuration de l'administration douanière – ainsi qu'une aide au démarrage de l'autorité préposée au revenu mentionnée plus haut, subordonnée au ministère des finances mais semi-autonome. Cette dernière réunit sous le même toit les autorités douanières et fiscales qui étaient auparavant distinctes.

Il n'est pas certain que les couches les plus pauvres de la population seront moins fortement grevées par le déplacement des formes fiscales indirectes vers des taxes directes. Une étude de la division de la recherche DNEAP du ministère du développement a démontré qu'une « imposition plus forte de l'essence, des bouteilles de gaz, du vin et de la bière conjointement à une diminution des taxes sur le kérosène, le sucre, le tabac réduirait sensiblement la charge fiscale des ménages pauvres ». En revanche, des taxes combinées plus élevées sur l'alcool et le tabac – des « impôts sur les péchés » – n'affecteraient guère plus les riches que les pauvres. La marge

de manœuvre du côté des dépenses font des rentrées fiscales l'épine dorsale du progrès social. Le FMI a salué expressément la volonté du gouvernement d'accroître ses recettes et de concentrer 65 pour cent des dépenses sur les domaines prioritaires de la lutte contre la pauvreté, « y compris l'engagement de 12'000 nouveaux enseignants et enseignantes et de 1500 soignants ». Dans un rapport, le FMI confirme que le Mozambique est doté aujourd'hui d'« un système fiscal bien développé satisfaisant en gros aux normes internationales. »

Les rénovations ciblées du système fiscal fondées sur la volonté de réforme du gouvernement mozambicain ont pu être combinées efficacement avec le catalogue de prestations de l'aide budgétaire et le dialogue sur la fiscalité. L'effet de levier de l'aide budgétaire a permis en particulier de s'attaquer activement à la lutte contre la corruption au niveau des autorités douanières et fiscales. La mise en place de bases financières solides figurait en permanence à l'ordre du jour du dialogue sur l'aide budgétaire. Le dialogue sur la fiscalité n'a pas toujours été sans heurts, comme le relève un papier interne : « La politique fiscale est considérée comme une composante clé de

la souveraineté nationale, si bien que l'intérêt manifesté par les donateurs est très vite perçu comme une ingérence dans les affaires nationales. »

Recettes locales

Générer des recettes n'est pas seulement d'une importance majeure pour le gouvernement central du Mozambique mais joue également un rôle prépondérant quant à l'ampleur de la décentralisation. Les 43 petites villes autonomes (« municipalités ») ne réussissent à couvrir que 30 pour cent de leurs dépenses grâce aux impôts et aux taxes locaux. 70 pour cent sont des transferts de Maputo cofinancés par l'aide budgétaire. En ce qui concerne les 128 districts, l'autofinancement est encore plus faible.

Raimundo Destemberque prélève les taxes des stands au marché de Muecate, une petite localité de la province de Nampula. Un stand coûte 30 centimes par jour. Il encaisse environ 25 francs au cours d'une journée de travail. Il a le droit de garder pour lui comme salaire journalier cinq pour cent, c'est-à-dire un peu plus d'un franc. Il vend aussi des licences de bicyclette car pour chaque vélo, on doit, dans cette



Les communes comme celle de Muecate prélèvent des taxes au marché pour avoir leurs propres recettes.

commune, acheter une licence. Coût : un franc par an. Les activités des petits artisans comme la cuisson du pain ou la couture sont frappées d'une taxe. Chaque ménage doit aussi s'acquitter d'un impôt de base d'un franc par an. Mais seuls 30 centimes restent sur place, tandis que 70 centimes sont versés au gouvernement central. Prélever des impôts comme le fait Raimundo Destemberque est un travail de confiance. Les 20 percepteurs d'impôts du district de Muecate utilisent un système de quittances et ont des livrets de comptes qui peuvent être contrôlés en tout temps.

C'est une réussite du programme de décentralisation soutenu par la Suisse dans la province de Nampula. Car la Suisse, véritable fief du fédéralisme, connaît très bien l'importance des recettes locales pour l'autonomie des communes. C'est ainsi que la Suisse a soutenu pendant plus de 10 ans, aux côtés d'autres donateurs comme le Danemark, le développement de la décentralisation fiscale dans la province de Nampula – une évolution que le gouvernement s'apprête à encourager ailleurs dans le pays (voir l'article séparé consacré à l'infrastructure). L'aide budgétaire et le soutien ciblé des autorités fiscales nationales et locales se complètent.

Les chantiers à venir

L'autorité semi-autonome responsable des revenus est financée à hauteur de 70 pour cent par l'Etat. Un autre quart de ses dépenses est couvert par une participation d'un pour cent aux recettes fiscales. Les cinq autres pour cent sont réunis par les donateurs internationaux par l'intermédiaire d'un fonds commun créé en 2008 (« common fund »). Ce dernier est alimenté par la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Belgique et la Suisse. La Norvège, la Commission Européenne, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement ont également signalé leur intérêt. Ce fonds est axé sur la formation continue et les conseils professionnels des autorités fiscales ainsi que sur le développement de l'infrastructure. Ces trois prochaines années, la Suisse fournira 2,4 millions de dollars sur un total d'environ 15 millions de dollars.

Car le gouvernement mozambicain ne se satisfait pas des résultats atteints. D'ici à 2015, le but visé est une hausse des recettes de l'Etat de 0.5 pour cent du produit intérieur brut (PIB) par an. Selon des estimations optimistes de spécialistes, le Mozambique ne devrait réussir à épuiser qu'aux deux tiers ses recettes fiscales potentielles. Par ailleurs, les impôts prélevés actuellement qui représentent 16.4 pour cent du produit intérieur brut (PIB) contrastent avec ceux des autres pays importateurs de pétrole en Afrique subsaharienne qui, selon le FMI, mobilisent plus de 20 pour cent pour les pouvoirs publics. Les recettes supplémentaires ne devraient pas être générées par des taux d'impôts plus élevés. Le gouvernement ne souhaite mettre en fuite ni les investisseurs autochtones ni les investisseurs internationaux. Il donne plutôt la priorité à l'élargissement de sa base fiscale.



Le fluorure d'aluminium est utilisé par la grande entreprise MOZAL qui continue de bénéficier d'une exonération fiscale.

Les impôts sont une composante importante du climat des affaires – le secteur privé continue d'être mécontent du climat fiscal. Les contribuables veulent voir une contrepartie du côté de l'Etat et réclament avec davantage d'insistance que les organes de l'Etat rendent des comptes. Selon leur plan de travail, les autorités fiscales veulent, à juste titre, inscrire l'« éthique et l'intégrité » dans la culture des institutions. La charge fiscale principale pèse actuellement sur la classe moyenne très mince. Une cheffe d'entreprise commente ainsi la situation : « La charge fiscale n'est pas déraisonnable mais elle ne passe pas inaperçue. » En revanche, de nombreuses entre-

prises et personnes qui se trouvent à l'extrémité supérieure ou inférieure de l'échelle ne paient pas d'impôts. L'exemption fiscale telle qu'elle a été négociée par exemple par l'entreprise de fonte d'aluminium Mozal pour une durée de 50 ans – notamment en raison du manque de connaissances en comptabilité et de compétences de lecture et d'écriture – joue là un rôle important.

« Les bénéficiaires exemptés d'impôts de Mozal sont tout à fait immoraux. Il faudra lutter. Nous avons besoin du soutien des donateurs pour convaincre les grandes entreprises qu'elles ne peuvent pas profiter d'un paradis fiscal pendant des décennies dans un océan de pauvreté », relève un bon connaisseur de la situation sur place. L'intention du gouvernement d'obliger les entreprises d'extraction des matières premières de payer davantage de redevances va dans le même sens, puisqu'il a signé une initiative internationale en faveur de davantage de transparence (« Extractive

Industries Transparency Initiative, EITI »). En revanche, une imposition forfaitaire réduite sera proposée désormais aux micro-entreprises et aux petites entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel de 100'000 dollars (2,5 millions meticaïs) au maximum ; cette dernière comprend la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu. On espère ainsi un élargissement de la base fiscale.

La Suisse a l'intention de se retirer en 2011 du système fiscal du Mozambique – après 15 ans d'active coopération. Grâce à l'intérêt accru des autres donateurs, les autorités auront à l'avenir aussi suffisamment de soutien extérieur grâce au canal très souple du fonds commun. La crise financière mondiale et la récession ne resteront pas sans effet sur les recettes de l'Etat. Malgré des succès d'étape considérables, il reste au Mozambique un long chemin à parcourir pour parvenir à un autofinancement durable de son développement.



L'agriculture et les transports génèrent des rentrées fiscales (photo : chargement de coton).

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.