

LA SERIE POLICY VOICES

Africa Research Institute



POUR L'ETAT ET LE CITOYEN: LA REFORME DE L'ADMINISTRATION FISCALE AU BURUNDI

Kieran Holmes, Domitien Ndiokubwayo, et Chantal Ruvakubusa

Africa Research Institute (ARI) – est un groupe de réflexion indépendant et non partisan dont le siège se trouve à Westminster (Londres). Il a été fondé en 2007. Nous cherchons à attirer l'attention sur les idées et les initiatives qui ont connu du succès en Afrique, et à identifier de nouvelles idées lorsque cela semble nécessaire. Pour nous, les exemples d'accomplissements pratiques sont d'une importance particulière.

La plupart de nos publications sont le produit d'une collaboration avec nos partenaires en Afrique. Ces individus ou ces groupes se caractérisent par leur expertise spécifique ou leur expérience directe des problèmes abordés, qu'ils mettent ici à profit dans le but d'informer un public plus large, que cela soit en Afrique, ou au-delà.

L'ARI accueille régulièrement des tables rondes et des événements publics, à Londres comme en Afrique. En général, ces activités sont liées au lancement d'une nouvelle publication. Ces événements réunissent les amis de l'ARI, des décideurs politiques, des diplomates, des praticiens, et des membres des diasporas africaines, dans le cadre de débats constructifs, francs, et ouverts.

Publié par l'***Africa Research Institute***, octobre 2013.

Pour obtenir plus d'informations sur nos publications gratuites, nos événements, nos podcasts, ou le blog de l'ARI, veuillez consulter

www.africaresearchinstitute.org

Organisme de bienfaisance enregistré: 1118470



Africa Research Institute

Refléter, comprendre, et développer le dynamisme de l'Afrique aujourd'hui

LES AUTEURS

Kieran Holmes est commissaire général de l'Office Burundais des Recettes (OBR) depuis juillet 2010. Il jouit de 35 années d'expérience en tant que conseiller gouvernemental en matière d'administration et de politique fiscale, en Europe, dans le Pacifique, au Moyen-Orient, et en Afrique. Avant de rejoindre l'OBR, Kieran a géré, entre 2002 et 2010, le projet de l'Office Rwandais des Recettes, financé par le Département du Développement International du Royaume-Uni (DFID). Il est membre du panel du département des affaires fiscales au FMI, ainsi que du groupe thématique de la Banque mondiale sur la fiscalité.

Domitien Ndiokubwayo est commissaire général adjoint et commissaire des douanes et accises à l'OBR depuis novembre 2011. Avant de rejoindre l'OBR, Domitien était le secrétaire permanent du ministre de la planification et du développement, puis chef de cabinet au sein de ce ministère. Il a passé six ans comme professeur à l'Université de Ngozi au Burundi avant de devenir, en 2010, le doyen de la faculté de droit, d'économie, et de gestion. Domitien est titulaire d'un doctorat en économie politique, sociologie, et ethnologie de l'Université de Münster (Allemagne).

Chantal Ruvakubusa a été nommée commissaire des taxes internes et des recettes non fiscales à l'OBR en décembre 2012, après avoir travaillé au titre de consultante auprès de la Banque mondiale. Chantal jouit de 13 années d'expérience comme administratrice fiscale et en tant qu'inspectrice au Ministère des Finances au Burundi. De 2005 à 2010, Chantal était députée de Bujumbura-Mairie. Elle est titulaire d'un doctorat en droit et d'un master en contrôle fiscal de l'Université de Clermont-Ferrand (France).

LA SERIE *POLICY VOICES*

La série *Policy Voices* met en exergue des exemples de succès accomplis individuellement ou en groupe. Les publications sont le produit de collaborations entre l'*Africa Research Institute* (ARI) et des praticiens de premier plan en Afrique sub-saharienne; elles visent à informer les décideurs à partir de connaissances et d'expériences directes.

En publiant ces études de cas, l'ARI cherche à identifier les facteurs expliquant des interventions réussies et à tirer des enseignements stratégiques en matière de politique par le prisme de l'expérience individuelle.

La série cherche aussi à encourager la discussion, le débat, et la concurrence entre les idées. Les opinions exprimées dans la série *Policy Voices* sont celles des auteurs.

REMERCIEMENTS

Cette publication est basée sur les transcriptions d'entretiens réalisés par Piotr Cieplak au Burundi en mai 2013. Jonathan Bhalla et Edward Paice se sont chargés de sa compilation et de sa rédaction.

L'ARI tient à remercier les personnes suivantes pour leur participation et pour le partage de leurs connaissances précieuses: Ange Dany Gakunzi, Dieudonné Kwizera, Fiacre Muhimpundu, Martine Nibasumba, Céline Nsabimana, et David Palmer de l'OBR; Antoine Kaburahe, Nadine Nkengurutse, et Léandre Sikuyavuga d'IWACU; Christian Nkengurutse de la Chambre Fédérale de Commerce et d'Industrie (CFCIB); Cyriaque Ndayishimiye de l'Association des Commerçants du Burundi (ACOBUR); Melchior Simbaruhije du Bureau du premier vice-président; Anthe Vrijlandt de *TradeMark East Africa* (TMEA); Ubaldo Gonzalez de Frutos de l'OCDE; ainsi que Kris Berwouts, Bruce Macpherson, Prime Nyamoya, et Rick Paquette.

Image en couverture de Piotr Cieplak. Conception et mise en page de Niki Wolfe. Traduction de Terry J. Bradford. Relecture de Benoît Bondroit.

La réalisation de ce projet a été rendue possible grâce à l'aide généreuse de Richard Smith, président du conseil des fiduciaires de l'ARI.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	03 – 05
1: LE PERCEPTEUR	06 – 15
L'impôt, le développement, la responsabilité	
Un nouvel Office des recettes	
Le chemin de la réforme	
Une campagne de recrutement et le décroisement	
La conduite et la discipline des employés	
Les nouvelles technologies	
La gouvernance, les rapports institutionnels, et la colocation	
2: LE CONTRIBUABLE	16 – 20
Les gros contribuables	
Les moyens contribuables	
Les petits/ micros contribuables	
Les bureaux régionaux, les autorités locales	
Taxer le secteur informel	
La conformité aux normes et l'application de la loi	
Dialoguer avec le contribuable, servir le client	
3: LES LOIS, LES EXONERATIONS, ET LES DOUANES	21 – 30
Les lois	
Les impôts sur le revenu	
La TVA	
Les procédures fiscales	
Les exonérations	
L'économie irrationnelle	
Les douanes et les régions	
La corruption frontalière	
Des frontières aux marchés	
Des postes frontières à arrêt unique	
4: CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	31 – 33
CHRONOLOGIE	34
CARTE DU BURUNDI	35

AVANT-PROPOS

La fiscalité figure parmi les priorités actuelles des gouvernements africains. Sur le plan international, le premier ministre britannique, David Cameron, a profité de la présidence britannique du G8 pour appeler à une action plus soutenue afin de promouvoir le commerce, la conformité fiscale, et la transparence. L'article 4 de la Déclaration de Lough Erne, rendu publique au sommet du G8 en juin 2013, affirme que « les pays en voie de développement devraient non seulement disposer des informations nécessaires afin de pouvoir procéder au recouvrement des impôts qui leurs sont dus, mais aussi, être en capacité de percevoir ces derniers – il est du devoir des autres pays de les aider dans cette démarche ».

Alors que, dans son application internationale, la lutte contre toute évasion fiscale délétère est chose louable, dans la majeure partie des pays les plus pauvres d'Afrique subsaharienne, une campagne similaire – sinon plus urgente – est menée dans le but de rendre efficaces la perception et l'administration des recettes fiscales intérieures. Voici l'objet principal de ce *Policy Voice* signé par la haute direction de l'Office Burundais des Recettes (OBR).

En 2010, l'Indice de la Corruption de *Transparency International* (TI) pour l'Afrique de l'Est classait le Burundi en tête des pays les plus corrompus de la région. Détrônant ainsi la police du Kenya qui occupait jusqu'alors la première place, son administration fiscale a été désignée comme étant l'institution la plus gangrenée par la corruption. Même si l'on prend en compte les limites de tels indices, le contexte dans lequel a été créé l'OBR – une nouvelle administration fiscale semi-autonome – n'était pas favorable.

Dans son rapport publié en 2010, TI envisageait l'ampleur de la corruption au Burundi comme rédhibitoire mais peu étonnante. L'accord de paix d'Arusha, signé une dizaine d'années plus tôt, avait été une étape majeure vers la fin de la guerre civile qui, depuis 1993, avait coûté la vie à plus de 200 000 Burundais. Cependant, au sortir de cet accord, la paix demeurait fragile, et l'économie épuisée. Le Burundi avait le PIB par habitant le plus faible du monde (soit 150 \$US) et 80% de sa population vivait en dessous du seuil de pauvreté avec moins de 1 \$US par jour. Il avait alors été estimé qu'une croissance annuelle du PIB de 8% jusqu'en 2015 serait

nécessaire afin que le Burundi soit en mesure de rattraper ne serait-ce que son faible niveau de revenu par habitant d'avant la guerre. Or, le taux de croissance annuel moyen du PIB pendant les années 2000 n'a été que de 3%: un taux à peine supérieur à celui de la croissance démographique. Les investissements directs étrangers au Burundi pour la période allant de 2000 à 2008 représentent moins de 0.2% du PIB.

Compte tenu du contexte politique et économique, l'insistance de *l'African Economic Outlook* (2010) – Perspectives Économiques en Afrique – sur la nécessité d'obtenir « de vastes ressources financières par le biais d'une perception suffisante d'impôts directs et indirects [au Burundi] » semblait alors articuler une ambition absolument invraisemblable. En outre, un autre rapport quasi-simultané de la Banque africaine de développement envisageait la structure et le contexte de l'économie burundaise comme « de sévères contraintes pesant sur la mobilisation des ressources intérieures ». Plus important encore, dans une société hantée par la méfiance générée par des années de conflits, c'était de l'État lui-même dont on se méfiait le plus. Alors que la perception des recettes ne s'était pas effondrée pendant la guerre – puisqu'il était dans les intérêts de l'élite politique de conserver cette source importante de revenu en dépit d'une assiette fiscale particulièrement étroite – le « moral fiscal », c'est-à-dire la volonté de se conformer à la législation fiscale, était à zéro.

En 2009, malgré ce contexte manifestement peu prometteur, le gouvernement burundais a commencé à mettre en place des dispositifs visant à améliorer la gestion des finances publiques. L'un d'eux était un programme de modernisation du système fiscal qui comprenait la création de l'OBR et la mise en place de la taxe sur valeur ajoutée (TVA). Ayant adhéré à l'Union douanière de la Communauté de l'Afrique de l'Est en 2009, le gouvernement burundais a déclaré après les élections de 2010 que l'une de ses priorités serait la mise en place d'une politique d'intégration régionale. Pour le Burundi, un petit pays enclavé de neuf millions d'habitants, souffrant d'un cruel manque d'infrastructures de base, et dont l'économie peu diversifiée demeure vulnérable aux chocs extérieurs, la perspective de s'ouvrir à un marché de 120 millions de personnes allait de soi.

En 2011, la Communauté de l'Afrique de l'Est était sous la présidence du Burundi. Cette année-là, les recettes fiscales perçues par l'OBR étaient supérieures de près de 60% à celles de 2009, ce qui représente une augmentation d'un tiers en termes réels. L'objectif initial, qui était de réaliser une augmentation de 1% de la contribution des recettes fiscales au PIB avant 2016, était déjà atteint. En 2012, les recettes perçues par l'OBR ont atteint la barre des 527 milliards de francs burundais (soit 350 millions \$US), se révélant ainsi supérieures de 75% à celles de 2009. La contribution des recettes fiscales au PIB est ainsi passée de 13.8% en 2009 à 16.7% en 2011.

Ce *Policy Voice* a pour but de décrire les mesures prises par l'OBR pour réaliser cette amélioration significative. Parmi celles-ci figurent une campagne de recrutement menée à une échelle inédite dans le contexte burundais et la stricte application d'un code de conduite rigoureux auprès des salariés. En outre, une campagne anti-corruption a été appuyée par le Président Nkurunziza, lui-même, qui s'est engagé à mener une politique de tolérance zéro en matière de corruption. Plusieurs réformes législatives, la mise en place de procédures plus efficaces, l'établissement (dans la mesure du possible) d'une coopération avec d'autres agences gouvernementales ou d'autres ministères, des investissements dans les systèmes informatiques, des efforts soutenus pour élargir l'assiette fiscale, ainsi qu'une campagne pour professionnaliser les opérations douanières, ont également participé à cette réussite. Fait inhabituel, de nombreuses pratiques et une quantité non négligeable d'initiatives dites de « bonne gouvernance » habituellement mises en œuvre par les administrations fiscales des pays développés se sont révélées également efficaces et pertinentes en Afrique.

L'OBR a pour but de percevoir 1.2 mille milliards de FBU (800 milliards \$US) de recettes fiscales d'ici 2017. Si cet objectif était réalisé, une proportion beaucoup plus élevée du budget gouvernemental serait fournie par les impôts que le taux actuel de 50%. Une série de réformes économiques, dont notamment celles où l'OBR a joué un rôle déterminant, a fait monter la position du Burundi dans le classement « *Doing Business* » de la Banque mondiale: sur 183 pays, le Burundi est passé de la 181ème place (en 2011) à 159ème (en 2013).

Malgré les progrès accomplis par l'OBR à ce jour, il n'y a pas lieu de croire que la partie est gagnée. Les auteurs de ce *Policy Voice* le signalent: il faut de six à huit ans pour établir une autorité fiscale pleinement opérationnelle. Pour bon nombre d'institutions similaires en Afrique, la vitesse initiale de l'amélioration dans la perception des impôts s'est avérée impossible à maintenir. Cela s'explique par diverses raisons. D'abord, la fidélisation des meilleurs employés est particulièrement difficile, car les employeurs du secteur privé désirent vivement les embaucher. Ensuite, l'autonomie – ou la semi autonomie – se voit souvent compromise par des interventions politiques répétées. D'ailleurs, les autorités fiscales sont normalement conçues en vue des entités *formelles*; au Burundi, cependant, les moyens de subsistance de la grande majorité de la population sont de nature *informelle* et, dans la plupart des cas, rurale.

Les progrès continus de l'OBR dépendront d'un environnement favorable sur les plans politique, économique, et législatif. Le Président Nkurunziza a déclaré que le Burundi « est à présent sorti de la période post-conflit et s'engage véritablement sur la voie du développement »; néanmoins, le paysage politique multipolaire et complexe reste tendu; un taux de croissance de 4% est insuffisant, et le retour de centaines de milliers de réfugiés crée des pressions économiques et sociales non négligeables.

En septembre 2013, le FMI a affirmé au sujet du Burundi qu'il est « essentiel de réaffirmer la volonté d'accroître la mobilisation de recettes, notamment en renforçant davantage l'administration fiscale et en maîtrisant les exonérations ». Les auteurs de ce *Policy Voice* le soulignent: « l'impôt n'est jamais apprécié, mais c'est une nécessité pour le développement d'une nation et pour qu'une démocratie fonctionne. » L'impôt joue un rôle important dans le renforcement du sentiment de citoyenneté; il crée un pacte entre le gouvernement et les électeurs – pourvu que les deux partis respectent leurs obligations réciproques. Les contribuables sont en droit de s'assurer que les impôts sont dépensés de manière sage et transparente. Le gouvernement, quant à lui, n'a le droit d'imposer ses citoyens qu'à la seule condition de s'engager à leur fournir des services essentiels en contrepartie de leur conformité fiscale.

Percevoir des recettes fiscales beaucoup plus conséquentes sera un défi de taille pour l'OBR; tenir les promesses – qui visent une amélioration considérable du bien-être des Burundais – sera un défi de taille égale pour le gouvernement. Alors que la santé du trésor public au Burundi dépendra assurément d'une hausse des recettes, la stabilité et la cohésion sociales dépendront d'un déploiement judicieux des fonds publics.

Edward Paice

Directeur, *Africa Research Institute*

Octobre 2013

¹ African Economic Outlook, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/African Development Bank (AfDB), 2010, p.134

² African Development Bank, Domestic Resource Mobilisation for Poverty Reduction in East Africa, 2011, p.118

³ IRIN humanitarian news and analysis, « Burundi's bumpy road to the 2015 polls », le 1er novembre 2012

⁴ FMI, Communiqué de presse 13/328, le 6 septembre 2013

1: LE PERCEPTEUR

L'impôt, le développement, la responsabilité

Tous les pays se doivent de lever des impôts, mais dans les pays en voie de développement, il est essentiel que l'État soit en mesure d'imposer sa population puisque les recettes fiscales y sont particulièrement indispensables au développement économique. Les recettes fiscales permettent à l'État d'investir dans les infrastructures et les services indispensables au bien-être du public. Le secteur privé, en effet, ne s'intéresse que rarement à la perspective d'investir dans la défense ou la police, par exemple, ou dans les infrastructures lourdes, telles que les barrages, les câbles à fibres optiques, ou les hôpitaux. Cependant, la prestation gouvernementale de biens publics est à même de favoriser ces investissements – qu'ils proviennent aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur. Contrairement aux idées reçues, l'impôt peut également promouvoir la justice sociale, là où de bonnes politiques sont établies et administrées correctement.

Le Burundi ne peut s'en remettre indéfiniment à des sources extérieures afin de financer son développement. Le pays reçoit toujours un soutien important des bailleurs de fonds internationaux, et plus de 2 milliards \$US lui avaient été promis lors d'une conférence tenue à Genève en octobre 2012. Mais la situation économique mondiale s'avère turbulente: la plupart des pays donateurs réduisent actuellement leurs dépenses d'aide au développement et les engagements pris ne seront pas forcément tenus. Au Burundi, il a été reconnu que les dons émanant de l'aide internationale ont été considérablement compromis par la crise financière de 2008. De ce fait, les sources intérieures de revenus sont devenues, pour l'État, la seule source fiable et sans restriction de financement budgétaire, d'où la nécessité de les maximiser.

En 2013, les recettes fiscales du Burundi ont financé environ la moitié du budget du gouvernement. Mais d'ici 2016, sous condition que des objectifs d'imposition réalistes soient remplis, la proportion du budget financée par les recettes fiscales pourrait s'accroître considérablement. Au fur et à mesure que s'amplifient ces dernières, une dynamique tout à fait différente se crée pour remplacer celle cultivée par une dépendance excessive

au financement de donateurs. Bien entendu, la situation politique d'un gouvernement deviendra d'autant plus astreignante qu'augmentera la part de ses revenus provenant des recettes intérieures. En effet, les contribuables seront en mesure d'attendre du gouvernement que les recettes générées par l'imposition soient utilisées à bon escient. Dans un tel contexte, les gouvernements ont généralement tendance à devenir de plus en plus attentifs aux attentes du public. A long terme, donc, l'impôt a un rôle indispensable à jouer dans l'établissement d'une relation de responsabilité mutuelle entre les citoyens, d'une part, et le gouvernement, de l'autre.

Un nouvel Office des recettes

Pendant les années 90 et les années 2000, la perception des impôts au Burundi était sous la responsabilité du Ministère des Finances. Au sein du Ministère des Finances, il existait des administrations fiscales distinctes, responsables, respectivement, des impôts sur le revenu, des droits de douane, et des revenus non fiscaux. Celles-ci travaillaient indépendamment les unes des autres, sans communiquer. Il y avait plus de 20 administrations fiscales ayant chacune leurs propres modalités d'interventions au service des contribuables. Le système de perception et d'administration fiscale étant à ce point inefficace, la guerre civile et l'instabilité politique n'ont eu que peu d'effets sur lui.

Un climat de méfiance totale s'était installé entre les contribuables d'une part, et l'administration fiscale, de l'autre. Les contribuables avaient l'intime conviction que le paiement d'un pot-de-vin était une étape obligatoire par laquelle ils devaient passer pour s'en sortir. Alors que les percepteurs présumaient que tous les contribuables trichaient. Il semblerait qu'aux frontières, ainsi qu'au port de Bujumbura, les pots-de-vin et la corruption aient été endémiques. Les fonctions fondamentales d'une administration fiscale moderne n'existaient pas. En 2010, l'Indice de la Corruption de TI pour l'Afrique de l'Est classait le système fiscal du Burundi en tête des institutions les plus corrompues de l'Afrique de l'Est, et le Burundi comme étant le pays le plus corrompu. En 2009, les revenus intérieurs de l'État ne s'élevaient qu'à 301 milliards de francs FBU (environ 124 millions \$US), soit 35% du total des dépenses du gouvernement. Le solde manquant a été fourni par le biais de diverses

bourses d'aide. Il était alors urgent de trouver une nouvelle approche.

L'Office Burundais des Recettes (OBR) a été fondé par voie législative le 14 juillet 2009. En vertu de l'article 6 de la loi 1/11, cette nouvelle institution a été chargée des fonctions et des responsabilités suivantes:

- établir, recouvrer, administrer, et comptabiliser les impôts et les droits de douane
- conseiller le gouvernement en matière de politique fiscale
- veiller au respect des obligations fiscales et au civisme fiscal

- conseiller, sur demande, les autorités locales en matière d'établissement et de collecte de leurs recettes
- assister le gouvernement dans la mise en place de mesures visant à la promotion de l'investissement au Burundi
- combattre la fraude et l'évasion fiscale, et coopérer, à cette fin, avec d'autres autorités compétentes en la matière au Burundi et à l'étranger
- préparer et publier des rapports et des statistiques concernant le recouvrement des recettes et les échanges commerciaux

La fiscalité en Afrique: données et tendances

Jonathan Bhalla

Directeur de recherches, *Africa Research Institute*

Publié par l'Organisation de la Coopération et du Développement Economiques (OCDE) et la Banque africaine de développement, l'étude des 'Perspectives Économiques en Afrique 2010' avait pris comme thématique « La mobilisation de ressources publiques et l'aide en Afrique ». En 1990, les recettes fiscales en Afrique représentaient 22% du PIB du continent. En 2007, ce chiffre était passé à 27.5%. Il convient donc de noter qu'en Afrique, selon l'étude, les recettes fiscales sont dix fois supérieures à ce que le continent reçoit en aide internationale.

La tendance positive dans le recouvrement de revenus intérieurs en Afrique s'explique en grande partie en termes des ressources naturelles. Du milieu des années 90 jusqu'à la fin des années 2000, le montant des impôts directs prélevés sur les revenus individuels et sur les bénéfices des entreprises sont restés inchangés, représentant en moyenne environ 6% du PIB. Les impôts indirects sur la consommation, que cela soit sous la forme de la TVA, de la taxe de vente, ou des droits d'accises, ont connu une légère baisse, de 6.2% à 5.7% du PIB (1996-2007); les taxes commerciales ont également diminué, passant de 3% à 2.1% du PIB sur la même période.

Les recettes fiscales provenant des concessions minières, gazières, et pétrolières – que l'on parle en termes de redevances ou d'impôt sur le revenu des entreprises – ont plus que doublé comme proportion du revenu national, passant de 6% à 13.5% du PIB (1996-2007). Les gouvernements africains qui génèrent d'importants revenus grâce à leurs ressources naturelles sont souvent moins enclins à chercher d'autres revenus par des voies plus exigeantes sur le plan politique, tels que les impôts sur le revenu des entreprises et des individus, la TVA, ou les droits d'accises. Par contraste, les pays sans atouts en matière de ressources naturelles ont généralement perçu une plus grande variété de taxes, leur assurant ainsi un niveau de qualité plus élevé en termes de recettes fiscales.

En général, les pays africains les plus riches sont plus efficaces en matière de perception fiscale. En 2008, les

pays où le revenu par habitant était compris entre 3 856 \$US et 11 905 \$US ont perçu des recettes qui s'élevaient à 34% du PIB. Ce chiffre convergeait avec la moyenne non pondérée de 35.8% dans les pays de l'OCDE. En revanche, dans les pays où le revenu par habitant était compris entre 976 \$US et 3 855 \$US, le total des recettes ne représentait que 22% du PIB; ce chiffre était inférieur de 15% à celui des pays où le revenu moyen était de moins de 975 \$US par habitant.

Il existe de fortes disparités au niveau des recettes fiscales entre les différents pays africains. Pendant les années 90 et 2000, au Burundi, dans la République Démocratique du Congo, en Ethiopie, ou en Guinée-Bissau, l'État ne prélevait annuellement que 11 \$US par habitant, tandis que pour des pays comme les Seychelles, la Libye, ou la Guinée-Equatoriale, les prélèvements annuels moyens pouvaient atteindre la somme de 3 600 \$US.

L'indice d'effort fiscal mesure les progrès individuels de chaque pays dans le domaine du prélèvement des taxes au niveau national en divisant la part fiscale par un taux de revenu potentiel, estimé à partir des caractéristiques structurelles de l'économie. Sur la période allant de 1992 à 2007, 24 pays d'Afrique ont enregistré un indice d'effort fiscal supérieur à 1, ce qui indique qu'ils ont perçu plus de recettes fiscales que prévues. Sur cette même période, 18 pays ont connu un score inférieur à 1.

Cependant, lorsque les revenus provenant des ressources naturelles sont retirés de l'équation, l'effort fiscal des pays riches en ressources naturelles s'avère nettement inférieur. Ainsi, si l'on déduit les revenus imputables à ces ressources pour l'Angola, son indice d'effort fiscal diminue de façon drastique, passant de 2.02 à 0.39. Au Nigéria, il passe de 1.76 à 0.44; et en Guinée-Equatoriale, il s'effondre de 1.12 à 0.08. Néanmoins, si l'on omet les revenus issus de ces ressources en Afrique du Sud, on observe exactement l'inverse: l'effort fiscal augmente, passant de 1.04 à 1.62; c'est aussi le cas de la Namibie (où il passe de 1.17 à 1.63) et du Botswana (où il passe de 0.8 à 1.21).

- remplir toute autre fonction concernant les recettes publiques que le Ministère des Finances pourrait être amené à lui confier.

L'OBR est devenu l'agent principal pour le recouvrement des recettes au Burundi après la promulgation de la législation de 2009. Sa mission comprend le prélèvement des impôts sur le commerce, de l'impôt sur le revenu des particuliers, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et des revenus non fiscaux, tels que les honoraires payés pour la création d'un réseau de télécommunications. Selon l'article 6, l'OBR est également chargé d'accorder les exonérations prévues par les lois fiscales et douanières, conformément aux procédures adoptées par l'OBR.

Bien que l'OBR soit l'agence qui administre la perception fiscale, c'est au Ministère des Finances qu'incombe la responsabilité de déterminer la politique à mener en matière d'imposition. L'OBR est contractuellement tenu – par le contrat de performance avec le Ministère des Finances – d'atteindre des objectifs rigoureux de rendement. Cela dit, l'Office des recettes fonctionne concrètement, à peu de choses près, comme une entreprise privée. Il s'engage dans des contrats pour des biens et des services, il gère ses propres comptes bancaires, et paie des salaires. Il peut poursuivre et être poursuivi en justice. Cette logique sous-tend la création d'une autorité fiscale compétente dont la vocation est d'apporter des principes d'entreprise (d'action et de comportement) et de meilleures pratiques de gestion à la perception des impôts. Le mandat de l'OBR lui permet suffisamment de le faire.

Le chemin de la réforme

L'OBR est le fruit d'un processus de consultation qui a duré 8 ans. La décision d'établir une autorité semi-autonome de perception (*semi-autonomous revenue authority* – SARA) – dont le rôle serait de recouvrer les taxes de la part du Ministère des Finances – a été mûrement et longuement réfléchi. Les pourparlers se sont déroulés au Burundi pendant une période très difficile et très instable. En 2009, cependant, une fois la guerre civile terminée, il était devenu possible de reforcer les institutions.

Certains développements s'étaient avérés d'une influence particulière dans ce contexte. En juillet 2007, le Burundi a adhéré à la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), sachant qu'en 2010 les

pays membres se verraient dans l'obligation légale d'adhérer au marché commun de la CAE et de faciliter la libre circulation des biens et des personnes. On traitait alors différemment les contribuables, et les biens et les services, à travers la région; souvent, ils se trouvaient sujets à un processus de double imposition, notamment lorsque des biens « nationalisés » de la CAE étaient transportés vers un pays membre avoisinant. Qui plus est, les assiettes fiscales étaient différentes selon le pays; cela encourageait la concurrence parmi les pays membres pour attirer les investissements. La transition vers la création d'une union douanière à part entière, si elle voulait aboutir, nécessitait une harmonisation des systèmes fiscaux des pays membres.

La création d'une autorité semi-autonome de perception (SARA) n'avait pas fait partie des exigences imposées pour que le Burundi adhère à la CAE, mais de telles institutions existaient en Tanzanie, au Kenya, en Ouganda, au Rwanda. Il était clair que le fait d'emboîter le pas, dans ce sens, permettrait au Burundi de participer aux efforts de la région dans le cadre de la réforme de l'administration fiscale. L'harmonisation régionale des systèmes fiscaux facilite un véritable partage d'expériences parmi les autorités fiscales. Il ne faut pas nécessairement que les régimes fiscaux au sein d'un même bloc commercial soient identiques; mais il faut qu'ils se ressemblent – et qu'ils soient gérés de manière similaire – pour atténuer toute distorsion dans le fonctionnement du marché régional.

Outre l'engagement explicite à l'intégration régionale de la part du gouvernement du Burundi, il y avait une détermination croissante au plus haut des échelons politiques de lutter contre la corruption, de maximiser les recettes intérieures, de conforter la compétitivité commerciale, et d'améliorer l'attrait du Burundi du point de vue des investisseurs. On estimait qu'une nouvelle institution fiscale semi-autonome contribuerait à la réalisation de ces objectifs.

La Banque mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI), et le Département pour le Développement International du Royaume-Uni (DFID) étaient résolument favorables à la création d'une SARA au Burundi. Les expériences des donateurs dans les pays voisins donnaient du poids à leur cause. Par exemple, l'Office Rwandais des Recettes (RRA) a

réussi, de 2003 à 2010, à augmenter les recettes fiscales intérieures de 700%. En 2009, le RRA générait plus de 90% des dépenses budgétaires récurrentes du gouvernement. Pour les donateurs, cela constituait un exemple frappant et convaincant; sans leur financement et sans leur expertise technique, il n'y aurait pas de réforme de l'administration fiscale au Burundi.

On avait longuement considéré d'autres modèles pour l'administration fiscale au Burundi, y compris celui consistant à poursuivre la « direction générale » qui primait alors dans les pays francophones de l'Afrique: dans ce modèle-ci, l'administration et la perception fiscales étaient gérées par le gouvernement central, mais elles se révélaient très fragmentées. Néanmoins, on a pris finalement la décision de créer une SARA – la première dans un pays francophone de l'Afrique. L'OBR a vu le jour début 2010; il était pleinement opérationnel au milieu de la même année.

Le besoin d'une nouvelle autorité fiscale ne paraissait pas nécessaire à certains membres du gouvernement, ainsi que dans le secteur privé. Un monde important y avait des intérêts particuliers dans le maintien du statu quo. L'incidence répandue des pots-de-vin constituait un secret de polichinelle, et pas mal de personnes en bénéficiaient.

Au début de sa création, l'OBR a dû faire face à beaucoup de personnes qui faisaient pression contre sa mise en place. De puissants individus dans le secteur public, tout comme dans le secteur privé, se plaignaient auprès des députés que l'autorité fiscale agissait contre leurs intérêts. L'OBR a souvent dû se défendre de manière vigoureuse. Certains opposants ont propagé des théories conspirationnistes, selon lesquelles les donateurs avaient créé l'institution pour leur permettre de se libérer de leurs responsabilités et s'en aller. De tels propos étaient très volubiles en 2012; on les entend toujours en 2013, mais dans une moindre mesure.

Une campagne de recrutement et le décroisement

Le fait de créer une nouvelle autorité fiscale ne représentait que le premier pas. Pendant sa première année, l'OBR s'appuyait sur le personnel des anciennes administrations fiscales et douanières. La plupart d'entre eux boudaient les changements. Certains en voulaient à l'OBR, qu'ils considéraient comme

un intrus, un usurpateur. Le recrutement d'un nouveau personnel était une priorité absolue. Il ne servirait à rien d'essayer de poursuivre une stratégie radicale avec des personnes qui n'étaient pas disposées à l'accepter. Kieran Holmes, le commissaire général de l'OBR a insisté sans ambiguïté sur ce point.

A l'origine, l'OBR visait à recruter un nouveau personnel de 425 personnes. Il s'agissait d'une campagne de recrutement à une échelle sans précédent au Burundi, représentant un exercice logistique extrêmement éprouvant. L'ancien personnel avait la possibilité de poser sa candidature pour les nouveaux postes à l'OBR, sur un pied d'égalité avec les autres candidats. Au total, 9 000 personnes ont posé leur candidature. On a choisi 2 500 candidats afin de passer un examen; la correction des copies s'est déroulée au sous-sol de la maison du commissaire général, dans le but de garantir la droiture ainsi qu'une confidentialité sans faille. Les 700 premiers candidats présélectionnés ont été convoqués à un entretien.

Le recrutement s'est décidé uniquement en fonction du mérite des postulants. Un accord entre l'OBR et le gouvernement a été pris dans le but de ne sélectionner que les meilleurs candidats pour chaque poste. Aucun quota n'a été imposé, mais – sur le plan politique – il était important que la composition des employés reflète la diversité ethnique et régionale du pays, et que la parité entre hommes et femmes soit respectée.

Le résultat final du processus de sélection était très satisfaisant. Chaque région se voyait représentée parmi les employés; les femmes constituaient 40% du nouveau personnel; traduisant un équilibre ethnique, 48% des employés étaient des Hutu, 52% des Tutsi. Un pourcentage minime d'individus ayant travaillé dans les anciennes administrations fiscales ont obtenu un poste à l'OBR. D'autres campagnes de recrutement ont suivi, mais elles n'étaient pas si importantes. En 2013, l'OBR avait un personnel de 623 personnes travaillant à Bujumbura, dans les quatre bureaux régionaux, ainsi qu'aux postes frontaliers.

En lançant la première campagne de recrutement, il avait fallu rédiger de nouvelles consignes de travail, des conditions de service, et un Code de Conduite, avec des procédures disciplinaires claires et des politiques de ressources humaines. Il s'agissait d'une

Le financement de l'OBR

Kieran Holmes

Commissaire général, Office Burundais des Recettes (OBR)

Le financement de base de l'OBR – son budget – est décidé en accord avec le Ministère des Finances. Notre objectif est de nous assurer que les coûts d'exploitation restent inférieurs à 3% du total des revenus perçus. Par le passé, ces coûts ont été compris entre 2 et 2.5%, ce qui est raisonnable dans le contexte d'une autorité fiscale naissante. En 2012, nous avons eu un budget de 13 milliards de FBU (environ 8.5 millions \$US), soit 2.5% des revenus perçus. Lorsque l'OBR fonctionnera de manière plus efficace, nous envisageons de pouvoir réduire notre budget de fonctionnement à 1.5% ou même à 1% des revenus perçus.

A peu près 75% du budget est dépensé en salaires et autres charges liées au personnel. Les 25% restants sont alloués aux coûts d'exploitation des bureaux, aux transports, aux dépenses liées à l'informatique, et aux locations. Tout cet argent vient du gouvernement. Le financement de donateurs n'est recherché que pour financer l'aide technique et les dépenses en capital.

Le premier donateur de l'OBR a été le Département du Développement International du Royaume-Uni (DFID). Le succès de son soutien auprès de l'Office Rwandais des Recettes (*Rwanda Revenue Authority* – RRA) l'avait encouragé à soutenir l'OBR. J'ai passé huit ans à travailler auprès du RRA avant de venir au Burundi. Durant cette période, nous avons négocié une convention de double imposition avec la Belgique, rédigé de nouvelles lois portant sur les revenus, les procédures fiscales, et la TVA, et informatisé les douanes et l'administration fiscale. Les recettes perçues par le RRA se sont accrues de 700%, entre 2003 et 2010. Le DFID lui a fourni £24 millions (38 millions \$US) sur une période de onze ans. En 2010, le RRA percevait ce montant en revenus toutes les deux ou trois semaines.

En 2009, le DFID a promis à l'OBR £11.5 millions (18 millions \$US) comme soutien initial. Lorsque le DFID a fermé son bureau au Burundi en 2011, l'administration de ses fonds – et la recherche de nouveaux donateurs – sont passées aux mains de *TradeMark East Africa* (TMEA), un programme régional qui cherche à promouvoir la croissance économique et à réduire la pauvreté en intensifiant les échanges commerciaux. En 2013, la contribution globale du DFID au TMEA avait atteint £16.5 millions.

La plupart des fonds que reçoit l'OBR de la part d'organisations donatrices passent par l'intermédiaire du TMEA. Son programme au Burundi a commencé en 2010 et continuera jusqu'en 2016. Il a un budget de 50 millions \$US, dont 40% est alloué à l'OBR. Les sponsors principaux sont le DFID et le gouvernement belge (le Directeur Général du Développement – DGD). Celui-ci a annoncé qu'il avait pour projet de fournir une aide directe à l'OBR à partir de 2014 par l'entremise de l'Agence de Coopération Technique Belge (CTB). De plus, en 2013, l'*USAID* a promis de contribuer au programme de communication et de sensibilisation mis en place à hauteur de 0.9 millions \$US. D'ailleurs, l'OBR s'est associé avec la Banque mondiale pour acquérir du matériel informatique, et avec la Banque africaine de

développement pour créer des postes frontières à arrêt unique (PFAU) à Gasenyi/Nemba et à Ruhwa.

Il existe un accord formel entre le TMEA et l'OBR qui indique le montant qui lui sera alloué chaque année, et c'est ensemble que nous nous mettons d'accord sur la manière de dépenser les fonds. Les relations entre les deux organisations se sont avérées très positives. Les donateurs ont toujours encouragé l'OBR à choisir ses propres priorités en vue du développement de l'institution. Notre plan quinquennal d'entreprise constitue la base de toute discussion concernant le financement. Le soutien des donateurs fourni par le TMEA est toujours axé sur un projet particulier. On l'utilise, par exemple, pour financer l'aide technique, de nouveaux systèmes informatiques, la rénovation de nos bureaux, des ateliers de formation à thèmes spécifiques, et le développement d'infrastructures, comme, par exemple, la construction d'un PFAU à Kobero, à la frontière de la Tanzanie.

Pour ce qui est d'aller de l'avant, le principal défi auquel l'OBR devra faire face sera de financer son plan d'entreprise pour la période allant de 2013 à 2017. Il nous faudra jusqu'à 40 millions \$US de soutien supplémentaire sur cette période pour que l'OBR puisse se développer comme il se doit. Il s'agit de fonds qui ne viendront pas du gouvernement et qu'il faudra trouver à l'extérieur. Il nous est nécessaire d'investir beaucoup plus d'argent dans nos systèmes informatiques, nos employés, un siège moderne, des PFAU, et dans l'embauche d'experts techniques lorsque cela s'avère utile. Cependant, nous sommes confiants que les investissements seront amplement amortis, plusieurs fois même, en termes de revenus supplémentaires, de commerce élargi et plus commode, et de coûts réduits pour les entreprises et pour les particuliers. En général, les autorités de revenus semi-autonomes fournissent des rendements intéressants pour les donateurs. A la mi-2012, par exemple, le gouvernement du Burundi percevait 8.30 \$US de revenu supplémentaire pour chaque dollar investi par le TMEA.

Nous sommes à l'affût d'occasions pour diversifier les sources externes de financement de l'OBR, et pour bénéficier ainsi du programme et des intérêts spécifiques de donateurs individuels, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. Par exemple, le gouvernement belge a annoncé qu'il avait pour projet de fournir une aide directe à l'OBR à partir de 2014 par l'entremise de la CTB. A l'heure actuelle, nous travaillons avec acharnement pour améliorer nos procédures internes de gestion financière dans le but de passer avec succès une évaluation du risque fiduciaire fin 2013. Cette réussite permettrait à l'OBR de gérer directement certains, voire même l'intégralité, des fonds reçus de la part des donateurs. Ce faisant, le temps passé à obtenir l'approbation de nos achats serait considérablement réduit. L'OBR, le TMEA, et la CTB poursuivent actuellement un projet qui doit élaborer l'étape suivante qu'il conviendra de mener afin de soutenir l'OBR pour la période allant de 2014 à 2017. Ce projet sera mené à terme d'ici fin 2013.

restructuration totale de l'administration et de la perception fiscales qui se déroulait en étroite coopération avec le FMI, la Banque mondiale, et *TradeMark East Africa* (TMEA) qui était la première source de financement pour l'OBR. Il fallait une structure optimale pour que l'Office des recettes puisse fonctionner, étant donné les ressources et les besoins pratiques du Burundi. Pour tous les participants, c'était un processus d'apprentissage de grande envergure, et on a peaufiné la structure de manière continue. Par exemple, en décembre 2012, son Conseil d'administration a approuvé la création d'une nouvelle direction chargée de l'intervention rapide / une unité de police OBR, et une direction chargée de l'enregistrement des contribuables et de l'immatriculation des véhicules.

La haute direction de l'OBR insiste afin que les bureaux soient ouverts, décroissés. Toutes les cloisons dans les endroits principaux de l'OBR sont en verre. La plupart des complexes de bureaux en Afrique, par contre, sont conçus pour créer des box, des « silos » à la fois isolés et insulaires. Selon ce modèle-ci, les responsables ont leur propre bureau, et de ce fait n'interagissent pas de manière régulière avec la plupart du personnel. Une telle organisation est très inefficace et favorise la corruption et une culture du secret. Par contraste, le décroissement des bureaux favorise le partage des tâches et l'esprit d'ouverture. Pouvoir établir des groupes pour collaborer sur une tâche donnée a pour effet d'améliorer grandement la productivité.

On a aménagé les bureaux de l'OBR au port de Bujumbura, mais ils ne sont pas encore réorganisés. Certains murs intérieurs sont toujours en place, leur démolition étant toutefois programmée. Diverses agences y sont installées, telles que: les douanes, la police, les agents de dédouanement, les services d'immigration. Chaque agence a ses propres bureaux, ce qui ne représente pas une situation idéale. Toutes ne nécessitent pas leur implication dans le contrôle des mouvements de cargaisons; mais toutes ont la capacité de ralentir la facilitation du commerce que l'OBR essaie de promouvoir par « l'approche du guichet unique ». Le but est de réaliser un système qui permet un flux de travail logique, d'agence en agence, selon les besoins. En 2016, on espère que d'autres sites de l'OBR à Bujumbura auront été réunis dans un seul nouveau siège. Ce projet a été approuvé par le conseil d'administration en 2012.

La conduite et la discipline des employés

L'OBR est la seule institution du Burundi doté d'un Code de Conduite compréhensif et de procédures disciplinaires claires en cas de corruption. Parmi les dispositions du code, les employés sont obligés de déclarer leurs avoirs. L'OBR a la détermination d'appliquer la politique de tolérance zéro préconisée par S. E. le Président Pierre Nkurunziza. L'OBR publie déjà les numéros gratuits d'un service anti-corruption: quiconque est témoin d'un acte de fraude ou de corruption peut donc le signaler facilement. Dans ce contexte, un nouveau centre d'appels spécialisé sera mis en service pendant le dernier trimestre de 2013. Les exemples d'autres offices des recettes, comme celui du Rwanda, démontrent que les procédures disciplinaires – et la présence d'une procédure d'appel idoine – sont d'une grande importance pour favoriser la discipline du personnel et la transparence.

Le conseil d'administration et la haute direction se sont engagés résolument à faire face aux problèmes liés aux employés, et ceux même aux grades les plus élevés. En 2012, on a identifié 37 affaires disciplinaires parmi les employés de l'OBR pour allégations de corruption, augmentation injustifiée de richesses, et vol. Parmi ces cas, deux seuls étaient d'une gravité suffisante pour mériter le licenciement. Aux débuts de l'OBR, avec le soutien total du deuxième vice-président, on a vu le licenciement de quatre fonctionnaires de très haut niveau et l'emprisonnement de deux autres.

D'importance égale au Code de Conduite et aux procédures disciplinaires, la formation du personnel reste une priorité très forte de l'OBR. Il incombe aux employés d'acquérir de nouvelles compétences et de démontrer une amélioration dans leur performance. L'OBR devra favoriser cette évolution, si cette institution veut attirer et conserver un personnel du plus haut calibre.

Les consignes de travail font l'objet d'un réexamen régulier et les employés savent pertinemment ce que l'on attend d'eux. On les encourage à s'adapter à la technologie et à établir le contact avec leurs homologues dans d'autres offices des recettes de la CAE. Les salaires sont en général plus élevés que ceux attribués dans les ministères gouvernementaux; au fur et à mesure, ils comporteront une composante liée à la performance. Le but de l'OBR est de

représenter l'employeur de choix aux yeux des personnes talentueuses ayant l'expérience et les diplômes nécessaires.

Les nouvelles technologies

Malgré l'obligation de travailler avec des fonctionnaires détachés du Ministère des Finances et des systèmes manuels vétustes, les revenus fiscaux de la période juillet-décembre 2010 –soit les six premiers mois de l'OBR – étaient de 25% plus élevés que pendant la même période en 2009. C'était un signe encourageant, qui témoignait de la détermination de bon nombre de personnes à l'intérieur et à l'extérieur de l'Office des recettes. Une fois commencés le premier recrutement et la restructuration de l'organisation, l'informatisation est devenue une priorité: l'OBR avait besoin – de manière urgente – d'automatiser la perception et l'administration fiscales.

La technologie rend la perception fiscale plus efficace, et elle en améliore la transparence. Grâce à la technologie, les dossiers des individus et des entreprises peuvent être stockés, vérifiés, et comparés très facilement. Les expériences des offices des recettes dans d'autres pays membres de la CAE suggéreraient qu'il faille un minimum de deux à trois ans pour développer et mettre en œuvre un système informatique pour la perception fiscale. Le travail de l'OBR reste trop axé sur support papier, mais le développement de ses systèmes a beaucoup évolué depuis 2010.

A ses débuts, l'OBR a acheté trois systèmes informatiques. Les douanes utilisent *ASYCUDA World*: le Système Automatisé pour les Données des Douanes, développé par la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). Le système est devenu pleinement opérationnel en mai 2013, permettant aux douanes de fournir aux contribuables un service plus rapide et plus performant. Pour certaines activités administratives, on utilise un logiciel de planification des ressources d'entreprise (PRE): dans le traitement des finances, des ressources humaines, et dans la gestion des actifs et des acquisitions. Le système *RADDEX* (Échange de Données Numériques des Administrations des Recettes Fiscales) facilite le partage d'informations et de données entre les administrations sœurs de la CAE.

En ce qui concerne le logiciel voué aux recettes

intérieures, l'OBR utilise actuellement un petit système conçu et élaboré en interne. Le système acheté à l'origine ne répondait pas aux besoins. Vers la fin 2013, l'OBR va entamer une procédure d'appel d'offres pour un nouveau système.

La gouvernance, les rapports institutionnels, et la colocation

Le soutien que l'OBR a reçu de la part du Président Nkurunziza, le premier vice-président Thérèse Sinunguruzi, et le deuxième vice-président Gervais Rufyikiri s'est avéré constant et inébranlable. Les élections présidentielles les plus récentes se sont déroulées en juin 2010, à l'époque même où l'OBR devenait opérationnel. Dès son élection, le Président Nkurunziza a annoncé une politique de tolérance zéro en matière de corruption. C'est exactement ce qu'il faut pour créer l'environnement politique qui convient et qui se prête à l'élaboration d'une autorité fiscale moderne et efficace.

Le deuxième vice-président Rufyikiri est la force motrice de toute une gamme de réformes commerciales. En général, les ministères et les départements du gouvernement ont fourni un soutien suffisant à l'OBR. De bonnes relations de travail avec le Ministère du Commerce, le Ministère de la CAE, la police, et l'armée – entre autres – est d'une importance vitale pour l'OBR.

L'OBR a la responsabilité statutaire de conseiller le Ministère des Finances sur les questions et les politiques fiscales. Les discussions avec le Ministère des Finances se caractérisent souvent par de longues négociations et, finalement, des concessions. L'OBR l'a conseillé sur tous les aspects de trois nouvelles lois fiscales et des amendements – au sujet de la TVA, des impôts sur le revenu, et des procédures fiscales. La plupart des recommandations – mais non pas toutes – de l'autorité fiscale ont été prises en compte au bout de longues discussions auprès du Ministre des Finances ainsi que le secteur privé.

Il est inévitable que l'on trouve dans le secteur privé plus de soutien pour un taux d'imposition peu élevé que pour une assiette fiscale élargie. Mais celle-ci paie l'autre. La formule est simple: les recettes fiscales sont générées en fonction des taux d'imposition, des taux de recouvrement des impôts, et de l'importance de l'assiette fiscale. Le Ministère des Finances est responsable de la politique fiscale. La perception des impôts et l'élargissement de l'assiette fiscale, élaborées en fonction des politiques du

gouvernement et du cadre légal, font partie des rôles administratifs entrepris par l'OBR.

Le conseil d'administration joue un rôle central dans la prise de décisions stratégiques, les changements structurels, les budgets, et le recrutement de cadres (supérieurs). Les membres du conseil sont des administrateurs externes et ils sont nommés par le gouvernement. Le conseil se compose du gouverneur de la Banque centrale, des représentants des Ministères des Finances et du Commerce, des représentants du secteur privé, et des hauts fonctionnaires.

Le conseil se réunit chaque mois pour passer en revue les politiques et les procédures de l'OBR, son plan stratégique, et tous les contrats principaux. Il ne s'agit nullement de tamponner sans pensée ni débat les projets de la haute direction. Au contraire, les questions des ressources humaines et du budget annuel sont fortement débattues, et les réunions du conseil sont souvent assez longues. Par exemple, lorsque la direction a proposé l'idée de réunir les divers bureaux de l'OBR à Bujumbura dans un seul siège, il lui a fallu six mois pour convaincre le conseil du bien-fondé d'un tel projet.

L'OBR collabore étroitement avec bon nombre d'agences et de ministères gouvernementaux. L'Autorité de Promotion d'Investissements (API), créée approximativement en même temps que l'OBR, en est un exemple. Ces deux institutions ne sont pas toujours d'accord. Il est clair que l'API est désireuse de proposer des exonérations fiscales dans le but d'attirer les investissements. Et là encore, la ligne de l'OBR est simple: pour jouir de taux d'impôts moins élevés, il faut élargir l'assiette fiscale. Il y a toujours des points conflictuels, des points de tension, et l'API résiste toujours à la suggestion de l'OBR d'une colocation. Mais ils font preuve aussi d'une coopération étroite: par exemple, en créant un « guichet unique » avec le Tribunal de Commerce de Bujumbura, qui permet l'enregistrement de nouvelles entreprises en moins d'une heure, on a réduit énormément le temps que cela nécessitait antérieurement.

La colocation est une composante essentielle dans la réduction des coûts pour ceux qui font des affaires au Burundi. Le fait de pouvoir se rendre dans différentes agences à partir d'un même bureau offre au contribuable une économie de temps, de même que la colocation permet la réduction du nombre de procédures

à accomplir. Cependant, certaines agences se méfient de la colocation – même là où l'OBR souligne que son personnel travaillera sous l'autorité de l'autre agence. Aux yeux de certains, les pratiques de travail modernes de l'OBR, axées sur la performance, représentent une menace à leurs modes d'opération établis de longue date. Malgré une certaine opposition, nous avons créé un guichet unique pour l'enregistrement foncier et pour le transfert de titres de propriété en entamant une colocation avec le Bureau de l'enregistrement des titres de propriété. En ce qui concerne les postes frontaliers, toutes les agences – par exemple, les services de l'immigration et le Bureau national des produits agricoles et des normes alimentaires – travaillent avec l'Office des recettes. Un département de la police s'est intégré dans l'OBR et se trouve ainsi concerné par son Code de Conduite. Et des membres de la police accompagnent les agents de l'OBR lors de leurs missions de perceptions.

L'OBR est très clair en ce qui concerne ses objectifs principaux:

- maximiser les recettes
- améliorer la conformité aux normes
- développer une organisation efficace et compétente
- développer des systèmes de contrôle et des procédures efficaces qui promeuvent le service aux contribuables.

L'OBR a trois ans dans son élaboration d'un programme conçu pour créer une autorité fiscale axée sur le client, efficace et moderne, qui contribue de manière importante au développement du Burundi. Son succès se détermine en fonction de cibles de performance exigeantes et précises ayant rapport au taux de contribuables enregistrés, aux revenus perçus, au nombre de contribuables qui déposent leur déclaration d'impôt dans les délais prévus, et au chiffre des contribuables faisant l'objet d'une vérification... Ces cibles sont exposées dans le plan stratégique quinquennal qui s'inscrit dans un plan d'entreprise annuel.

Taxer l'Afrique

Mick Moore

Directeur général, Centre International pour la Fiscalité et le Développement
(*International Centre for Tax and Development – ICTD*)

Ce sont les pays anglophones qui ont frayé le chemin de la réforme de l'administration fiscale en Afrique, beaucoup plus que ne l'ont fait les pays francophones. Les raisons de ce phénomène sont multiples. Il y a des réseaux de spécialistes de l'administration fiscale qui sont basés principalement dans les pays anglophones. De nombreux systèmes modernes qui sont en place pour promouvoir les meilleures pratiques dans les autorités fiscales se sont développés dans des pays anglophones, notamment en Australie. Les donateurs internationaux, surtout le Département du Développement International du Royaume-Uni (DFID), ont encouragé – directement et indirectement – d'importantes réformes au niveau des autorités fiscales nationales. Cela représente, effectivement, l'une des réussites de l'aide britannique.

En Afrique anglophone, on a poursuivi tout un ensemble de réformes. Le changement le plus profond se manifeste dans la concentration de la perception fiscale dans une seule agence que l'on désigne souvent comme « autorité fiscale semi-autonome » (semi-autonomous revenue authority – SARA). Avant l'introduction des SARA, il était commun que la perception soit répartie entre de nombreux départements au sein du Ministère des Finances. Par exemple, les responsables du recouvrement, de la TVA, ou des droits d'accises, n'étaient pas les mêmes. Il existait de multiples instances de perception qui, en règle générale, ne coopéraient pas ensemble, et qui essayaient, chacune de leur côté, de conclure des ententes privées avec les contribuables. Cette structure – et cette pratique – se répète toujours dans une bonne partie de l'Afrique francophone.

Les SARA ont eu tendance à créer des bureaux séparés pour s'occuper des contribuables (les plus importants, surtout). Ce faisant, les autorités fiscales semi-autonomes ont pu répartir les compétences et l'expertise selon les exigences spécifiques des différents groupes de contribuables. Par exemple, il faut que les meilleurs vérificateurs et analystes soient chargés des affaires des plus grandes entreprises, pour la simple raison que ce sont d'elles que provient la majorité des recettes. Il s'agit là d'une réforme à la fois pratique et stratégique. On a d'ailleurs créé des départements spécialisés pour se concentrer sur certaines fonctions, telles que la conformité interne, l'anti-corruption, la gestion du personnel, et l'établissement de politiques spécifiques.

Il y a eu une concertation dans les efforts visant à réduire les interactions en face-à-face entre les contribuables et les percepteurs fiscaux, puisque c'est dans ce contexte que la corruption se produit le plus souvent. On a donc séparé l'évaluation fiscale de la perception des recettes. Les impôts peuvent être payés dans de grands centres de perception par le biais d'une procédure entièrement automatisée. Dans certains pays, dont le Burundi, les impôts peuvent être payés à la banque. Au Rwanda, en septembre 2012, un système de paiement par téléphone mobile – « M-Déclaration » – a été mis en place pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 3 000 \$US et inférieur à 770 000 \$US par an.

Bon nombre de ces réformes relatives à la perception des recettes et à l'administration fiscale sont entrées en vigueur, d'ailleurs, dans des pays développés dans un passé relativement récent. Voilà pourquoi, en partie, le financement des donateurs a joué, en général, un rôle positif dans la réforme fiscale en Afrique sub-saharienne. Les principes et les procédures caractéristiques des réformes fiscales dans les pays de l'OCDE s'appliquent assez bien aux pays en voie de développement, à quelques modifications importantes près.

Dans certains pays, les autorités fiscales semi-autonomes ont servi de levier efficace dans la stimulation de réformes économiques plus larges. Leur création a souvent initié et alimenté d'importants débats sur la politique fiscale, la prestation des services, et les exonérations fiscales dans les pays africains anglophones. Cependant, les SARA ne constituent pas une panacée universelle; dans une certaine mesure, les donateurs en ont exagéré les mérites.

Le dilemme de l'informel

Les SARA sont des institutions hautement formalisées et centralisées; d'habitude, elles sont situées dans des sièges impressionnants dans les capitales. Souvent, elles ont de fortes relations de travail avec des cabinets comptables et des organisations donatrices sur un plan international. Les salaires ne sont pas liés à l'échelle des salaires au sein du gouvernement; ils sont souvent proches, d'ailleurs, de ceux que l'on trouve dans le secteur privé. La culture institutionnelle a tendance à s'orienter vers des relations avec le secteur privé et avec de grandes organisations officielles. À l'autre bout de l'échelle, les SARA sont généralement peu adaptées à la vaste majorité des contribuables en Afrique – existants ou potentiels – et rarement avides de s'engager avec eux: c'est-à-dire, ceux qui participent à l'économie informelle. Les décideurs et les donateurs n'ont pas toujours reconnu pleinement cette réalité.

Les autorités fiscales en Afrique anglophone ont cherché à puiser davantage de recettes dans le secteur informel au moyen d'impôts sur les revenus présumés des particuliers et des petites entreprises. Cette imposition forfaitaire se décide selon le type d'entreprise ou selon le secteur économique en question. Or, en Afrique francophone, les commerçants et les petites entreprises sont obligés de se procurer un permis, ce qui revient, finalement, au même processus.

L'idée de l'imposition forfaitaire existe depuis quelque temps. Cependant, lorsqu'elle s'est vue appliquer à grande échelle, elle n'a pas réussi à générer des recettes importantes. Dans la plupart des cas, d'ailleurs, ce n'est pas le but de prélever d'importants revenus qui motive les autorités fiscales. Ce qui les motive, plutôt, c'est la mise en place de systèmes qui empêchent les grandes et moyennes entreprises de se présenter comme de petits contribuables en droit de réclamer certaines exonérations.

Certaines autorités fiscales se sont révélées assez innovatrices dans leurs efforts visant à puiser davantage de recettes dans le secteur informel. Le fait de travailler en étroite collaboration avec des organisations locales d'entreprises et de commerçants a souvent été couronné de succès. Par exemple, l'autorité fiscale du Ghana (*Ghana Revenue Authority* - GRA) a conclu un accord avec un syndicat de chauffeurs d'autobus à Accra afin de percevoir une taxe sur les revenus quotidiens. En échange, les chauffeurs ont reçu un badge et la promesse, de la part de la police, que l'on ne les arrêterait pas aux barrages routiers pour des contraventions mineures – ou même inventées. Ici, cependant, le succès initial a été contrecarré lorsque le syndicat a arrêté de verser au GRA l'intégralité des sommes qui lui étaient dues. Il conviendrait d'organiser davantage d'initiatives similaires, et ce, de manière plus régulière et à plus grande échelle, pour que l'on puisse en tirer des leçons et en partager les exemples.

Le but de taxer les couches les plus pauvres de la société ne devrait pas être de générer de vastes sommes d'argent. La majorité de ceux qui travaillent auprès des autorités fiscales en Afrique savent bien que la plupart des citoyens – les riches comme les pauvres – paient différentes taxes informelles à diverses personnes. Aux postes frontaliers, par exemple, il est commun que trois ou quatre agences gouvernementales – des autorités douanières aux services de sécurité aux frontières, en passant par le bureau des recommandations et des normes – extorquent de l'argent des entreprises et des commerçants. Cela se produit encore plus souvent en Afrique de l'Ouest qu'en Afrique de l'Est.

Le gouvernement local et l'œuf d'or

La fiscalité joue un rôle vital dans la promotion de la citoyenneté et des relations réciproques entre le contribuable et le gouvernement. L'objectif est d'encourager la population à faire une contribution pour laquelle celle-ci reçoit quelque chose en retour. En Afrique, il faudra que le gouvernement local joue un rôle important dans le développement de relations durables de cette nature.

Le Rwanda est l'une des rares exceptions où la gestion et la prestation de services tangibles se font au niveau national. Le gouvernement à Kigali taxe tout ce qu'il lui est possible de taxer, tout en assurant un faible niveau de corruption. Le système fonctionne parce que la plupart des gens sont persuadés que leurs impôts sont dépensés pour le bien public. La peur peut également être un facteur expliquant ce phénomène. Mais la plupart des gouvernements en Afrique n'ont ni la volonté politique, ni la capacité, au niveau national, de mettre en place des mesures similaires à celles instaurées par l'État rwandais.

L'autonomisation d'un gouvernement local n'est pas chose facile. Par le passé, les donateurs tel que le DFID ont toujours évité d'établir des relations trop

étroites avec les instances de gouvernance au niveau infranational. D'ailleurs, il est logique, aussi bien sur le plan pratique que sur le plan économique, d'essayer de réformer en premier lieu le recouvrement centralisé des impôts. Là où il existe maintenant des autorités fiscales-semi autonomes compétentes au niveau national, il semble désormais nécessaire que la même quantité d'efforts et de ressources soit mise en œuvre pour renforcer la capacité des autorités locales à lever certains impôts et à fournir des services de manière aussi compétente. Cet impératif ne semble cependant pas faire l'unanimité à l'heure actuelle.

Les compétences exigées sur le plan national ainsi que sur le plan local sont d'ordre bien différent. Les autorités fiscales centralisées exigent les connaissances et l'expertise requises pour travailler de manière efficace avec de grandes entreprises multinationales. Par exemple, l'imposition efficace d'une compagnie de télécommunications exige d'importantes connaissances de l'industrie et une expertise juridique. Or, de tels attributs sont quasiment inutiles dans le contexte de la création d'un registre d'impôts fonciers au niveau local.

La plupart des autorités ont des budgets très réduits: leur capacité de percevoir de nouvelles taxes est extrêmement limitée. Davantage de personnalités politiques s'intéresseraient à la fiscalité locale si les recettes étaient plus élevées et si elles pouvaient s'en servir pour accroître leur popularité. C'est le problème de la poule et de l'œuf. Il y a deux domaines surtout où le gouvernement central pourrait intervenir de manière positive. D'une part, il pourrait donner aux autorités locales le contrôle total des impôts d'affaires. D'autre part, il pourrait aider à développer des systèmes efficaces pour gérer les impôts fonciers.

Les impôts fonciers représentent la première source de recettes inexploitées en Afrique. Au niveau infranational des gouvernements, on a largement délaissé les impôts sur la propriété. D'ailleurs, l'impôt foncier, en général, est sous-exploité partout dans le monde. Dans beaucoup de pays, le régime d'impôts fonciers en place remonte au système colonial: il reste relativement complexe et a tendance à favoriser les élites aisées. La plupart des décisions concernant les impôts fonciers sont prises à l'échelle locale, dans un contexte où les intérêts de classe risquent d'être particulièrement importants. Tout système fiscal logique incorporerait des dispositions garantissant la réévaluation de propriétés tous les cinq ans, et cela surtout dans les pays où l'urbanisation est rapide. En réalité, on prend activement la décision de ne pas entreprendre des réévaluations pendant de longues durées: par conséquent, l'impôt foncier constitue une proportion des recettes totales de plus en plus mince.

2: LE CONTRIBUABLE

L'OBR s'est engagé à considérer le contribuable comme un client. Il faut faire disparaître la méfiance et l'animosité typiques des relations entre le contribuable et l'ancien régime fiscal. Le contribuable se trouve dans l'obligation légale de déposer sa déclaration d'impôt et de payer ses impôts. Il incombe à l'OBR de faciliter la conformité aux normes en rendant le processus aussi facile, aussi rapide, et aussi juste que possible. Il s'agit d'une nouvelle logique et il lui faudra du temps pour s'enraciner.

En juin 2012, l'OBR a divisé les contribuables intérieurs en trois catégories: les grands, les moyens, et les petits/ micros. Les grands contribuables génèrent un chiffre d'affaires supérieur à 1 milliard de FBU (650 000 \$US) par an. Les moyens contribuables ont un chiffre d'affaires de plus de 100 millions de FBU (65 000 \$US) et moins de 1 milliard de FBU (650 000 \$US); en général, ils sont enregistrés aux fins de la TVA. Les petits contribuables ont un chiffre d'affaires de plus de 24 millions de FBU (16 000 \$US) mais moins de 100 millions; ils ne sont pas obligés, eux, de s'enregistrer aux fins de la TVA. Ceux appartenant au groupe des micros entreprises ont un chiffre d'affaires de moins de 24 millions de FBU. Si l'on a créé des catégories séparées, c'était pour permettre à l'OBR d'améliorer son niveau de service auprès de types différents de contribuables. En 2012, 2 688 entreprises ont payé des impôts – ce qui représente une augmentation de 50% par rapport à l'année précédente.

Pour les grands contribuables, l'OBR vise à fonctionner comme une banque privée. On reconnaît que ce sont eux qui font la plus grande contribution au gouvernement, et l'OBR est soucieux de respecter leur temps. A cet égard, on s'emploie à réduire au maximum leur attente dans les bureaux, tant à l'entrée qu'à la sortie. Pour le recouvrement de créances, il y a deux bureaux séparés: l'un pour les grands contribuables, l'autre pour les moyens et les petits/ micros contribuables. Dans le futur, l'OBR espère pouvoir proposer une option de transmission électronique des déclarations de revenus, en commençant par un service par voie électronique pour les plus grands contribuables.

Les grands contribuables

Il y a moins de 250 grands contribuables au Burundi. L'OBR reçoit 75% de ses revenus fiscaux intérieurs – soit 35% du total de

ses revenus fiscaux – de ce groupe. Les relations entre l'Office des recettes et les grands contribuables sont bonnes, ce qui se reflète dans les taux de conformité aux normes assez élevés dans cette catégorie. Par exemple, en 2013, presque tous les grands contribuables payaient la TVA correctement. Bien entendu, il est plus facile d'assurer la conformité des grands contribuables puisqu'ils sont moins nombreux, ils ont une meilleure compréhension des obligations, et l'OBR leur fournit un service spécialisé.

La plupart des grands contribuables ne se limitent pas à payer des impôts sur les bénéfices. Ils collectent et paient l'impôt sur le revenu de la part de leurs employés: l'Impôt sur les Rémunérations d'Emploi (IRE), un prélèvement de l'impôt à la source. En guise d'exemple, Brarudi, la brasserie nationale, et le plus grand employeur dans le secteur privé du pays, paie les impôts sur ses bénéfices, la TVA sur l'offre de ses produits, les droits d'accises, et les impôts sur le revenu des employés. Les sources du montant de ses impôts sont donc assez diverses. D'ailleurs, le gouvernement lui-même représente un contribuable important: au moins 50% des grands contribuables sont des entreprises publiques appartenant à l'État.

Dans la catégorie des grands contribuables, il y a une variation dans la capacité des entreprises de surveiller les finances et de satisfaire aux obligations. Les plus grandes entreprises emploient des experts-comptables permanents pour maintenir les comptes en règle. D'autres font appel aux services de comptables externes. Elles sont toutes obligées de soumettre des comptes vérifiés dûment établis.

Or, il y a une variation dans la qualité des comptables externes. Certains ne sont pas forcément au courant des dernières pratiques, des nouvelles lois fiscales, ou leurs connaissances de l'entreprise avec laquelle ils travaillent laissent à désirer. Là où l'OBR découvre des disparités fiscales ou la nécessité de mener une vérification (audit), il ne manque pas de le faire. On voue beaucoup de temps à aider les sociétés à évoluer vers une autocotisation correcte.

L'OBR travaille dans la perspective d'utiliser les comptables externes et les conseillers fiscaux comme moyens de promouvoir la conformité aux normes fiscales. L'organisme professionnel des comptables – l'Ordre

des Professionnels Comptables du Burundi (OPC) – a participé activement à la rédaction des lois portant sur les procédures fiscales et sur les impôts sur le revenu que l'on a récemment promulguées. Cette coopération va continuer car l'OBR désire travailler encore plus étroitement avec les comptables pour améliorer la conformité aux normes.

Il y a des gains et des bénéfices qui se créent au Burundi qui n'apportent actuellement aucun avantage à l'État, mais qui le feront dans le futur. Un certain nombre d'entreprises – internationales, pour la plupart, et qui ont fait d'importants investissements – ont signé des accords spéciaux avec le Ministère des Finances pour s'assurer de l'exonération de certains impôts pour des périodes définies. Dans la plupart des cas, ces périodes sont venues à terme. Pour rationaliser encore plus le système fiscal du Burundi, le gouvernement considère la suppression des dispositions fiscales du Code d'Investissements: surtout un crédit d'impôt de 37% qui amenuise de manière importante l'assiette fiscale du pays. Bien entendu, le gouvernement reste avide d'attirer les investisseurs et la nouvelle législation fiscale inclut de généreuses provisions pour amortissements dérogatoires établies à cette fin.

Les moyens contribuables

Il y a environ 1 200 moyens contribuables enregistrés, constituant 20% des recettes fiscales intérieures. Tous ne sont pas des entités privées car ils comprennent d'importants contribuables de l'Impôt Professionnel sur Rémunération (IPR), tels que des départements gouvernementaux, des organismes internationaux, et des agences non gouvernementales. Il est difficile d'en préciser le chiffre exact, après la création de nouvelles catégories de contribuables, et le processus de segmentation est en pleine évolution. On modifie actuellement les systèmes pour faire la distinction entre les moyens contribuables et les petits/ micros contribuables. Quand ce travail sera fait, les renseignements de l'OBR concernant la catégorie moyenne des contribuables seront plus précis.

Nombreux sont les moyens contribuables qui essaient de se faire passer pour de petits contribuables en ne déclarant qu'une partie – et non la totalité – de leurs revenus. Par le passé, ceux qui lançaient des entreprises étaient définies de manière arbitraire comme de petits ou de moyens contribuables, sans évaluation complète de leurs avoirs ou de

leurs finances. Au fur et à mesure que l'OBR accumulera progressivement des informations plus précises sur les moyens, les petits/ micros contribuables, il deviendra plus difficile aux moyens contribuables de rester dans une catégorie qui ne leur convient pas. Les moyens contribuables doivent adhérer aux mêmes procédures et taux fiscaux que les grands contribuables. Il leur faut payer, par exemple, la TVA; les petits/ micros contribuables, par contre, ne sont pas obligés de s'enregistrer aux fins de la TVA.

De nombreuses entreprises appartenant à la catégorie des moyens contribuables sont gérées par une personne ou une famille. Il est donc encore plus difficile pour l'OBR d'obtenir des déclarations correctes de leur part qu'il ne l'est auprès de certains grands contribuables. Il n'y a pas de personnel pour préparer correctement les déclarations fiscales, et les comptables employés à titre temporaire ne peuvent travailler qu'avec les informations que l'on leur donne. Ces informations sont souvent incomplètes.

Il existe le besoin réel d'un code déontologique qui oblige les comptables à maintenir les normes les plus strictes possibles et à respecter l'éthique de la profession. S'il y avait un bassin de comptables agréés et formés de manière correcte, capables de travailler auprès des entreprises pour assurer qu'elles adhèrent aux directives fiscales de l'OBR, ce serait une amélioration réelle. L'OBR désire aussi créer un centre agréé de comptabilité et d'aide fiscale, dont le personnel serait des comptables formés aux exigences fiscales de l'OBR.

Les petits/ micros contribuables

Les petits/ micros contribuables représentent le groupe fiscal le plus important, numériquement, mais sont ceux qui contribuent le moins en termes des recettes intérieures: soit 5%. En 2012, l'OBR a réalisé une campagne de porte-à-porte pour identifier les contribuables: ainsi, on a ajouté 7 000 noms à la catégorie des petits/ micros contribuables. Le but est de faire enregistrer 300 de ces personnes par mois. Ce qui distingue les petits contribuables et les micros contribuables est surtout une question administrative: la catégorie donnée dépend du chiffre d'affaires.

Les petits contribuables sont taxés au moyen d'une déclaration simplifiée exprimant les recettes et les dépenses. Les micros contribuables, par contre, sont obligés de tenir

un registre de leurs recettes quotidiennes qu'ils doivent utiliser pour déclarer leur chiffre d'affaires tous les ans. Il s'agit là de ce que l'on appelle le « forfait »; et le taux dudit forfait s'applique au chiffre d'affaires pour calculer le taux à payer. Les paiements sont prévus sur une base mensuelle ou trimestrielle, selon l'accord respectif de chaque contribuable avec l'OBR. Ces deux sous-catégories de contribuables sont exonérées de payer la TVA, ce qui fournit l'une des raisons pour lesquelles certains moyens contribuables prétendent qu'ils sont des petits ou micros contribuables.

L'OBR a introduit un système d'impôt forfaitaire à taux fixe pour les micros contribuables en 2013. Ceux-ci soumettent des informations sur les ventes, les achats, les inventaires, le nombre d'employés, et les salaires. L'Office des recettes détermine alors un taux forfaitaire en fonction des marges bénéficiaires normales selon le secteur qui convient – les commerces, les industries des services, les industries manufacturières. Cela représente une amélioration par rapport au système précédent selon lequel le contribuable et le percepteur se mettaient d'accord, en négociant, sur un montant fixe (forfaitaire). Cette procédure se prêtait à la corruption. En effet, il existait une marge de manœuvre importante de « négociation » entre les contrôleurs fiscaux et les contribuables. Les contrôleurs seraient souvent enclins à prélever moins d'impôt, s'ils recevaient une incitation financière en retour. De temps en temps, il arrive toujours à l'OBR de découvrir une grande entreprise qui paie un taux forfaitaire.

L'OBR a le but de donner l'incitation aux petits contribuables, de les encourager à réaliser une autocotisation de leurs devoirs fiscaux en utilisant un système simplifié de comptabilité de caisse. En vertu de la loi de 2013 portant sur les impôts sur le revenu, ceux collaborant avec un comptable agréé, et qui déclarent en bonne et due forme, seront admissibles à une réduction dans le taux fiscal qui leur convient. Percevoir les impôts du petit et du micro contribuable représente un défi. Beaucoup de gens changent fréquemment d'activités ou d'adresses; beaucoup de gens ont de multiples entreprises; la plupart d'entre eux n'ont pas de compte bancaire. Si un individu est doté d'un numéro d'identification fiscale (NIF), il est plus facile pour les systèmes de l'OBR de surveiller son activité, mais là encore ce n'est pas infaillible. Certains essaient de faire en

sorte qu'ils aient plus d'un NIF; et il y en a qui y réussissent. La prédominance d'entreprises axées sur l'argent liquide n'est pas propice à une surveillance étroite.

Les bureaux régionaux, les autorités locales

L'OBR développe actuellement quatre bureaux fiscaux intérieurs dans les régions: Est/Centrale, Nord, Sud, Ouest. L'objectif de ces bureaux étant de s'assurer de la normalisation des systèmes et des procédures et que la présence de l'OBR soit unifiée aux yeux des contribuables à travers tout le pays. Pour réaliser cet objectif, il lui faut proposer un meilleur service aux contribuables en dehors de la capitale. Il n'est pas envisageable pour l'OBR de s'attendre à ce que les citoyens des villes régionales et des zones rurales viennent à Bujumbura pour faire enregistrer tout simplement une voiture. Les coûts du trajet risqueraient de rivaliser les coûts de l'enregistrement du véhicule. L'OBR doit pouvoir proposer les mêmes services dans les régions que ceux offerts dans la capitale.

La tâche de créer un système unifié d'administration fiscale pour tout le pays est une entreprise coûteuse. Elle nécessitera plus de personnes bien formées, plus d'équipements, et elle est compliquée par le fait que les autorités locales sont responsables du recouvrement de certaines recettes: dont, les droits de licence, les impôts sur les revenus de location et de produits agricoles, et des droits communaux pour des services. On ne remet pas les recettes perçues sur le plan local au Ministère des Finances: elles restent auprès des autorités locales, ce qui est typique des administrations fiscales dans l'Afrique francophone. D'ailleurs, les taux d'impôt sont décidés au niveau local, et il y a une variation considérable dans ces taux.

Du point de vue de l'administrateur fiscal, de telles anomalies ne sont pas logiques. Un droit de licence devrait avoir le même prix dans le nord que dans le sud, ne serait-ce que pour éviter la compétition entre autorités locales. Beaucoup de questions restent à résoudre si les autorités locales doivent optimiser leurs recouvrements. Par exemple, le coût du droit de licence est-il optimal? Pourrait-il y avoir un droit de licence adapté aux différents niveaux, aux différents types d'entreprise?

L'OBR étudie actuellement les moyens dont on pourrait améliorer sa collaboration auprès des

autorités locales. Les impôts locaux n'entrent peut-être pas dans les attributions de l'OBR, mais les compétences liées à la perception fiscale sont transférables. L'OBR et les autorités locales devraient travailler étroitement pour former des percepteurs et administrateurs fiscaux locaux. La première étape doit consister à concevoir un système qui permette un partage plus efficace d'informations.

Sur le plan national, les transferts de propriété représentent une autre question importante qui s'impose à l'OBR. Qu'il achète ou qu'il vende une propriété, il incombe au contribuable d'en informer l'autorité fiscale. La croissance dans les droits de propriété indique clairement que, quelque part, on crée des bénéfices potentiellement imposables. L'OBR coopère avec les autorités locales dans le but de développer leurs systèmes informatiques, ainsi que leur capacité technologique de suivre et de contrôler les transferts de propriété: le résultat sera la possibilité d'échanger des informations de manière beaucoup plus facile. On peut utiliser le NIF d'un contribuable comme localisateur commun. On a créé un comité conjoint avec le Ministère de l'Intérieur, chargé de continuer à développer ce programme. Le Maire de Bujumbura y a également son rôle à jouer.

Taxer le secteur informel

On estime que le secteur informel représente 70% de l'activité économique au Burundi. Mais taxer le secteur informel n'est pas chose évidente. L'OBR veut éviter de se trouver dans une situation où les coûts de la perception d'impôts auprès de petites entreprises et d'individus soient plus élevés que les revenus perçus. Quelquefois il est plus prudent, et plus pratique, d'ignorer certaines catégories de contribuables. Il est important que la politique fiscale soit rationnelle à cet égard.

Prenons, en guise d'exemple, les conducteurs de taxi moto. Il y en a des milliers au Burundi. Beaucoup d'entre eux ont emprunté de l'argent pour acheter la moto. Ils exigent de petites sommes pour de courts trajets, et leurs marges bénéficiaires sont minuscules. A partir du moment qu'un conducteur paie les frais d'une licence d'entreprise aux autorités locales, l'OBR s'en satisfait. Dans un cas pareil, l'OBR ne s'intéresse pas à imposer les bénéfices car les coûts liés aux calculs dépasseront de loin tout revenu qui sera éventuellement payé.

Il est vrai que l'OBR voudrait élargir l'assiette fiscale du Burundi, qui est très étroite. Cependant, un tel projet serait contre-productif si on l'entreprenait sans discernement. Il y a des centaines de milliers de petits agriculteurs de subsistance et de vendeurs ambulants qui ne font pas de gains significatifs. Cela ne sert tout simplement à rien à l'autorité fiscale d'essayer d'extraire des taxes de ce groupe. L'OBR se doit d'être sensible aux réalités économiques. Il n'est même pas possible, actuellement, de faire entrer toute la population imposable dans le bercail de la fiscalité de façon immédiate. Il faut du temps pour convaincre les gens des mérites et des avantages de payer des impôts.

L'OBR intensifie sans cesse ses efforts d'enregistrement. Aucun secteur n'est oublié et il existe des raisons impérieuses pour que les gens s'enregistrent. Par exemple, il faut un NIF pour importer, pour exporter, et pour participer à un appel d'offres pour un contrat public. Lorsque les bureaux régionaux de l'OBR seront pleinement opérationnels, beaucoup plus de contribuables – dans les petites villes et même dans les zones rurales – se seront normalement enregistrés. On étudie de nouveaux moyens de percevoir de petits paiements d'impôts dans les zones éloignées. L'utilisation de la technologie de la téléphonie mobile, dans ce domaine, a bien réussi dans d'autres pays de l'Afrique, et l'OBR prévoit de s'en servir pour les petits paiements, en commençant par les revenus non fiscaux.

La conformité aux norms et l'application de la loi

Les taux de conformité, surtout par rapport à la TVA, se sont accrus de manière significative. Pour les grands contribuables, le taux de conformité s'approche de 100%; pour les moyens contribuables, il est de 65% à peu près. Les petits/ micros contribuables sont le groupe le plus enclin à ne pas se conformer, avec un taux de 15 à 20%. En fait, cela n'est pas aussi mauvais qu'il n'en paraît, à cette étape dans la réorganisation de la perception fiscale. Mais le recouvrement n'est pas encore d'un taux suffisamment élevé.

Faire respecter la loi, dans ce domaine, n'est jamais chose facile. Il peut impliquer que l'on oblige quelqu'un à faire quelque chose qu'il ne veut pas faire. De nos jours, les gens savent bien qu'ils seront punis, s'ils ne paient pas les impôts. Les gens échangent sur la capacité – et

la volonté – de l'OBR de fermer ou de geler des comptes bancaires, de fermer des entreprises. L'OBR devrait exécuter plus de saisies d'actifs – maisons, immeubles à bureaux, fermes – pour leur effet dissuasif, mais avant d'en arriver à cette dernière extrémité, il est important de donner aux gens la possibilité de régler ce qu'ils doivent à l'État: il est important qu'ils aient jusqu'à trois occasions de se mettre en règle.

L'autorité fiscale ne veut pas que ses contrôleurs se comportent en policiers. L'ancienne administration fiscale et les contribuables avaient des relations fortement caractérisées par la confrontation. Une telle situation est contre-productive. L'OBR vise plutôt à améliorer l'éducation, à sensibiliser les gens aux questions fiscales, pour progresser vers une autocotisation de la part de la majorité des contribuables. Pour ce faire, les gens doivent être rassurés et confiants de savoir ce qu'ils ont à payer et le pourquoi.

Dialoguer avec le contribuable, servir le client

Créer un environnement propice à la conformité fiscale n'est pas chose possible du jour au lendemain. Pour le réaliser, il faut des contribuables bien disposés et des percepteurs efficaces. Il faut que les gens comprennent les avantages de payer les impôts. La plupart des Burundais – comme tout peuple dans le monde – n'aime pas payer les impôts. Or, ils pourront le tolérer, s'ils ne sont pas obligés de payer des pots-de-vin et s'ils savent que l'on investit l'impôt dans les biens publics. Personne ne rentre dans un magasin pour laisser de l'argent sur le comptoir et sortir les mains vides. Pourquoi la fiscalité serait-elle différente? L'OBR s'attend à ce que les contribuables fassent le calcul mental pour savoir ce qu'ils risquent de gagner s'ils paient les impôts: que ce soit sous forme de meilleurs services Internet, des hôpitaux, des écoles, des routes, ou la protection de la police.

La communication est une composante de plus en plus importante du mandat de l'OBR. Lorsque des recettes plus élevées permettent au gouvernement de construire un réservoir ou un nouvel hôpital, l'autorité fiscale doit aider à en faire état publiquement. Etablir le lien entre les impôts, d'une part, et les services, d'autre part, dans l'esprit du public est vital, mais ce but n'en est qu'à ses débuts. Chaque mois, l'OBR fait publier ses chiffres de recouvrement, qu'ils soient bons ou mauvais. Tous les trois

mois, le commissaire général rencontre la presse pour répondre aux questions. On se sert de panneaux d'affichage et des médias pour sensibiliser le public aux questions de la fiscalité. L'autorité fiscale a la responsabilité de s'assurer que les discussions sur la fiscalité fassent partie de l'ordre du jour national.

L'OBR a tenu des réunions publiques de masse avec des citoyens ordinaires à l'extérieur de Bujumbura dans le but de dialoguer avec eux au sujet de la fiscalité. Lors de ces rencontres, les gens posent des questions pratiques sur les impôts spécifiques; souvent, ils contestent à propos de ce qu'ils considèrent être des impôts injustes. De tels dialogues sont salutaires dans une démocratie. En effet, les contribuables devraient bénéficier d'un débat sur la manière dont ils devraient payer les impôts, le quand, et le pourquoi. C'est là où commence la responsabilité réciproque entre les citoyens et l'État. Dans une démocratie, il faut que les citoyens puissent demander des comptes à leurs représentants, en leur demandant, « Nous, nous payons cette taxe, mais vous, que faites-vous pour moi? » Ou encore: « Pourquoi cette personne-là jouit-elle d'une exonération fiscale? »

L'OBR a aussi la responsabilité de s'assurer que tous les contribuables comprennent la législation de la fiscalité. A cette fin, on traduit les lois et les procédures fiscales en Kirundi et on rédige la Charte du contribuable, qui expose les droits et les devoirs des contribuables. De telles initiatives sont aussi importantes que le fait de pouvoir émettre gratuitement un NIF en 15 minutes; ou la facilitation de la tâche d'obtenir un reçu pour le paiement d'impôts; ou l'allongement des heures de travail de l'OBR. Tous les bureaux d'impôts intérieurs sont ouverts de 7h30 à 17h30. Les bureaux des douanes sont ouverts jusqu'à 20h00 et on envisage un service 24 heures sur 24.

D'ailleurs, l'OBR a instauré les bases pour coopérer avec des administrations locales et la Chambre Fédérale du Commerce et de l'Industrie du Burundi (CFCIB) dans le but de promouvoir le dialogue sur la fiscalité avec les contribuables. On a créé des équipes techniques mixtes dont la mission sera de poursuivre cette initiative. Une bonne communication est un élément essentiel dans l'établissement de l'OBR comme autorité fiscale efficace, professionnelle, et moderne; elle peut d'ailleurs servir d'exemple à d'autres institutions.

3: LES LOIS, LES EXONERATIONS, ET LES DOUANES

Les lois

Lors de la création de l'OBR en 2009, le statut juridique définissant la perception fiscale était vétuste: il ne correspondait plus aux réalités économiques modernes, ni du Burundi, ni de la région. L'OBR doit s'assurer que ses procédures et ses directives complètent celles des pays membres de la CAE. Pour qu'il en soit ainsi, il a fallu adapter de manière significative le statut juridique de la perception fiscale: il s'agit là d'un impératif sur lequel l'OBR a été intransigeant.

Le Ministère des Finances reconnaissait pleinement la nécessité de réformer la législation fiscale. En 2013, on a présenté trois nouvelles lois – portant sur les impôts sur le revenu, la TVA, et les procédures fiscales – à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Ces lois sont désormais promulguées, dont l'arrêté ministériel relatif à la TVA. Cela représente une étape importante dans la reconnaissance d'un statut juridique pour l'administration fiscale au Burundi qui répond aux normes internationales les plus strictes. Par conséquent, les perspectives d'une consolidation et d'une amélioration des progrès réalisés dans le domaine de la perception fiscale depuis 2010 se voient grandement renforcées.

Les impôts sur le revenu

L'un des buts principaux de la nouvelle législation portant sur les impôts sur le revenu a été d'introduire un système fiscal simplifié, à trois vitesses: avec des taux de 0%, 20%, et 30%. Sous le système précédent, il avait existé 10 taux différents. On a baissé le taux supérieur de l'impôt de 35% à 30%, en conformité avec la norme régionale de la CAE. L'impôt des sociétés est prélevé aussi à 30%, réduit à son tour de 35%. Les changements devraient normalement appuyer les efforts de l'OBR d'élargir et d'approfondir l'assiette fiscale à l'égard des individus et des sociétés.

Pour compenser la perte de revenus par rapport à la baisse du taux des impôts sur le revenu – que la Banque mondiale estime être de 3 à 4% environ du PIB – l'OBR a entrepris des efforts concertés pour faire entrer de nouveaux contribuables dans le bercaïl de la fiscalité. Par exemple, selon l'ancienne législation, à

peu près 500 des premiers fonctionnaires n'étaient pas obligés de payer les impôts sur le revenu: leur salaire brut représentait leur revenu net. L'OBR a pu convaincre le gouvernement de révoquer cet article et de souligner – dans la nouvelle législation – que les hauts fonctionnaires gouvernementaux seront taxés de la même manière que d'autres employés. Inévitablement, il en est résulté une controverse; mais le système est beaucoup plus juste.

L'un des changements les plus grands dans la loi portant sur les impôts sur le revenu était l'introduction de dispositions pour faciliter l'autocotisation. L'OBR ne veut perdre ni de temps, ni de ressources, en faisant la chasse aux contribuables. L'idéal serait que les contribuables se présentent volontairement pour déclarer le montant correct de ce qu'ils doivent. Pour encourager cela, on a rédigé la loi dans un langage qui soit compréhensible pour les citoyens ordinaires.

En ce qui concerne les investissements étrangers, la nouvelle législation fiscale sur le revenu a introduit un règlement exhaustif définissant la source d'un revenu, des règles relatives à la sous-capitalisation et à l'imposition efficace des prestations en nature et des allocations. Malheureusement, les lois concernant ces types de revenu étant ambiguës ou inexistantes, l'OBR n'a pu en bénéficier et percevoir d'importants revenus.

Par exemple, deux possibilités s'offraient jadis à l'investisseur qui établissait une filiale au Burundi. Il avait le choix de l'option dite du capital social, d'une part, ou il pouvait accorder un prêt à une filiale directe, de l'autre. Dans ce dernier cas, l'investisseur appliquait des intérêts que la filiale déduisait de ses bénéfices – ce qui réduisait ses bénéfices imposables. Dans le cas d'une entité au capital indépendant, le rendement sur l'investissement est payé à l'investisseur sous forme de dividendes, qui ne peuvent être générées que par les bénéfices nets. Dans le premier cas, la filiale paie donc plus d'impôt mais elle jouit d'une forme de capitalisation plus sûre, fondée sur l'équité au lieu d'un capital d'emprunt.

Les règles concernant la sous-capitalisation – introduites par la nouvelle législation portant sur les impôts sur le revenu – ont réduit une incitation financière pour les entreprises étrangères d'investir via le capital d'emprunt à

L'impôt, le secteur informel, et la communication – perspectives de petits commerçants au Burundi

Christian Nkengurutse

Secrétaire général, Chambre Fédérale de Commerce et d'Industrie du Burundi (CFCIB)

L'un des plus grands défis auxquels le gouvernement et l'OBR doivent faire face concerne l'impôt des petits commerçants et des entreprises informels. Ceux-ci représentent une vaste majorité de Burundais: à peu près 70% de la population participe à l'économie informelle. Par conséquent, l'assiette fiscale ne comprend que 30% de la population: et sur cette fraction, 80% des impôts sont payés par 20% des contribuables les plus riches. Il s'agit là d'une injustice et il faut que cela change. La majorité de la population ne contribue pas à son propre développement.

La nouvelle loi fiscale sur les revenus, promulguée par le gouvernement en juillet 2013, comprend une disposition pour que chaque petit commerçant ayant un chiffre d'affaires annuel compris entre 24 millions de FBU (16 000 \$US) et 100 millions de FBU (65 000 \$US) déclare de lui-même ses revenus et paye ses impôts en conséquence. Cela touche une grande partie de la population; mais la mise en application de cette disposition n'est pas chose aisée puisque la plupart de ces gens n'ont jamais payé de taxes.

La majorité des petits commerçants et entreprises ne comprennent pas pourquoi il leur faut payer des taxes. Prenons, comme exemple, une personne qui vend de la bière pour Brarudi, la brasserie nationale. La plupart de ces vendeurs vendent, en moyenne, trois caisses de bière par jour. Une telle personne a un chiffre d'affaires d'environ 24 millions de FBU. Il n'est pas facile d'élever une famille avec un tel revenu. C'est donc une tâche difficile que d'expliquer à ces personnes pourquoi ils devraient payer des impôts. Il est encore plus difficile, d'ailleurs, de les encourager à s'enregistrer auprès des autorités compétentes et à déclarer leurs revenus. Il faudra un certain temps pour organiser un tel système de perception fiscale.

A notre avis, la solution ne se trouve pas tout simplement dans la collecte physique des taxes par l'OBR. D'importance égale, il y a le besoin d'enseigner à la population les enjeux de la fiscalité. Il faut que les gens comprennent l'importance de la fiscalité dans une société ayant un bon fonctionnement: finalement, il leur faudra accepter un compromis. De son côté, l'OBR doit comprendre que l'éducation est aussi importante que la perception. Autrement, l'OBR continuera de faire face à de considérables difficultés dans le prélèvement de l'impôt auprès des petits commerçants.

Il faut sensibiliser la population pour que les gens sachent comment leurs impôts sont dépensés: que ce soit pour la construction ou l'entretien des routes, des écoles, ou des hôpitaux. Cela est

essentiel. Les gens ont besoin de voir les résultats. Pour le moment, il n'y a pas de communication qui le permette. Cela s'explique en partie par le fait que les impôts ne représentent que 52% du budget du gouvernement. Le reste du budget est sponsorisé par les donateurs étrangers. Plus le gouvernement sera capable de générer ses revenus par le biais de l'impôt, plus il pourra répondre aux besoins de la population. La communication à long terme, concernant l'impôt, est une nécessité. Il s'agit d'un processus, et non d'une entreprise à réaliser au bout d'un an ou deux. Je veux que l'OBR le comprenne. En ce moment, cela ne semble pas être le cas.

Le gouvernement devrait participer pleinement à l'éducation de la population. Il est de la responsabilité du Ministère des Finances d'intégrer ce programme éducatif au sein du système gouvernemental. Dans un monde idéal, ce serait le président qui donnerait l'élan nécessaire à ce projet. Au Rwanda, le président Kagame participe pleinement dans le processus visant à éduquer la population en matière de fiscalité. Où qu'il aille, il parle de l'importance de l'impôt; et on peut en voir les résultats. Une véritable volonté politique s'avère on ne peut plus nécessaire pour que l'OBR et la Chambre de Commerce puissent parvenir à leurs fins.

Cyriaque Ndayishimiye

Secrétaire général, Association des Commerçants du Burundi (ACOBU)

L'ACOBU vise à aider les commerçants et les entreprises à comprendre les lois et les règlements en matière de fiscalité afin qu'ils puissent s'y conformer. Beaucoup de Burundais sont analphabètes et ne savent pas faire de calculs simples. L'ACOBU leur enseigne comment payer leurs taxes. Il est important qu'ils connaissent leurs devoirs fiscaux, avant qu'ils ne reçoivent la visite d'un agent de l'OBR. Nous offrons aussi un forum de discussion qui permet aux gens d'exprimer leurs idées et d'apprendre de nouvelles techniques commerciales. Nos membres sont des commerçants possédant de petites, moyennes, ou grandes entreprises. Notre but est d'intégrer au sein de l'ACOBU des commerçants de tout le pays, et non seulement ceux de Bujumbura.

En général, les commerçants n'ont pas une vision positive de l'OBR. Avant sa création, peu de commerçants dans le secteur informel étaient obligés de payer des impôts. Depuis 2010, tout le monde est obligé de payer des impôts. Par conséquent, la taille de l'économie informelle s'est rétrécie. Les

agents de l'OBR perçoivent directement de l'argent des commerçants, mais ces derniers ne voient pas à quoi sert leur argent – la seule chose qu'ils voient, c'est la réduction dans leurs revenus. L'avantage de l'OBR n'est pas clair aux yeux de la plupart des commerçants. Les consommateurs, à leur tour, sont également découragés, car ils ont vécu simultanément une hausse des prix. Il s'agit là d'un vrai problème et les consommateurs s'en sont plaints.

L'ACOBU essaye d'expliquer à l'OBR qu'il doit améliorer sa communication auprès des commerçants. L'OBR m'assure que c'est là une de ses priorités, mais il doit faire autre chose que de gronder les gens, par biais d'un haut-parleur, sur l'importance de payer les impôts. Par exemple, les agents de l'OBR disent souvent: « Payez vos impôts, ou nous vous obligerons à fermer. » Il est évident que cela n'est pas constructif. Cette façon de procéder n'est pas suffisante. Aux yeux de pas mal de gens, un tel comportement est assez menaçant.

Pour les commerçants et les entreprises, le système fiscal au Burundi est source de confusion. Par exemple, il arrive que des commerçants doivent payer l'impôt sur des produits alimentaires, malgré l'existence d'une loi qui affirme que les produits agricoles locaux en sont exemptés. Le montant des droits de douanes qu'il faut payer aux postes frontaliers est à la discrétion des agents de l'OBR, et il est quasiment impossible de contester leurs décisions. Les tarifs sont rarement publiés; et selon l'OBR, il serait impossible de les publier car les prix du marché fluctuent constamment. Il est assez commun que les importateurs abandonnent leurs biens aux postes frontaliers parce qu'ils n'ont pas de quoi payer les droits de douanes. Certains commerçants ont tout simplement arrêté d'importer. Il faut, d'ailleurs, que les officiers fiscaux soient mieux formés. L'OBR n'est entré en fonction que depuis trois ans et bon nombre de ses employés les plus récemment embauchés ne sont pas suffisamment formés.

Gérer une entreprise au Burundi, ce n'est pas facile. L'accès au crédit est extrêmement limité, surtout pour les petits commerçants et les PME. Ces dernières années, l'inflation a été galopante. Les taux d'intérêt bancaires sur les prêts sont, eux aussi, particulièrement élevés – souvent à plus de 20%. Les taux fiscaux élevés, au Burundi, font que nos entreprises ne sont pas en mesure de rivaliser avec celles des pays voisins. La Banque centrale fait très peu pour baisser les taux d'intérêt ou faciliter les emprunts.

la place du capital social. Ces règles stipulent que si les prêts dépassent un certain montant, les paiements d'intérêts sont refusés à titre de déduction d'impôt. La législation a également introduit d'autres dispositions générales anti-évasion fiscale pour empêcher les moyens les plus communs et les plus faciles qu'utilisent les non résidents pour éviter l'impôt.

La TVA

Le 29 juillet 2013, le gouvernement a apporté des modifications à la loi de 2009 portant sur la TVA. La loi de 2009 a aboli une taxe de transaction qui était en place depuis des décennies: c'était un important jalon juridique qui a instauré une taxe générale de 18% sur la vente et l'importation de tous les biens et services, avec toutefois quelques exceptions. Par exemple, les opérations financières, les produits agricoles, les locations immobilières, les hôtels, les soins médicaux, les produits pharmaceutiques, et les organismes de sécurité sociale ne sont pas assujettis à la TVA. Les importations vers les organisations diplomatiques et donatrices en sont également exonérées, ainsi que les exportations, à l'exception des cuirs et peaux bruts et des minérales.

Les changements dans la loi de la TVA ne sont pas de nature dramatique. Notamment, on a ajouté à la loi un certain nombre de nouvelles exonérations à la TVA. Les transports internationaux et le transport intérieur des personnes ne sont plus imposables dans ce domaine. Les produits agricoles non transformés sont exemptés de TVA. On a appliqué un nouveau tarif intermédiaire de 10% pour les intrants agricoles et pour le bétail; le même tarif s'applique à certaines denrées importées et à d'autres produits agricoles qui sont transformés localement. Ceux dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions de FBU (65 000 \$US) sont redevables de la TVA. On a donné de nouveaux numéros d'identification TVA à cette catégorie de contribuables pour permettre à l'OBR de suivre les contributions plus efficacement.

Les modifications ont permis de corriger bon nombre de problèmes techniques ainsi que certaines irrégularités absurdes. Par exemple, l'allègement de la TVA pour les investissements en biens d'équipements n'était que de 50%. Si une compagnie manufacturière achetait une grosse machine au prix de 100 000 \$US, dont 18% de TVA, elle aurait le droit de ne réclamer que 9 000 \$US sur les dépenses fiscales de 18 000 \$US.

Le débat essentiel sur les taxes au Burundi

Prime Nyamoya

Tout gouvernement doit orienter sa politique fiscale dans le but de réaliser certains objectifs primordiaux relatifs à la société et au développement. Le Burundi, comme beaucoup de pays en voie de développement, n'a pas pu percevoir suffisamment de recettes fiscales pour financer les services ou les biens publics qui aideraient le pays à atteindre les principaux Objectifs du Millénaire pour le Développement.

La création de l'Office Burundais des Recettes (OBR) a grandement augmenté les revenus du gouvernement en s'attaquant à l'évasion fiscale et en mettant en place un système de perception fiscale plus efficace et mieux géré. Mais l'assiette fiscale reste étroite, et l'adhérence du Burundi à la Communauté de l'Afrique de l'Est et au Marché Commun de l'Afrique orientale et australe fait que les revenus fiscaux générés par les droits de douanes risquent de baisser significativement. Le rapport revenus fiscaux / PIB est de moins de 20% depuis bien d'années, contre une moyenne de 45% dans les pays de l'OCDE. Tant qu'il n'y aura pas de hausse significative du PIB par habitant au Burundi, les recettes fiscales ne suffiront pas pour financer les objectifs prioritaires du pays en matière de développement.

Le Ministère des Finances a changé, de manière fondamentale, le code général des impôts de 1963; par conséquent, les citoyens burundais doivent payer des impôts sur tout revenu généré à l'étranger. L'impact de ce changement sur le milieu des affaires sera négatif. On avait lancé cette mesure sans évaluation de son impact économique potentiel. Mais le changement aura un effet néfaste sur le flux des revenus en provenance de la diaspora burundaise. Les statistiques précises sur les envois de fonds de la part de la diaspora ne sont pas disponibles; cependant, certaines sources dans le secteur financier – par exemple, Western Union – suggèrent que le chiffre s'élèverait à plusieurs dizaines de millions de dollars chaque année.

Au Kenya et en Ouganda, où les banques centrales ont des statistiques plus fiables, les envois de fonds provenant de l'étranger sont estimés à plus de 1 milliard \$US par an. Ils sont l'une des sources principales de devises étrangères, rapportant même davantage que les investissements directs étrangers (IDE), le tourisme, le thé, ou le café. La décision de taxer les revenus des Burundais émanant de la diaspora met en péril une source financière qui contribue davantage à la réduction de la pauvreté que ne peut contribuer l'État. Qui plus est, les membres de la diaspora qui ont un compte bancaire au Burundi seront tentés de déplacer leur argent vers des pays voisins, et cela au détriment de nos finances nationales.

Le taux d'échange du franc burundais est volatile: il connaît d'importantes fluctuations par rapport au dollar et à l'euro. C'est le signe d'une économie qui importe quatre fois plus qu'elle n'exporte; le Burundi se trouve affligé par un déficit courant très important qui persiste depuis des décennies. C'est uniquement grâce à l'aide de partenaires tels que l'UE et la Banque mondiale que le gouvernement burundais a pu équilibrer sa balance des paiements et stabiliser sa monnaie.

La base économique du Burundi n'a guère changé depuis l'indépendance en 1962. En 1959, doté d'une population de 2 millions d'habitants, le Burundi produisait 28 000 tonnes de café et 10 000 tonnes de coton. En 2012, la production du café était de 24 000 tonnes et celle du coton était de 1 000 tonnes; la population avoisinait les neuf millions d'habitants. Les responsables politiques devront chercher une réponse appropriée, mais urgente, en ce qui concerne l'agriculture, si l'on veut sauver l'économie burundaise.

La réponse n'est pas tout simplement d'augmenter les taxes, bon gré mal gré. Si le gouvernement doit élargir l'assiette fiscale, il lui faudra attirer des IDE dans le secteur agro-industriel, où le Burundi possède un avantage relatif. Il existe des possibilités d'une envergure similaire en ce qui concerne l'exploitation minière des réserves de nickel, d'or, et de coltan. En outre, la probabilité d'extraire du pétrole et du gaz en forant sous le lac Tanganyika est élevée. D'autres pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est – à savoir, le Kenya, l'Ouganda, et la Tanzanie – attirent des IDE supérieurs à 1 milliard \$US par an pour les infrastructures, l'extraction minière, pétrolière, et gazière.

Notre voisin, le Rwanda, a reçu lui aussi une moyenne de 300 millions \$US en IDE et a joui d'un taux de croissance économique de 6 à 7% par an au cours de la dernière décennie. Le Burundi a attiré moins de 50 millions \$US en IDE et son économie s'est accrue de 3 à 4% annuellement sur la même période. Le PIB par habitant au Rwanda est de 700 \$US, alors qu'au Burundi il n'est que de 200 \$US.

Il est très important pour la santé financière du Burundi que les ressources de l'État soient utilisées de façon plus efficace. L'objectif final doit être de lutter contre la corruption dans les institutions nationales, dont celles qui sont censées fournir des services publics. Il faut améliorer la gouvernance politique et économique. D'ailleurs, on devrait gérer les subventions et les prêts des organisations donatrices avec beaucoup plus de transparence pour éviter les coûts énormes occasionnés par la corruption au détriment des finances publiques. Il

faut prendre de meilleures décisions budgétaires, en accordant la priorité aux projets qui stimulent la croissance économique et qui créent des emplois dans les zones rurales, ou urbaines, à moyen et à long terme.

Une enquête menée en 2006 par le Programme des Nations Unies pour le Développement et par le Ministère de la Planification a identifié d'importantes possibilités agricoles dans chaque commune et dans chaque province du Burundi. Certains économistes ont suggéré qu'il serait possible de créer 1 000 emplois dans chaque commune pour un investissement de 1,50 \$US par jour. Un programme d'investissements publics d'une telle envergure est exactement ce qu'il nous faut.

Mis en œuvre correctement, un tel programme pourrait doubler, voire même tripler, la production de thé, de café, ou de coton. Par conséquent, à moyen terme, cela signifierait une augmentation de revenus conséquente, aussi bien pour les producteurs que pour l'État.

Dans la Déclaration de Maputo des Nations Africaines de 2003, les gouvernements africains se sont engagés à allouer 10% de leur budget national à l'agriculture. Le gouvernement du Burundi devrait honorer ses obligations en finançant les principales priorités agricoles, notamment la provision de stocks stratégiques d'engrais et d'installations de stockage, et ce, afin d'éviter des pertes dommageables après récolte. La gestion de ces projets devrait être entreprise par des organismes indépendants dans le but de garantir la transparence, la précision, et la rigueur. Les organisations donatrices pourraient augmenter les ressources inadéquates de l'État et aider le gouvernement à réaliser de tels objectifs d'une manière transparente qui privilégie trois choses: la création d'emplois à grande échelle, une croissance économique plus forte, plus soutenue, et bénéfique pour tous, et la sécurité alimentaire.

Le gouvernement en tirerait profit également, s'il mettait en œuvre le plan d'infrastructures présenté par la Banque africaine de développement en 2009. Selon les estimations, pour mettre en œuvre ce projet énorme, les coûts seraient 4.6 milliards \$US, échelonnés sur vingt ans, entre 2010 et 2030; mais la structure de l'économie burundaise se verrait transformée grâce à une accélération dans la croissance du PIB pour une période prolongée.

Source: Version abrégée de l'article d'IWACU: Les Voix du Burundi – Le Magazine, mars 2013. Reproduction avec l'aimable autorisation de l'auteur.

Il n'était pas possible de récupérer les 9 000 \$US dépensés en TVA. La nouvelle loi accorde un crédit de 100% aux investissements dans le capital, ce qui correspond aux meilleures pratiques sur les plans régionaux et internationaux.

Il y a eu d'autres changements, de nature moins significative. Par exemple, les magasins et les points de vente non enregistrés pour la TVA sont tenus d'informer leurs clients qu'ils devront la payer. Il était pratique courante pour certaines de ces entreprises de facturer la TVA à la vente de biens et de demander aux fournisseurs de baisser les prix sans tenir compte de celle-ci. Finalement, quiconque est sous le seuil obligatoire de l'enregistrement pour la TVA a maintenant le droit de choisir de la payer.

Les procédures fiscales

La nouvelle loi des procédures fiscales crée des normes communes à toutes les taxes. Par exemple, les procédures pour faire appel contre une facture d'impôt ou pour contester une sanction pour effraction d'une loi fiscale ont été normalisées pour toutes les taxes. Auparavant, les règles manquaient de constance, trop diffusées à travers les divers actes et textes législatifs. Cela rendait les procédures ambiguës et souvent contradictoires selon la taxe. Les changements effectués bénéficieront aux administrateurs fiscaux comme aux contribuables et font, d'ailleurs, que le Burundi sera en conformité avec la norme des autres pays membres de la CAE.

La loi des procédures fiscales a aussi exposé les règles pour le contrôle (audit) des contribuables. Elle explique exactement les modalités et les périodes des contrôles fiscaux. Comme toute administration fiscale, l'OBR n'a ni le temps ni les ressources pour contrôler chaque contribuable. Le choix des contribuables contrôlés devrait se déterminer en fonction du risque de fraude. A cet égard, l'OBR est entré en partenariat avec *l'International Finance Corporation* pour mettre en œuvre un système punitif de « drapeaux rouges »: pour chaque effraction d'une règle ou d'une procédure, les contribuables reçoivent un drapeau rouge. Si un contribuable en reçoit beaucoup, il sera contrôlé.

La mise en œuvre de la nouvelle législation va atténuer un problème important concernant les petits commerçants. Nombreux d'entre eux n'ont pas de NIF. Par le passé, ils allaient en Ouganda ou en Tanzanie pour acheter

des biens, mais ne payaient pas de TVA lorsqu'ils les importaient. Aujourd'hui, tous les commerçants doivent être dotés d'un NIF, pour qu'ils puissent payer la TVA de leurs biens lors de leur retour au Burundi.

Les exonérations

A la fin de la guerre civile au Burundi, l'économie se trouvait dans un état déplorable. Le gouvernement cherchait désespérément à attirer les investisseurs dans le but de créer des emplois et relancer l'activité économique. Dans ce but, certaines incitations économiques ont été proposées aux investisseurs; avec le recul, on peut affirmer que cela a été une erreur. La concurrence régionale pour les investissements du secteur privé a exacerbé l'émission d'exonérations dans ce que l'on a nommé « un nivellement par le bas ».

Le gouvernement a accordé un nombre d'exonérations fiscales très généreuses aux investisseurs aussi bien étrangers qu'à ceux de l'intérieur. En pourcentage du PIB, les exonérations du Burundi sont parmi les plus hautes de la région. En 2009, elles s'élevaient à plus de 3% du PIB, soit 21.5% environ des recettes totales. L'OBR a connu un certain succès dans la réduction de ces chiffres, mais il voudrait persévérer. En 2012, 106 milliards de FBU (70 millions \$US) de recettes fiscales se perdaient dans les exonérations: soit, l'équivalent de 20% des recettes perçues par l'OBR. Sur 430 dossiers d'exemption, 427 remplissaient les conditions d'une exonération selon la loi. Pendant le trimestre précédent, on avait répondu de manière positive à 563 sur 571 demandes d'exemption. Il va de soi que si les exonérations n'existaient pas, les recettes du gouvernement seraient beaucoup plus élevées.

Les exonérations se divisent en trois catégories. Primo, il y a les exonérations qui sont accordées en fonction de la loi ou en raison d'une adhésion à un accord international. Par exemple, si la Banque africaine de développement finance un projet d'infrastructure, le gouvernement rédigera un protocole d'entente qui précise que les dépenses en capital sont exonérées de toute taxe. Même situation pour toutes les autres agences donatrices. Il s'agit d'accords internationaux ratifiés par le parlement et qui sont entrés en vigueur: ils jouissent d'un statut juridique par rapport au droit interne. Pour de telles exonérations, l'OBR ne peut intervenir.

Secundo, des exceptions discrétionnaires sont mises en place, afin d'encourager un certain type d'investissements ou un certain type de contribuable, telle qu'une compagnie manufacturière. L'API a légalement le droit de proposer des exonérations sur les impositions fiscales, telle que la TVA, sans l'approbation préalable du parlement. Les lignes directrices et les procédures des exceptions discrétionnaires, qui sont adoptées par le parlement, sont détaillées dans le code d'investissements du Burundi. L'OBR et l'API ont un comité conjoint et ils travaillent ensemble pour essayer de limiter ces exonérations, dans la mesure du possible.

Tertio, il existe des exonérations fiscales qui s'inscrivent dans les contrats d'accord faits entre le gouvernement et un investisseur privé particulier. Le Ministre des Finances a envoyé une circulaire à tous les départements du gouvernement, affirmant que les exonérations de cette nature ne devraient pas voir le jour: pour qu'elles soient accordées, il leur faudra une autorisation écrite de la main du ministre. Cependant, on voit toujours ce type d'exonérations sans cette autorisation. Ces exceptions discrétionnaires sont les plus préjudiciables à l'économie et, par conséquent, celles que l'OBR désire le plus voir disparaître.

L'économie irrationnelle

Il n'y a pas de raisons économiques qui justifient les exceptions discrétionnaires. L'hypothèse que de telles incitations font accélérer la création d'emplois et la génération de revenus est sans fondement empirique. Qui plus est, on n'a pas de preuves que les investissements étrangers attirés depuis 2010 sont dus aux exonérations. Il y a un danger réel que l'État a oublié le principe du donnant-donnant, et qu'il donne sans rien recevoir en échange. L'OBR travaille dans le sens de quantifier toutes les exonérations et de calculer le rapport coût-bénéfices; on est convaincu que cela se révélera négatif dans tous les cas. Où l'on renonce à un impôt, les avantages sur le plan des emplois créés ou sur le plan du développement économique sont nuls ou bien négligeables.

Le prix du carburant est un bon exemple de la pensée économique irrationnelle. La politique gouvernementale a été conduite uniquement en se concentrant sur le prix du carburant à la pompe. Cela est compréhensible. Les revenus au Burundi sont faibles et le coût de la vie monte sans cesse. Les personnes n'ayant pas

de revenus imposables doivent quand même payer pour faire le plein de leur voiture. Or, un taux nul sur le carburant équivaut à une subvention que le gouvernement accorde au prix à la pompe. Les gagnants principaux sont les compagnies pétrolières internationales et les contribuables riches qui se trouvent ainsi protégés contre les hausses des prix internationaux. Dans le long terme, ce n'est pas là la meilleure politique.

L'OBR pense qu'il doit y avoir un impôt sur le carburant. Le gouvernement en vient lentement à accepter cette idée. La politique fiscale se caractérise par la mise en balance des positifs et des négatifs. Cependant, l'avantage ultime se doit de faire pencher la balance en faveur de l'État et de la plupart des contribuables. Certes, l'imposition du carburant entraîne forcément l'inflation du prix; mais cela n'empêche qu'il y ait de fortes pressions sur les revenus fiscaux qu'il importe de considérer. L'imposition du carburant figure parmi un nombre restreint de sources de revenus à base véritablement vaste que le gouvernement ne peut abandonner.

Du point de vue de l'OBR, pour avancer, il faudrait que le gouvernement accorde des exonérations de manière beaucoup plus sélective. Elles devraient se limiter à celles, seules garanties par les accords internationaux, ou on devrait les accorder uniquement pour des investissements spécifiques dans le capital, par exemple, concernant les compagnies qui doivent attendre plusieurs années avant de bénéficier d'un retour sur le capital investi. Toutes les exonérations devraient être liées à des cibles économiques spécifiques. Par exemple, un investisseur doit créer x emplois sur une période de y années, sinon il perdra son droit au traitement fiscal préférentiel. Il faudrait aussi modifier le code des investissements en conséquence. L'idéal serait que les incitations fiscales ne soient précisées que dans la loi portant sur les impôts sur le revenu.

Les douanes et les régions

Depuis qu'il est devenu un membre effectif de la CAE en 2007, le gouvernement a accordé une priorité élevée à l'approfondissement de la coopération régionale. L'OBR soutient activement la réalisation de cet objectif, surtout par rapport à l'intégration économique, en travaillant pour réduire le temps requis pour que les biens franchissent les postes frontaliers et passent par le port de Bujumbura.

Le prélèvement juste et efficace de droits, de tarifs, et de la TVA par les douaniers constitue une composante essentielle dans l'accroissement du commerce dans la région.

Le Burundi a adhéré à l'Union douanière de la CAE en 2009, en même temps que son voisin, le Rwanda. Une politique commune en matière de commerce extérieur a été convenue, permettant le libre échange parmi les pays membres de la CAE. Les biens produits dans la région sont exemptés des droits et des tarifs à l'importation, bien que la TVA soit toujours applicable. Les produits venant de l'extérieur de la CAE, par contre, restent sujets à des tarifs à l'importation, sauf dans le cadre de dispositions spéciales, tels qu'un accord commercial bilatéral ou la création d'une zone de libre échange.

L'OBR reçoit environ 41% du total de ses recettes de diverses taxes perçues aux postes frontaliers ainsi qu'au port de Bujumbura. Depuis 2009, les revenus douaniers perçus par les autorités frontalières ont diminué, mais les pertes provenant du libre échange de biens dans la CAE sont plus que compensées par l'augmentation des taxes intérieures et l'introduction de la TVA. Alors que les revenus douaniers ont baissé de 8% en 2012, les recettes de la perception intérieure se sont accrues de 34% pendant la même durée. Au fur et à mesure que le commerce s'accroît aux frontières, il est envisagé que les recettes douanières dépasseront finalement les niveaux antérieurs à l'adhérence du Burundi à l'Union douanière.

En 2013, environ 80% des biens entrant au Burundi passent par la frontière principale avec la Tanzanie, Kobero, à cinq heures de route de Bujumbura. La plupart de ces produits proviennent du port tanzanien de Dar es Salaam, mais certains viennent d'autres endroits lointains tels que Mombassa, au Kenya. Chaque jour, jusque 45 camions peuvent passer par Kobero. Pour les autres biens (20%), ils arrivent via de plus petits postes frontaliers, surtout ceux partagés avec le Rwanda et la République Démocratique du Congo, et le port de Bujumbura sur le lac Tanganyika. On emprunte la route du lac surtout pour importer des produits provenant de l'Afrique du Sud et de la Zambie.

La corruption frontalière

Combattre la corruption aux postes frontaliers est l'un des plus grands défis de l'OBR. L'institution de droits douaniers s'effectue en temps réel, en passant par un nombre d'étapes, dont chacune augmente les risques de corruption. Pour la plupart des importateurs et des commerçants qui arrivent aux postes frontaliers et au port, le plus important est de livrer les biens au marché aussi vite que possible, tout en encourant un minimum de frais. Le moyen le plus simple d'y parvenir est de ne pas déclarer certains biens. Beaucoup de gens ne comprennent tout simplement pas pourquoi on les oblige à payer les droits de douanes ou la TVA: ils se plaignent vigoureusement des pots-de-vin payés aux contrôles policiers et d'autres extorsions de la part des agents et des fonctionnaires des douanes.

Auparavant, la procédure du dédouanement des biens se définissait par le chaos et l'opacité. Normalement, le port était fortement surpeuplé: il était impossible de savoir qui travaillait pour qui, ou qui faisait quoi. Les fonctionnaires des douanes et les dédouaneurs s'asseyaient les uns à côté des autres dans le bureau de douane, et ils entraient ouvertement en collusion pour exploiter les importateurs et les commerçants. Les dédouaneurs détenaient trop de pouvoir; souvent, c'était eux qui dirigeaient les affaires. Des ententes se concluaient à huis clos. Les livraisons se traitaient à la discrétion des administrateurs fiscaux. Si, peu importe la raison, on décidait de ne pas se rendre au travail, il fallait tout simplement que l'importateur attende.

L'antidote de la corruption aux frontières, c'est de mettre en place de bonnes procédures et de renforcer – de manière forte et constante – le Code de Conduite de l'OBR. Si la procédure du dédouanement est clairement défini et compréhensible à tous, on réduit considérablement les occasions propices à la corruption. Aujourd'hui, les fonctionnaires des douanes et les agents de l'OBR occupent des bureaux séparés. Lorsque les douaniers ont besoin de consulter les agents de l'OBR, cela se fait à raison d'une personne à la fois: d'ailleurs, le douanier sera choisi au hasard, et non jamais sur demande. Chaque étape de la procédure de dédouanement est enregistrée sur document pour suivi et contrôle des disputes et retards éventuels. Les tentatives de l'OBR pour réformer et accélérer le passage

des biens ont connu beaucoup de difficultés et de détracteurs.

Les officiers de l'OBR aux douanes doivent fournir un service rapide et de qualité. Cela s'inscrit dans un effort plus vaste de traiter le contribuable comme un client. On dispense une formation et une éducation pratiques dans ce sens: on apprend aux officiers l'importance de leur travail par rapport au vaste climat commercial. Par exemple, on leur fait prendre conscience que lorsqu'un camion reste dans le port pendant une semaine, l'importateur ou le commerçant perd des affaires. Certains employés retombent dans les mauvaises habitudes, mais les choses avancent, des progrès sont réalisés.

Des frontières aux marchés

Les véhicules entrant au Burundi avec des biens à destination de Bujumbura – et ceux qui doivent y transiter – se font enregistrer sur ordinateur; un certificat T1 de transport intérieur leur est émis, puis les véhicules sont plombés. Ce travail est effectué par une agence privée qui garantit que les biens sont conformes à leur description, et qui assume la responsabilité de l'arrivée de l'expédition entière au siège des douanes et accises de l'OBR au port de Bujumbura (64%), ou aux bureaux de dédouanement intérieur de Kayanza (4%) et de Gitenga (5%). L'agence assume la responsabilité totale en cas de disparition des marchandises en route. Les douanes aéroportuaires traitent 15% des déclarations à l'importation. Le fait que les douanes au port de Bujumbura ne dédouanent plus que deux-tiers des déclarations à l'importation démontre que l'OBR a décentralisé ses services douaniers pendant ces dernières années.

Dès l'arrivée d'un véhicule au port ou aux bureaux de dédouanement intérieur, les officiers de l'OBR vérifient qu'il est plombé et que le certificat de transport correspond à l'enregistrement sur le système informatique. Pour ce qui suit de la procédure, c'est un agent de dédouanement qui agit de la part du déclarant. C'est à l'agent de calculer le montant que doit le client à l'OBR sous forme de droits et tarifs, à partir d'une évaluation des biens, de leur valeur, et de leur provenance. Ensuite, l'agent paie la facture de la part du déclarant. Tout cela peut se faire à distance, la présence physique des agents n'étant pas toujours obligatoire au port.

Avant d'être finalisée, l'évaluation de la valeur de tous les biens expédiés est vérifiée par un officier de l'OBR, pour s'assurer que le compte fiscal à payer est juste. Durant cette procédure, les biens restent au port. Lorsque l'officier de l'OBR conclut que la déclaration et les documents des douanes sont corrects, et que les biens ne posent aucun risque, ils sont libérés. On ne contrôle pas tous les véhicules physiquement: seuls ceux dont l'inspection des documents éveille les soupçons. Seulement en cas de doutes raisonnables, on vérifie physiquement les biens.

Le processus de contrôler une expédition implique beaucoup de sens commun et d'intuition. Le service d'évaluation rédige une longue liste détaillée qui indique les tarifs applicables à des biens spécifiques. Même si tout est en ordre de ce point de vue-là, il y a d'autres facteurs à considérer. Par exemple, un camion de 12m en provenance de Nairobi, au Kenya, ne contenant – selon la déclaration – que 1 000 sacs de ciment, peut éveiller des soupçons chez un officier de l'OBR. Dans de tels cas, il est probable qu'il y ait dans le camion d'autres marchandises non déclarées. Une vérification physique sera effectuée également si un inspecteur s'appuie du fait que l'importateur en question a des antécédents d'évasion.

L'OBR vise à changer cette approche dans le futur immédiat et à travailler uniquement à partir du principe des programmes de gestion des risques. Seules les expéditions représentant un risque aux contrôles douaniers seront sélectionnées pour une vérification physique. De récentes analyses détaillées révèlent que la procédure de vérification ne génère que 7% de revenus supplémentaires; elle est coûteuse en termes, d'une part, des délais de dédouanement et, d'autre part, en termes des ressources de l'OBR. Les importations légitimes et les clients conformes vont bénéficier de ces processus accélérés.

Habituellement, le processus du dédouanement, à partir de la soumission du certificat de transport jusqu'à la sortie, dure environ huit heures. Cependant, il n'est pas toujours simple et clair. En cas de contrôle physique, le processus nécessite plus de temps, puisque les officiers de l'OBR doivent normalement recalculer les taxes dues. Lorsque le processus du dédouanement dure plus de 48 heures, le déclarant est en droit de déposer une plainte au commissaire des

douanes et accises. Quelquefois, il arrive que certains importateurs n'aient pas de quoi payer la facture fiscale: dans ces cas-là, le camion reste sur place jusqu'à ce que l'on revienne régler la facture fiscale.

Les petits commerçants suivent une procédure de déclaration plus simple. Pour bénéficier de ce statut, une personne ne doit pas importer des biens d'une valeur supérieure à 1 000 \$US. Le processus de déclaration peut se faire au poste frontalier, et n'exige pas le déplacement des commerçants au siège de l'OBR au port de Bujumbura ni qu'ils embauchent un agent.

Cette forme de déclaration simplifiée a vu le jour lorsque le Burundi a adhéré à la CAE: sa conception visait à favoriser le commerce transfrontalier. Les définitions d'un petit commerçant, et du niveau d'exemption auquel il aura droit, varient selon le pays membre de la CAE. En guise d'exemple, au Rwanda, le seuil est plutôt de 2 000 \$US. Au Burundi, il y a toujours un problème sur le plan des calculs des valeurs, et des statistiques en général. D'ailleurs, il est difficile de déterminer si un petit commerçant importe des biens de la part d'un plus grand commerçant.

Des postes frontières à arrêt unique

L'OBR travaille dans le sens d'augmenter le commerce avec les pays voisins: l'un des principaux moyens de réaliser cela se manifeste dans la création de ce que l'on nomme en anglais des *one-stop border posts*: soit, des « postes frontières à arrêt unique » (PFAU). Il s'agit d'une opération complexe, car les gouvernements concernés doivent se mettre d'accord sur les politiques commerciales, faire construire des infrastructures partagées, s'entendre sur des cadres juridiques. En 2013, deux postes frontaliers à guichet unique étaient opérationnels au Burundi: à Ruhwa et à Gasenyi, à la frontière rwandaise.

L'existence d'un PFAU fait que les procédures d'importation et de sortie des deux pays peuvent être intégrées dans un seul endroit: ainsi, les gens ne s'arrêtent qu'une seule fois, au point d'entrée dans le pays de destination. À arrêt unique, tous les officiers sont présents: les gens ne sont donc plus obligés de se rendre dans divers bureaux. On y utilise des systèmes automatisés similaires – ou identiques – et les mêmes formulaires. Tout cela contribue à une réduction importante dans la durée

du dédouanement – et des coûts – pour les commerçants comme pour l'OBR. Tout cela participe à réduire la corruption et à protéger contre la fraude.

On prévoit d'installer le principal PFAU à Kobero: plus de 80% des importations routières dans le Burundi y transitent. Il y a une zone d'exclusion de 6km entre les frontières de la Tanzanie et le Burundi, mais il n'est pas rare que des biens y « disparaissent » en transit. Les biens en provenance de Dar es Salaam seront dédouanés en Tanzanie pour répéter la même procédure au Burundi. Il n'y a pas de poste d'inspection à Kobero: par conséquent, la plupart des camions doivent se rendre à des bureaux de dédouanement intérieur à Kayanza, à Gitega, ou à Bujumbura, peu importe leur destination finale. Sur le plan régional, de telles barrières non tarifaires entraînent une hausse importante des coûts commerciaux.

Le PFAU prévu à Kobero regroupera les officiers de douanes des deux pays dans un même établissement pour réduire de moitié les délais et les coûts du dédouanement. D'autres départements gouvernementaux pertinents y seront également représentés: par des officiers des Ministères de la Santé, de l'Agriculture, et de l'Environnement, par exemple. La construction d'un nouvel entrepôt signifiera que l'inspection et le dédouanement de biens pourront s'exécuter sans nécessiter le déplacement des gens dans des bureaux de dédouanement intérieur. Une plus grande automatisation associée à une procédure de déclaration plus simplifiée ont déjà permis l'amélioration de la position des importateurs. Aux environs du second semestre 2013, deux tiers seulement du dédouanement d'expéditions se faisait au siège de l'OBR à Bujumbura: il s'agit de véritables progrès par rapport à l'époque où il était le seul centre national de dédouanement. Le PFAU de Kobero deviendra opérationnel, à terme, 24h/24, 7 jours/7.

4: CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bien que l'OBR ait fait d'importants progrès dans différents domaines, établir une autorité fiscale pleinement opérationnelle reste un projet à long terme. Les capacités et les compétences du personnel doivent se développer au fil du temps. Il faudra que s'établisse une structure organisationnelle convenable, elle-même susceptible d'évoluer. Les politiques et les procédures exigent un perfectionnement continu, et il faut du temps pour créer et affiner des systèmes informatiques efficaces. D'un point de vue réaliste, tout cela exige de six à huit ans: et les chances de réussite dépendent d'un contexte législatif, économique, et politique favorable.

Pendant les trois premières années de l'existence de l'OBR, la priorité principale était d'augmenter la perception des revenus. Cet impératif a absorbé environ 70% des fonds venant de donateurs internationaux. Au départ, on envisageait l'augmentation des recettes en pourcentage du PIB de 1% jusqu'en 2016. Cela a été réalisé en 2011. En 2012, l'OBR a perçu 527 milliards de FBU (350 millions \$US), une amélioration de 75% par rapport à 2009. Compte tenu même de l'inflation, l'augmentation est supérieure à 25%. L'OBR est tout à fait capable d'atteindre l'objectif de percevoir 1.2 mille milliards de FBU (800 millions \$US) en 2017, comme fixé dans son plan directeur: il s'agira d'une somme suffisante pour financer une part sensiblement accrue des dépenses récurrentes du gouvernement. Bien que les résultats atteints soient réjouissants, ils ne donnent pas lieu à la complaisance.

D'habitude, on décrit le Burundi comme un état post-conflit très pauvre. C'est une conception trompeuse. Ce ne sont pas les ressources qui y manquent: c'est leur exploitation. Le Burundi a un potentiel économique important. Il y a de bonnes terres, du café et du thé de haute qualité, le lac Tanganyika, un secteur agroalimentaire naissant, des industries extractives. La « Vision 2025 » du gouvernement est un plan stratégique solide pour le pays. Ses objectifs principaux sont une croissance annuelle du PIB de 10%, une croissance démographique de moins de 2%, et une réduction du taux de pauvreté à 50%. La réalisation de ces objectifs dépendra d'une

gestion économique et politique habile. Sur le plan économique, le gouvernement accorde aux entreprises – les grandes, les moyennes, ainsi que les petites – autant de latitude que possible. Les investisseurs seront attirés par les possibilités économiques, par l'amélioration d'un environnement propice aux affaires, et par de nouvelles lois fiscales.

Le point de départ du Burundi ressemble fort à celui de son voisin, le Rwanda, au début des années 2000. Au Rwanda, trois facteurs principaux sous-tendaient la croissance économique rapide. Primo, au sein du gouvernement rwandais, jusqu'aux niveaux les plus élevés, il y avait un soutien énorme pour l'Office Rwandais des Recettes (RRA). Secundo, le Rwanda a reçu une aide budgétaire importante au-delà de ce que percevait le RRA pendant qu'il s'établissait. Cela avait eu pour effet de libérer des fonds afin que le gouvernement puisse faire des investissements en capital dans les infrastructures et dans le bien-être public. Tertio, les investisseurs principaux avaient garanti au gouvernement qu'ils resteraient au pays sur le long terme, tout en sachant que cela pouvait perdurer.

Il est vrai que le RRA s'est développé dans un cocon. Le DFID lui a fourni £24 millions sur une période de 11 ans. En 2010, le RRA percevait la même somme en recettes toutes les deux ou trois semaines. Un tel taux de rendement est sans précédent dans le secteur public. C'est la preuve que le financement de projets d'administration des revenus peut avoir un effet extrêmement bénéfique. Cela dit, au Burundi, l'OBR n'a pas le luxe de se développer dans un contexte aussi favorable que ne l'a été celui de son voisin.

Le gouvernement burundais reçoit beaucoup plus de revenus venant des sources intérieures, mais il n'y a pas suffisamment de financement externe pour payer le développement massif des infrastructures et l'expansion des services publics qui sont tous les deux nécessaires pour consolider la période de relative stabilité que l'on connaît depuis 2005. A cause de ce manque de fonds, l'État n'est pas en mesure d'exploiter les ressources naturelles du pays; il n'est donc pas capable de générer les fonds nécessaires à l'étape suivante du développement économique. Un PIB de 4% est la moitié de ce qu'il lui faut, si le Burundi veut faire de véritables avancées. Lors d'une grande conférence

de donateurs à Genève (octobre 2012), le gouvernement a obtenu des promesses d'aide de plus de 2 milliards \$US. C'était un véritable succès, et si ces promesses sont tenues par les donateurs, les fonds permettront au Burundi – ainsi qu'au peuple burundais – de faire de réels progrès dans la réalisation des objectifs émis dans sa Stratégie de Réduction de la Pauvreté et sa « Vision 2025 ».

L'OBR a formulé une proposition au Ministère du Gouvernement Local qui recommande **une coopération beaucoup plus étroite entre l'OBR et les autorités locales en vue d'élargir l'assiette fiscale dans les régions**. L'OBR devrait jouir de bureaux dans les autorités locales pour lui permettre de former les employés de l'administration fiscale afin de les aider à maximiser les recettes. D'ailleurs, il faut un plus grand échange d'informations entre les deux en ce qui concerne les droits de propriété, un domaine où il y a encore trop d'évasion fiscale.

L'idéal serait que les impôts des revenus de location relèvent de la compétence de l'OBR. En retour, l'OBR pourrait aider les autorités locales à développer une taxe adéquate sur les opérations immobilières: ce serait une taxe déterminée sur la base de la valeur de la propriété, qu'elles pourraient percevoir et incorporer dans leurs budgets. Créer – et maintenir – des liens étroits avec les autorités locales aiderait l'OBR à présenter une image unifiée aux contribuables dans tout le pays, et à augmenter les ressources disponibles pour les gouvernements locaux.

Une administration fiscale bien organisée et professionnelle permet à l'État d'augmenter les recettes perçues dans le secteur informel. L'OBR a créé un bureau dont la vocation est de dispenser des conseils aux petits/ micros contribuables. Dans l'avenir, il devrait être possible pour les contribuables, partout dans le pays, d'effectuer de petits versements d'impôts grâce à la technologie de la téléphonie mobile, de sorte qu'ils n'aient plus à se rendre à Bujumbura pour s'acquitter de leurs obligations. Le marché principal de Bujumbura a été détruit dans un incendie début 2013. Lorsqu'il réouvrira, l'OBR y aura un bureau. Il est vital que – là et partout ailleurs – l'OBR fasse preuve des normes les plus élevées d'équité et de transparence auprès des petits commerçants.

Il faudrait rassembler et réexaminer toutes les dispositions touchant aux offres

d'exonérations d'impôts. Celles qui se révèlent productives sur le plan économique devraient être incorporées dans la législation portant sur les revenus de l'impôt. Il conviendrait de rendre publique toute exonération accordée à un investisseur ou à une société privée, dans le but d'assurer la transparence. Il faut plus de coopération et de consultation entre l'API et d'autres agences gouvernementales – dont l'OBR – en ce qui concerne les exonérations. L'enjeu est complexe, mais l'autorité fiscale compétente existe afin d'être consultée sur ces questions; l'octroi d'exonérations sans consultation est une démarche contre-productive. L'enjeu des exonérations est hautement controversé – et souvent de nature politique. Il est bon que l'on parle maintenant ouvertement de cette question au Burundi. Dans ce contexte, et en vue d'une amélioration du climat économique, une autre priorité s'impose: la négociation de conventions relatives à la double imposition avec les partenaires commerciaux étrangers.

L'OBR doit améliorer sa politique de communication. L'impôt n'est jamais apprécié, mais c'est une nécessité pour le développement d'une nation et pour qu'une démocratie fonctionne. Si l'État veut que plus de contribuables paient le montant d'impôt approprié au Burundi, il est nécessaire que ces contribuables sachent pourquoi il leur faut payer des taxes ainsi que le montant exact de ces dernières. Il faut également que les gens soient mieux informés sur la façon dont leurs impôts sont dépensés: à savoir, les routes, les centres de santé, ou les barrages... L'établissement d'un lien dans l'esprit du peuple entre le paiement des impôts et les dépenses imputées à de tels projets se fera sur le long terme, mais il s'agit d'un impératif.

Une campagne contre la corruption et pour la transparence, reconnue par des agences gouvernementales en dehors de l'OBR serait bénéfique. Les sociétés importantes et les grands contribuables – à l'instar de Brarudi ou des entreprises de télécommunications – devraient être encouragés à appuyer l'OBR par le biais de panneaux publicitaires ou d'annonces à la radio. Là où le secteur privé fait preuve de sa foi dans l'administration fiscale, les gens s'en rendent compte.

A présent, les salaires consomment environ 75% du budget accordé à l'OBR par le gouvernement. Les fonds pour les dépenses en capital et en

aide technique sont très limités. **Une structure plus diversifiée de financement externe aiderait l'OBR à poursuivre simultanément des objectifs multiples.** Par exemple, le fait d'avoir de six à huit conseillers techniques au service de l'OBR pendant les deux prochaines années serait particulièrement bénéfique. Il y aura à financer de nouvelles dépenses – importantes, d'ailleurs – en matière de systèmes informatiques, ainsi que le regroupement des bureaux principaux à Bujumbura sur un seul site. Les employés de l'OBR apprendraient beaucoup et gagneraient en confiance si des contacts plus directs avec leurs collègues qui travaillent auprès d'autres autorités fiscales de la région étaient rendus possibles. Il s'agit là de nécessités, et non de luxes.

A ce jour, l'OBR dépend de *TradeMark East Africa* (TMEA) pour ses besoins en capital et pour l'aide technique. Cette relation fonctionne très bien. Cependant, le TMEA se concentre de plus en plus sur les modalités pratiques de l'intégration régionale et du commerce transfrontalier, comme les routes, les postes frontaliers, ou les barrières tarifaires, alors que cela ne constitue qu'un seul aspect du travail de l'OBR. Il lui serait donc avantageux de jouir d'autres sources de financement pour des projets spécifiques; et cela surtout parce que le financement du TMEA s'amenuisera entre 2014 et 2016. L'Agence de Coopération Technique Belge (CTB) lui a promis 6 millions d'euros à partir de 2014. L'*USAID* a, pour sa part, engagé 923 000 \$US pour appuyer la stratégie de communication de l'OBR. Les aides externes resteront une nécessité jusqu'à ce que le gouvernement puisse répondre à toutes les exigences de l'OBR. La diversification des sources de financement fait preuve de prudence et se révélera bénéfique.

La nouvelle loi portant sur les procédures fiscales marque l'introduction d'une Commission d'arbitrage fiscal pleinement indépendante. Le processus d'appel sera, par conséquent, plus transparent. La nouvelle loi exige que chaque cas soit jugé dans les 60 jours civils à compter du jour où la Commission reçoit l'acte de recours. Là où un contribuable n'est pas satisfait de la décision de la Commission, il a légalement le droit de porter plainte devant les tribunaux. L'ancien processus d'appel géré par le Ministère des Finances durait beaucoup plus longtemps. **Alors que la rationalisation du processus d'appel représente un avantage pour le contribuable, d'autres mesures visant à protéger le trésor**

doivent être prises: par exemple, refuser l'accès aux services publics et aux appels d'offres à quiconque ne sera pas en situation de conformité fiscale. On devrait réserver de tels droits à ceux qui se sont acquittés de leurs responsabilités fiscales comme il se doit.

CHRONOLOGIE

1er juillet 1962 – Indépendance accordée au Royaume du Burundi sous Mwami Mwambutsa IV.

1972 – Massacres de plus de 100 000 Hutu par les forces du gouvernement à la suite d'une insurrection dans le sud du Burundi.

1976 – Renversement du président Micombero lors d'un coup d'état mené par Jean-Baptiste Bagaza.

1981 – Une nouvelle constitution crée un régime de parti unique sous UPRONA (Parti de l'unité pour le progrès national).

1987 – Renversement du président Bagaza lors d'un coup d'état mené par le major Pierre Buyoya. Suspension de la constitution; mise en place d'un régime militaire.

1992 – Une nouvelle constitution, adoptée par référendum, instaure le multipartisme.

Juin 1993 – Elections multipartites: le Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU) et l'UPRONA y participent. Le FRODEBU, à majorité hutu, remporte 65 sièges sur un total de 81. L'arrivée au pouvoir de Melchior Ndadaye, selon les médias internationaux, serait un modèle pour l'Afrique: son gouvernement comprend de nombreux Tutsi et des membres de l'UPRONA.

21 octobre 1993 – Assassinat du président Ndadaye, premier président élu démocratiquement au Burundi, dans une tentative de coup d'état. Une guerre civile s'ensuit, dans laquelle des civils tutsi et l'armée dominée par les Tutsi s'opposent à de multiples factions d'opposition hutu, entraînant la mort de plus de 200 000 personnes.

Janvier 1994 – Cyprien Ntaryamira est nommé président par l'Assemblée nationale du Burundi.

Avril 1994 – L'avion transportant le président Ntaryamira et le président rwandais Habyarimana est abattu au-dessus de Kigali, la capitale du Rwanda. Nomination de Sylvestre Ntibantunganya, le président du parlement, comme président de la République.

Juillet 1996 – Saisie du pouvoir par l'ancien président Pierre Buyoya lors d'un coup d'état. Suspension de la constitution. Sanctions économiques imposées au Burundi par des chefs de la région. L'aide des donateurs passe de 300 millions \$US par an à moins de 30 millions \$US.

28 août 2000 – Les interventions de Julius Nyerere, Nelson Mandela, et d'autres chefs africains, donnent lieu aux Accords de Paix d'Arusha, signés par le gouvernement burundais et des groupes tutsi. Les groupes hutu principaux et les Tutsi partisans de la ligne dure refusent de déposer les armes. Levée des sanctions; promesses d'une aide de 440 millions \$US lors de la conférence des donateurs qui se tient à Paris en novembre.

Octobre 2001 – Mise en place d'un gouvernement provisoire, dirigé par le président Buyoya (tutsi, UPRONA), appuyé par son vice-président, Domitien Ndayizeye (hutu, FRODEBU). En vertu de l'accord de partage du pouvoir – de nature provisoire – les deux changent de position au bout de 18 mois. A la conférence des donateurs, tenue à Genève, les promesses d'aide au Burundi atteignent 830 millions \$US.

16 novembre 2003 – Accord global de cessez-le-feu signé en Tanzanie. Le plus grand groupe rebelle hutu – les Forces pour la défense de la démocratie (FDD) – dirigé par Pierre Nkurunziza, dépose les armes. Selon l'accord, la composition ethnique de la nouvelle armée nationale sera moitié hutu, moitié tutsi.

Juin 2004 – L'ONU prennent la relève des opérations de maintien de la paix des soldats de l'OUA.

2004 – Rédaction d'une constitution qui prévoit un partage de pouvoir. La constitution garantit aux Tutsi, qui composent

environ 15% de la population, une représentation de 40% au parlement et dans d'autres institutions; selon une autre des garanties, 30% des sièges parlementaires doivent être occupés par des femmes.

28 février 2005 – Adoption d'une nouvelle constitution approuvée par voie référendaire par 90% de l'électorat.

Mai-août 2005 – Elections multipartites: élections parlementaires, municipales, et présidentielles. Au niveau du parlement, le Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD) remporte 59 sièges sur un total de 100; le FRODEBU en gagne 25, et l'UPRONA, 10.

26 août 2005 – Investiture du président Pierre Nkurunziza.

2005-6 – Annonce gouvernementale de l'enseignement primaire universel gratuit et de soins de santé gratuits pour les femmes enceintes et pour les enfants de moins de cinq ans. Mise en place du désarmement et de la démobilisation d'ex-combattants. Le gouvernement prépare son premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). La dette publique atteint un niveau insoutenable de 189% du PIB.

Septembre 2006 – Un cessez-le-feu est signé par le dernier groupe d'opposition armé hutu, les Forces nationales de libération (FNL), mais les violences se poursuivent.

18 juin 2007 – Le Burundi signe les traités d'adhésion à la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE). Les investissements directs venant de l'étranger au Burundi (pour 2000-08) représentent moins de 0.2% du PIB.

Décembre 2007 – Des soldats burundais se joignent à la mission de maintien de la paix de l'Union africaine en Somalie.

Mai 2008 – Un nouvel accord de cessez-le-feu est signé par les FNL. Selon les Indicateurs du développement dans le monde, le Burundi a le PIB par habitant le plus faible du monde – soit 150 \$US – et il est estimé que 80% des Burundais vivent en dessous du seuil de pauvreté de 1 \$US par jour.

1er juillet 2009 – Le Burundi devient signataire du protocole de l'Union douanière de la CAE. Introduction de la TVA, fixée au taux standard de 18%. La loi prévoyant la création de l'Office Burundais des Recettes (OBR) entre en vigueur (le 14 juillet) et l'OBR sera opérationnel à partir du 1er avril 2010.

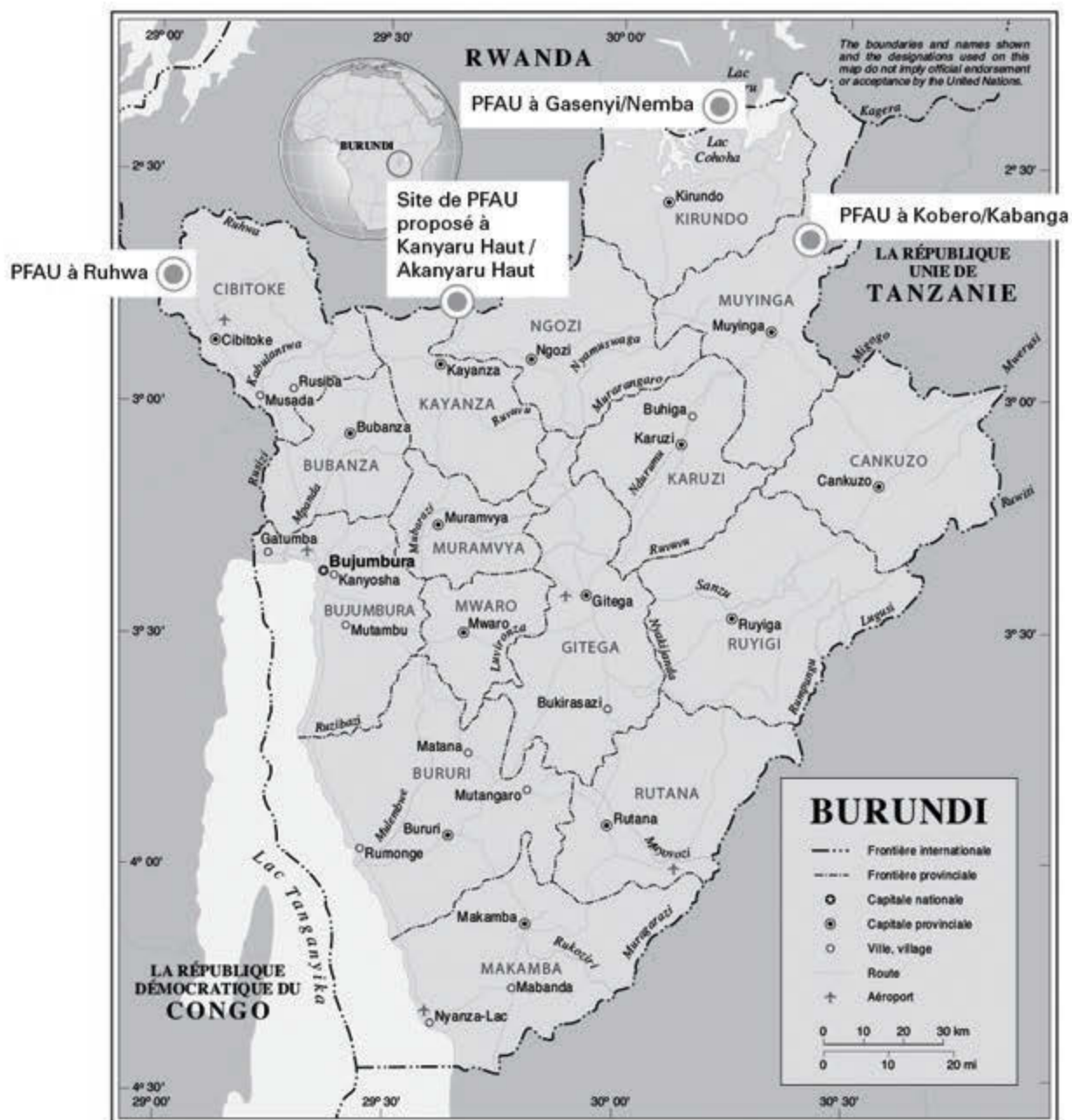
2009 – Le Burundi, en tant que pays pauvre lourdement endetté (PPLE), a droit à un allègement de dette de 833 millions \$US.

24 mai 2010 – Lors des élections municipales, le CNDD-FDD gagne 65% des voix; en deuxième place, les FNL en gagne 14%. L'enthousiasme des donateurs internationaux à l'égard du processus d'élection ne reflète pas l'attitude des huit partis d'opposition, hutu et tutsi, qui allèguent des irrégularités et des fraudes massives. On réclame un recomptage des voix et on annonce un boycottage des élections présidentielles et parlementaires. Crainte répandue d'une recrudescence de la violence.

28 juin 2010 – Pierre Nkurunziza est élu à la présidence sans opposition.

23 juillet 2010 – Seuls les trois principaux partis participent aux élections parlementaires. Le CNDD-FDD – qui a une composition ethnique hutu (deux tiers) et tutsi (un tiers), selon des estimations approximatives – gagne 80 sièges sur 100. L'UPRONA en gagne 16, le FRODEBU, 4. Croissance du PIB (2005-10) en moyenne de 3.5%, à peine au-dessus du taux de croissance démographique.

Octobre 2012 – Promesses d'aide au Burundi de plus de 2 milliards \$US à la conférence des donateurs qui se tient à Genève.

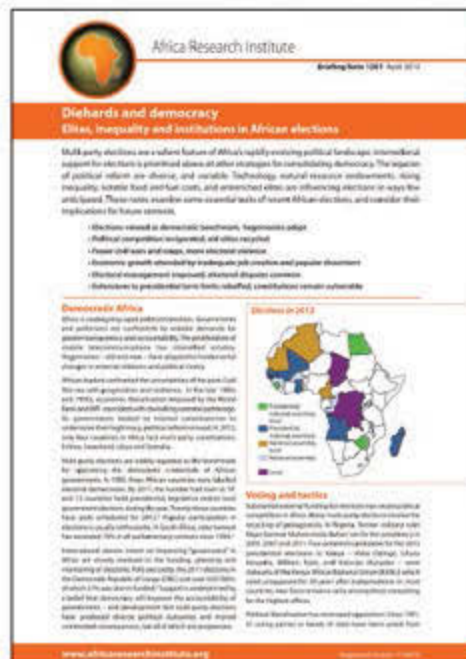
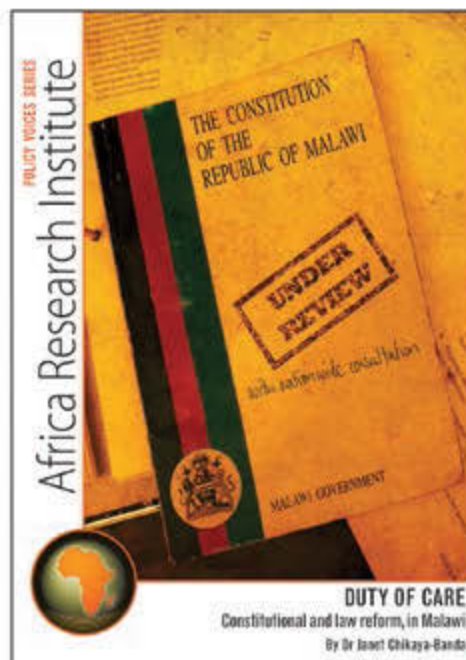
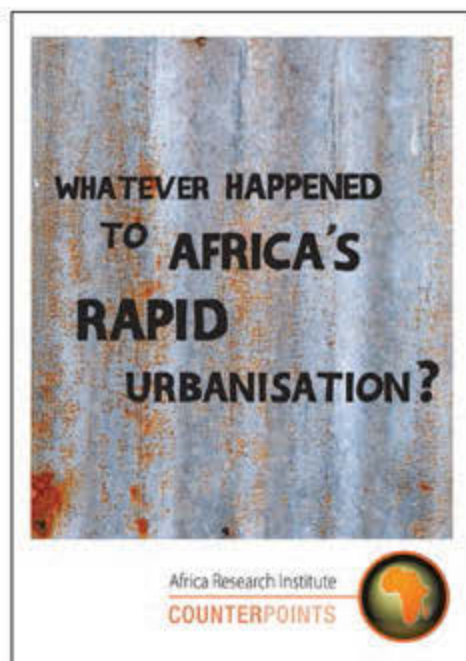
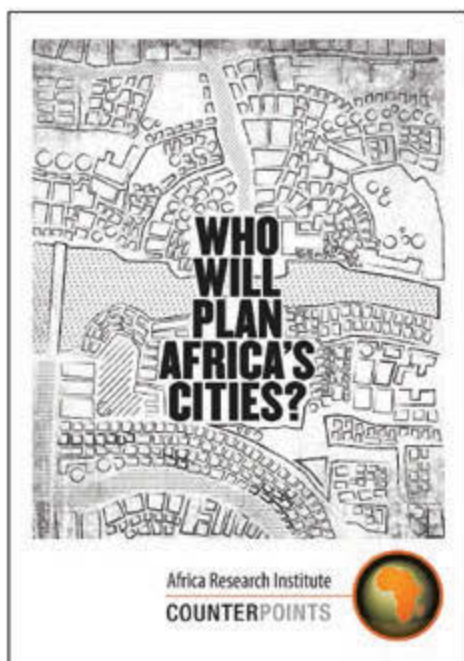
LA REPUBLIQUE DU BURUNDI – INFORMATIONS CLES, 2012 (sauf indication contraire)

Carte no 3753 Rév. 7 NATIONS UNIES
Novembre 2011

Département de l'Appui aux Missions
Section cartographique

● PFAU = Poste frontière à arrêt unique

- Superficie – 27 834 km2
- Population – 8.7 millions d’habitants
- Taux de croissance démographique (moyenne annuelle, 2000-09) – 2.6%
- Densité de population (personnes au km2) – 314
- Pourcentage de la population âgée de moins de 15 ans – 37.5%
- Espérance de vie (2011) – 54 ans
- Prévalence de personnes sous-alimentées (2011) – 73%
- PIB (prix actuels) – 2.5 milliards \$US
- PIB par habitant – 253 \$US
- Taux de croissance du PIB (moyenne annuelle, 2004-12) – 4.1%
- Inflation de l’indice des prix à la consommation – 14.5%
- Investissements étrangers directs (2006-11) – 8 millions \$US
- Aide publique au développement (2006-11 – tous les donateurs) – 3.2 milliards \$US
- Indice de la Corruption de *Transparency International* – 165ème / 174 pays
- Nombre d’utilisateurs d’Internet pour 100 habitants (2011) – 1.11



POUR L'ETAT ET LE CITOYEN:

LA REFORME DE L'ADMINISTRATION FISCALE AU BURUNDI

Kieran Holmes, Domitien Ndiokubwayo, et Chantal Ruvakubusa

La fiscalité figure parmi les priorités actuelles de l'Afrique. Sur le plan international, des groupes de défense ainsi que le G8 revendiquent une action plus soutenue pour lutter contre les multinationales coupables d'évasion ou de fraude fiscales. Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, une campagne similaire – sinon plus urgente – est menée dans le but d'améliorer la capacité de l'État de percevoir ses revenus fiscaux.

Au Burundi, les perspectives d'une amélioration dans l'administration des impôts n'auraient pu être de plus mauvais augure. En 2009, après la fin d'une guerre civile qui avait coûté la vie à plus de 200 000 personnes, le Burundi avait le PIB par habitant le plus faible du monde: soit 150 \$US. 80% de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté avec moins de 1 \$US par jour. L'Indice de la Corruption de *Transparency International* pour l'Afrique de l'Est classait le Burundi en tête des pays les plus corrompus de la région. Et son administration fiscale a été désignée comme étant l'institution la plus corrompue.

Malgré ce contexte manifestement peu prometteur, le gouvernement a mis en place des dispositifs visant à améliorer la gestion financière, dont, notamment, la création d'une nouvelle administration fiscale semi-autonome, l'Office Burundais des Recettes (OBR). En 2012, les recettes se révélaient 75% supérieures à celles de 2009, représentant une hausse en valeur réelle de 25%. Ainsi, la contribution des impôts au PIB a augmenté, passant de 13.8% en 2009 à 16.7% en 2012.

Dans ce *Policy Voice*, les hauts responsables de l'OBR donnent une description détaillée de la réforme de la perception et l'administration fiscales dans l'une des nations les plus pauvres d'Afrique. Dans leur récit, ils soulignent les mesures prises pour réduire la corruption, améliorer les services, mettre en œuvre des réformes législatives, et pour élargir l'assiette fiscale. Les auteurs s'expriment avec franchise sur les difficultés auxquelles l'OBR doit faire face. En guise d'exemples, le taux d'exonération fiscale reste trop élevé, et les coûts nécessaires afin de taxer la majeure partie de l'économie informelle dépassent les revenus financiers que cela apporterait. La création d'une autorité fiscale efficace dépend d'un contexte législatif, économique, et politique favorable.

La réforme fiscale ne se limite pas à la perception de revenus pour le gouvernement central. La santé du trésor public au Burundi dépendra assurément d'une hausse des recettes. Cependant, la construction d'une démocratie viable au Burundi dépendra, à son tour, d'un déploiement judicieux des fonds publics ainsi obtenus.



Africa Research Institute

Refléter, comprendre, et développer le dynamisme de l'Afrique aujourd'hui