

# La fiscalité en Afrique depuis l'époque coloniale

**Abel Gwaindepi**

Institut danois d'études internationales

Département d'histoire économique, Université de Lund

## 1. Introduction

La fiscalité est le principal moyen dont disposent les gouvernements pour collecter les recettes nécessaires au financement des biens et services publics tels que les soins de santé, l'éducation et les infrastructures, ainsi qu'au maintien de l'ordre public. Les pays africains perçoivent aujourd'hui des recettes fiscales très faibles et sont à la traîne par rapport à d'autres régions, ainsi qu'à d'autres régions en développement telles que l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Est et l'Amérique latine. On s'attend à ce que les pays à faible revenu perçoivent de faibles montants absolus de recettes fiscales par rapport aux pays riches, mais le problème est que les pays africains perçoivent également une proportion plus faible de recettes par rapport à leurs revenus que d'autres régions. Le produit intérieur brut (PIB) représente la valeur monétaire de la production nationale de biens et de services chaque année, et il est généralement considéré comme une approximation raisonnable de l'assiette fiscale de chaque pays. Depuis les années 1980, la part moyenne de l'impôt sur le PIB en Afrique atteint à peine 15 pour cent, alors qu'elle est d'environ 21 pour cent dans les pays d'Amérique latine et de plus de 34 pour cent dans les pays à revenu élevé. Les débats sur la politique et la recherche continuent à chercher à comprendre pourquoi les gouvernements africains sont relativement peu performants en matière d'augmentation des impôts.

Les chercheurs ont avancé plusieurs raisons pour expliquer la faiblesse persistante de la capacité fiscale de l'Afrique, et ce chapitre abordera quelques-unes des principales questions. L'une d'entre elles est que presque tous les pays africains ont été colonisés, et l'ère coloniale est importante car c'est à cette époque que de nombreux impôts ont été introduits, comme l'impôt sur le revenu. Étant donné que les États postcoloniaux ont été construits sur les vestiges des États coloniaux, le colonialisme a créé des conditions qui ont façonné le renforcement des capacités fiscales à long terme en Afrique. Il est donc important d'analyser ce que les États coloniaux taxaient ou ne taxaient pas et les conditions socio-économiques qui ont façonné les décisions fiscales. En outre, nous devrions retracer les impôts introduits à l'époque coloniale qui ont été légués aux États postcoloniaux. Ce suivi de la continuité et de l'évolution des types d'impôts et des motivations de ceux qui ont été taxés et de ce qui l'a été permet de mieux comprendre la formation de l'État en Afrique.

Ce chapitre est organisé comme suit. La deuxième section aborde certains des principes de base de la fiscalité et de ses principaux types. La troisième section traite du colonialisme et de la fiscalité, en soulignant comment la fiscalité dans les territoires coloniaux a résulté des

développements dans les métropoles et des contraintes locales qui ont façonné ce qui était taxé. Cette section met également brièvement en lumière les théories générales du renforcement des capacités fiscales, tirées des expériences occidentales, y compris leurs limites dans les régions colonisées où les conditions locales ont dicté des adaptations et des innovations fiscales qui correspondaient à la logique de la domination coloniale. La quatrième section traite de la décolonisation en Afrique et de ses implications pour la fiscalité, avant d'aborder la fiscalité postcoloniale. La cinquième section conclut sur les principaux défis qui continuent de miner les systèmes fiscaux africains.

## 2. Principes et catégories d'imposition

La richesse générée par les individus et les entreprises lorsqu'ils produisent, échangent et consomment des biens et des services constitue l'assiette fiscale. Plus elle augmente, plus le gouvernement a la possibilité de lever des impôts. Toutefois, le développement de la capacité à prélever des impôts, également appelée capacité fiscale, dépend non seulement d'une économie florissante, mais aussi de nombreux autres facteurs administratifs et politiques susceptibles d'influer sur la perception des impôts. Le plus cité est l'état des relations entre l'État et la société. Cela implique que les États doivent disposer du savoir-faire, de la capacité administrative et de l'aptitude à convaincre les contribuables de l'importance de payer des impôts. Cela signifie que l'État a également besoin d'un minimum de légitimité pour ne pas avoir recours exclusivement à la coercition. C'est pourquoi les politiques fiscales sont souvent élaborées avec soin, avec plus ou moins de succès selon les pays.

Quatre principes fiscaux sont aujourd'hui largement acceptés pour collecter un maximum de recettes de manière juste, équitable et efficace. 1) Le *principe du rendement des recettes*: Les pays doivent imposer des taxes qui génèrent le maximum de recettes possibles pour chaque assiette fiscale. 2) *Principe d'équité*: les États doivent traiter les contribuables de manière égale. Les personnes ayant des revenus similaires doivent payer des impôts égaux (équité horizontale), tandis que les personnes ayant des revenus plus élevés doivent payer plus d'impôts (équité verticale). 3) *Principe d'efficacité*: les impôts doivent réduire les distorsions dans les décisions économiques ou ne doivent pas décourager les gens de faire des affaires. Ce principe permet de se prémunir contre les 'taux d'imposition punitifs', c'est-à-dire des taux d'imposition si élevés qu'ils peuvent inciter les entreprises à cesser de produire. 4) *Principe de simplicité*: les impôts ne doivent pas être administrativement lourds ou coûteux pour les contribuables et les autorités fiscales. À l'époque coloniale, les administrations n'ont pas nécessairement adhéré à ces principes. Ce chapitre montrera, par exemple, comment l'équité ou la justice n'ont pas toujours été des principes de base de la fiscalité coloniale.

La figure 1 donne un aperçu de la variété des sources possibles de recettes publiques, en faisant la distinction entre les sources fiscales et non fiscales. La figure fournit donc un menu d'instruments fiscaux qui sont devenus dominants en Afrique et dans le reste du monde pour la collecte des recettes. Lorsque les gouvernements peuvent collecter de l'argent à partir de sources non fiscales, ils réduisent souvent leurs efforts en matière de fiscalité. C'est

généralement le cas dans les pays dotés de ressources naturelles précieuses, comme le Nigeria et l’Angola, riches en pétrole.

**Figure 1:** Classification moderne des recettes fiscales et non fiscales

Recettes totales de l’Etat	Recettes totales de l’Etat hors dons	Impôts	Impôts directs	Impôts sur revenus, bénéfices et plus- values	Impôts sur les particuliers
					Impôts sur les sociétés
				Impôts sur la propriété	Taxes foncières
			Impôts indirects	Impôts sur les biens et services	Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)
					Droit d’accise
				Impôts sur le commerce internation al	Droits de douane
					Taxes à l’exportatio n
				Autres impôts	
		Recettes hors impôt			
		Cotisations sociales			
	Dons				

La figure 1 se lit de la gauche (agrégats complets) vers la droite (types d’impôts granulaires). La troisième colonne en partant de la gauche montre que la fiscalité est généralement la principale source de recettes publiques et qu’elle est collectée directement et indirectement (colonne 4) à partir de l’assiette fiscale de chaque pays. Les impôts directs sont payés directement aux autorités fiscales par les entreprises et les particuliers. Par exemple, tous les salariés paient normalement un impôt sur le salaire (PAYE) directement déduit de leur salaire. Dans de nombreux pays, cet impôt est progressif, de sorte que vous payez plus d’impôts si vous gagnez plus, ce qui est conforme au principe d’équité évoqué plus haut. En Afrique du Sud, par exemple, les personnes gagnant jusqu’à 226 000 rands paient 18 pour cent d’impôts par an, tandis que celles qui gagnent entre 817 000 et 1 700 000 rands doivent payer 41 pour cent d’impôts. Comme ces impôts apparaissent sur la fiche de paie, ils réduisent ce que chaque

personne aurait pu ramener à la maison. Ils sont toutefois difficiles à percevoir si les personnes n'ont pas d'emploi formel, ce qui est le cas de nombreux Africains aujourd'hui et encore plus historiquement.

Les impôts indirects, quant à eux, sont prélevés sur les biens et les services, y compris sur les ventes et la consommation, et sont principalement collectés par des intermédiaires dans les chaînes de valeur, tels que les détaillants, pour le compte des gouvernements. Il s'agit par exemple des taxes sur les ventes, des taxes commerciales (c'est-à-dire les taxes à l'importation et à l'exportation) et des taxes sur la valeur ajoutée (TVA), qui sont devenues l'une des principales sources de revenus en Afrique et dans le reste du monde. La TVA est perçue par les fabricants, les grossistes et les détaillants après avoir ajouté de la valeur aux produits ou aux services. Par exemple, les meuniers collectent la TVA lorsqu'ils vendent de la farine aux boulangeries, et les boulangers collectent la TVA sur les produits finaux tels que le pain et les gâteaux. La TVA est un pourcentage de la valeur monétaire d'un produit ou d'un service. En Afrique, elle varie de 7 à 20 pour cent. Par exemple, à 14 pour cent, un produit ou un service d'une valeur de 100 rands est soumis à une TVA de 14 rands, et le consommateur paie un prix final de 114 rands, tandis qu'une voiture coûteuse de 1 000 000 rands est soumise à une TVA de 40 000 rands, et le client paie donc 1 140 000 rands. La TVA est collectée au fur et à mesure que la valeur est ajoutée au produit dans la chaîne de valeur. Son importance vient du fait qu'il s'agit d'une taxe à la consommation qui est perçue lorsque les gens consomment des biens et des services, ce que tout le monde fait (c'est-à-dire qu'il s'agit d'une taxe à large assiette).

Avec une faible population de colons blancs, la croissance de la fiscalité coloniale a dû, dans la plupart des cas, passer par la taxation de la population africaine et de ses moyens de production économique. Le tableau 1 présente l'ensemble des impôts perçus à l'époque coloniale. De tous les impôts directs difficiles à percevoir, la *taxe sur les huttes* est considérée comme l'innovation la plus importante en matière de fiscalité indigène. Elle était prélevée sur chaque hutte trouvée sur une propriété africaine. Elle a été introduite pour la première fois dans la colonie du Natal en 1849 et a représenté jusqu'à 75 pour cent de l'ensemble des revenus du Natal. Dans les sociétés polygames, un homme ayant plusieurs femmes possédait plusieurs huttes et payait davantage de taxes sur les huttes. D'autres colonies ont également adopté la taxe sur les huttes, par exemple le Nyasaland (Malawi) en 1891, et la Gambie, le Kenya et la Rhodésie du Sud (Rhodesia) ont suivi à la fin des années 1890. Tous les hommes adultes n'ayant pas de hutte, il est devenu indispensable de mettre en place un impôt de *capitation*, c'est-à-dire un impôt direct sur tous les hommes adultes. Entre-temps, en raison des difficultés liées au contrôle et à l'évaluation des revenus des contribuables, les impôts directs tels que *l'impôt sur le revenu* sont restés limités à quelques pays comme l'Afrique du Sud et la Rhodésie du Sud et du Nord (Zambie).

Compte tenu des difficultés liées à la collecte des impôts directs, le moyen le plus pratique de collecter des recettes fiscales suffisantes était de recourir aux impôts indirects tels que les taxes commerciales (droits d'importation et d'exportation) et toute une série de taxes, de droits et de redevances (voir le tableau 1).

**Tableau 1:** Sources de recettes fiscales et non fiscales des colonies

Impôts directs	Impôts indirects		Recettes non fiscales
	Interne	Externe	
Taxe de case	Droits d'accises	Droits à l'importation	Ventes de propriétés et de terrains
Capitation	Droits de mutation	Droits à l'exportation	Droits de greffe
Taxe foncière	Droit de timbre		Amendes et confiscations
Dîmes sur le grain et le vin	Droits d'enchères		Loyers
Impôt sur le revenu	Licences minières		Dons
Zekat	Droit sur les billets		<i>Entités publiques:</i>
	Droits de succession		Chemins de fer
	<i>Taxes invisibles:</i>		Poste
	Corvée		Télégraphe
	Travail en prison		

Pour les administrations coloniales, l'impôt servait également d'autres objectifs, comme la "civilisation" des Africains en leur imposant des coutumes et des valeurs culturelles métropolitaines. L'objectif était de faire des Africains des citoyens qui paient des impôts et respectent la loi, comme ils le percevaient de la part des colons européens. Dans le cadre de l'assujettissement colonial, il s'agissait également d'un moyen pratique de démontrer un contrôle territorial efficace. En outre, les Africains sont entrés dans l'économie monétaire et ont commencé à fournir leur main-d'œuvre aux exploitations agricoles et minières ou à vendre des récoltes pour payer les impôts. Dans les économies de colonisation d'Afrique australe, les populations ont été dépossédées de leurs terres et déplacées vers des terres semi-arides et improductives. Dans ces réserves de main-d'œuvre, les Africains n'avaient d'autre moyen de gagner leur vie que de travailler contre un salaire.

L'État colonial a également tiré parti d'autres "impôts" invisibles, payés autrement qu'en espèces. Le système de la corvée était la forme la plus courante de travail forcé non rémunéré, généralement destiné à des travaux publics tels que la construction de chemins de fer ou de routes. Dans d'autres cas, comme au Nigeria, les sujets incarcérés étaient délibérément utilisés pour les besoins de la main-d'œuvre coloniale et les personnes pouvaient être affectées à différents projets coloniaux une fois qu'elles avaient reçu l'étiquette de "prisonnier". En fonction des besoins en main-d'œuvre, l'État colonial pouvait arbitrairement arrêter et emprisonner des personnes et les envoyer travailler sur différents projets. La valeur des systèmes de travail forcé, par exemple le travail de corvée, n'étant pas reconnue comme un revenu de l'État, les recettes fiscales sous-estimaient les ressources totales collectées par les États coloniaux. Si des recettes fiscales étaient nécessaires pour la construction de routes, faire travailler les gens directement sur les routes était également un moyen de taxer.

Le colonialisme n'a pas été uniforme en Afrique, mais deux grandes formes d'imposition sont apparues. Certains impôts, tels que les taxes sur les huttes, étaient "*indigènes*" en ce sens qu'ils étaient imposés aux Africains. D'autres, comme l'impôt sur le revenu, étaient "*modernes*" en ce sens qu'ils marquaient un degré élevé de contrôle et de coordination des ressources nationales par des autorités étatiques centralisées et qu'ils étaient censés s'appliquer à tous les citoyens (Africains et colons) de la même manière afin de redistribuer les services à tous les citoyens. Le tableau 2 ci-dessous présente les principales caractéristiques et différences entre les deux types d'impôts.

**Tableau 2:** Différences entre les taxes indigènes et modernes

Attributs	Impôts sur les autochtones (colonial)	Impôts modernes (coloniaux et post-coloniaux)			
			Autorité fiscale	Gouvernement s coloniaux	Gouvernement s coloniaux et nationaux
<i>Contribuable</i>	Indigènes	Tous les citoyens			
<i>Mesures de non-conformité</i>	Emprisonnement, travail forcé, saisie de bétail, incendie de cases, etc.	Amendes, sanctions et actions en justice			
<i>Objectif</i>	Soutenir l'administration autochtone et les gouvernements coloniaux	Soutenir les gouvernements coloniaux et post-coloniaux			
<i>Format des taxes</i>	Espèces, biens, main-d'œuvre, etc.	Transferts directs et en espèces			
<i>Exemples</i>	Corvée, taxe de case, capitation, travail des prisonniers etc.	Impôt sur le revenu, taxe sur le chiffre d'affaire, taxes sur le commerce extérieur, taxe sur la valeur ajoutée (TVA), etc.			

Le tableau montre le caractère dual de la période coloniale. Les Africains payaient à la fois des impôts indigènes et des impôts modernes, tandis que les colons ne payaient que des impôts modernes. Une partie des impôts indigènes était purement destinée à ce que l'on appelle l'administration indigène, ce qui signifie que l'argent collecté était payé pour l'administration

coloniale des Africains. Lorsque cette administration était suffisamment couverte, les impôts indigènes servaient également à financer d'autres besoins des gouvernements coloniaux. Comme les gouvernements coloniaux ne pouvaient pas compter uniquement sur les impôts modernes payés par l'enclave des colons dans les affaires et l'emploi formel, l'assiette fiscale a dû être élargie aux Africains, ce qui a donné lieu à des impôts autochtones uniques tels que l'impôt sur les huttes.

### **3. Colonialisme et fiscalité**

Pour comprendre pourquoi les pays en développement ne prélèvent aujourd'hui que très peu d'impôts, nous devons replacer les faibles niveaux d'imposition dans une perspective historique. Le contexte colonial (historique) est important car la consolidation des systèmes fiscaux prend beaucoup de temps. Cette section traite de la fiscalité coloniale et post-coloniale dans la pratique, y compris des modèles généraux de recettes fiscales et de la fiscalité politique.

#### *La fiscalité précoloniale*

L'histoire de la fiscalité touche inévitablement aux origines des États eux-mêmes. Dès le stade de la recherche de nourriture du développement humain, des groupes sont apparus et les hommes sont devenus territoriaux. Ceux qui disposaient de plus de ressources pouvaient mobiliser de meilleures armées et faire la guerre à leurs voisins, les absorbant et formant des unités autonomes ou des royaumes encore plus grands et mieux organisés. Ils sont ainsi devenus des proto-États. Le principal argument en faveur de l'origine des États est que les guerres ont fait les États, et que la capacité de taxer a permis aux États disposant de ressources suffisantes d'en sortir victorieux. Les guerres incessantes ont entraîné un besoin accru de revenus, ce qui a conduit à la mise en place d'institutions fiscales qui se sont renforcées au fil du temps pour rembourser les dettes de guerre.

Au cours de la période précoloniale, les pays africains étaient organisés en communautés allant des villages dirigés par des chefs de village aux puissants royaumes constitués de personnes de diverses ethnies sous la direction d'un roi/chef dans le cadre de différentes formes de systèmes d'administration politique traditionnelle. Le tribut était un transfert de marchandises et de services aux chefs et un moyen populaire de lever des impôts. Il consistait généralement en grains récoltés ou en animaux domestiqués, mais les chefs pouvaient également faire travailler leurs terres par leurs sujets. La monétisation des économies africaines s'est faite principalement par le biais du système colonial. La centralisation du pouvoir et le tribut étaient une forme d'organisation politique qui permettait aux chefs traditionnels de fournir des biens publics, tels que les tribunaux traditionnels, et de protéger la vie, les récoltes et les entreprises de leurs sujets.

Il est important de noter que la fiscalité précoloniale en Afrique était déjà en partie façonnée par la présence européenne sous la forme du commerce et, plus tard, de l'esclavage, qui a amplifié les raids et la possession d'armes à feu dans de nombreuses régions d'origine des esclaves. Bien que le système fiscal précolonial ait pu avoir ses problèmes, il existe un consensus sur le fait que les institutions fiscales sous le système de la chefferie étaient

généralement égalitaires et communautaires. Le colonialisme a apporté des changements, principalement par l'attribution de nouveaux rôles aux chefs et la création de nouveaux chefs là où il n'y en avait pas auparavant. Par exemple, les territoires acéphales du Ghana ont dû être dotés de nouveaux chefs suprêmes, ce qui a engendré des conflits de chefferie qui continuent d'affecter en partie le Ghana aujourd'hui.

### *Colonialisme et fiscalité*

Les États africains coloniaux ont bénéficié du soutien de la métropole, en particulier pour la défense de leur territoire. Cela signifie que leur puissance fiscale est restée attachée à la métropole et leur a conféré une identité unique, à la fois faible et forte. Si leurs revenus étaient insuffisants, ils pouvaient obtenir un soutien financier de la part des métropoles, en particulier pendant les guerres et les conflits. Néanmoins, les États coloniaux étaient contraints d'augmenter les impôts pour éviter de peser sur les contribuables des métropoles. Si les compagnies à charte ont été en partie utilisées pour externaliser le coût de la construction de l'empire en Afrique, l'objectif d'autosuffisance ne leur a donné qu'un succès limité, car elles ne pouvaient pas concilier les coûts d'administration des territoires et la réalisation de bénéfices. La recherche de l'autosuffisance coloniale a prévalu à la fois dans les colonies britanniques et françaises, ce qui les a obligées à taxer efficacement. De nombreux Africains pensent aujourd'hui qu'ils sont redevables à leurs colonisateurs des infrastructures publiques (routes, ponts, lignes de chemin de fer, etc.), mais ces derniers ont en partie financé la plupart de ces projets d'infrastructure par l'impôt et le travail forcé.

Ce qui était taxé, qui l'était et pourquoi, était important pour l'État colonial, qui traitait différemment les colons et les colonisés. L'un des éléments qui absorbait les recettes fiscales collectées était l'énorme masse salariale de la fonction publique, car les fonctionnaires coloniaux percevaient des salaires très élevés. Les Africains étaient donc contraints de payer la facture qui perpétuait leur assujettissement. Dans toute l'Afrique, les colonies européennes étaient plus ou moins nombreuses, mais le colonialisme était, à bien des égards, le fardeau de l'homme noir dans le contexte de la domination d'une minorité blanche. Certaines colonies comptaient un nombre relativement plus important de colons européens, comme l'Afrique du Sud, qui a connu un régime de minorité blanche jusqu'en 1994. D'autres colonies britanniques ont opté pour un régime indirect, tandis que les Français ont opté pour un régime direct, avec des ordres d'administration émanant de Paris. Cependant, les besoins en revenus ont entraîné le même mécanisme de coercition dans les colonies de colons et dans celles à régime indirect ou direct, et les lois fiscales étaient souvent impitoyables lorsque les contribuables étaient des Africains.

Les formes coloniales d'imposition ont suscité la résistance des Africains, en particulier lorsque les chefs traditionnels étaient recrutés et utilisaient des moyens impitoyables pour collecter l'impôt. Des mesures sévères étaient prises à l'encontre de ceux qui ne payaient pas. Parfois, leur bétail était confisqué, parfois leurs huttes étaient brûlées. Ceux qui ne payaient pas les impôts étaient contraints de cultiver les terres du chef, ce qui n'existait pas avant l'époque coloniale. Au Nigeria, par exemple, la tradition précoloniale voulait que les veuves soient exemptées d'impôts. Les autorités coloniales ont changé cette règle et taxé les veuves, ce qui a



entraîné la plus grande perturbation coloniale en Afrique de l'Ouest. C'est ce que l'on appelle les émeutes des femmes d'Aba de 1929. Parmi les autres exemples de révoltes liées à l'impôt, on peut citer la guerre des fusils dans le Basutoland (Lesotho) (1880), la "guerre de l'impôt sur les huttes" en Sierra Leone (1898), la rébellion des Bambatha au Natal (Afrique du Sud) (1905) et les Mau Mau au Kenya (1952). Ces révoltes montrent que la légitimité de l'État colonial est restée très fragile en matière de fiscalité.

L'assiette fiscale était également cruciale pour la période coloniale. Les économies coloniales se limitaient essentiellement à l'exploitation minière, à l'agriculture et au commerce. Les levées d'impôts étaient limitées et dictaient en grande partie ce qui pouvait être taxé. Les colonisateurs ont apporté certaines stratégies des métropoles, mais les conditions locales ont largement dicté le résultat de la taxation et de la formation de l'État. Toute stratégie fiscale permettant d'équilibrer les budgets coloniaux avec un minimum de protestations a été adoptée. Par exemple, si l'impôt sur les cases est devenu populaire dans la plupart des États coloniaux africains, dans les pays musulmans français, l'impôt musulman traditionnel, le *zekat*, a également été adopté et a pris de l'importance dans quelques pays. En Mauritanie, il s'agissait de l'impôt direct le plus important. La prédominance du commerce en tant que principale activité génératrice de richesses signifiait qu'il constituait l'aspect le plus important de l'assiette fiscale, en particulier dans les régions côtières qui étaient des centres commerciaux majeurs. En revanche, les colonies de l'arrière-pays devaient compter davantage sur d'autres impôts directs. En Afrique de l'Ouest, le commerce florissant du cacao et des produits de la palme constituait une source notable de recettes fiscales, sauf dans les régions où le pouvoir des élites était important. De même, dans les économies riches en minerais, la résistance des élites économiques et politiques a pu réduire les lourdes taxes sur l'extraction des minerais.

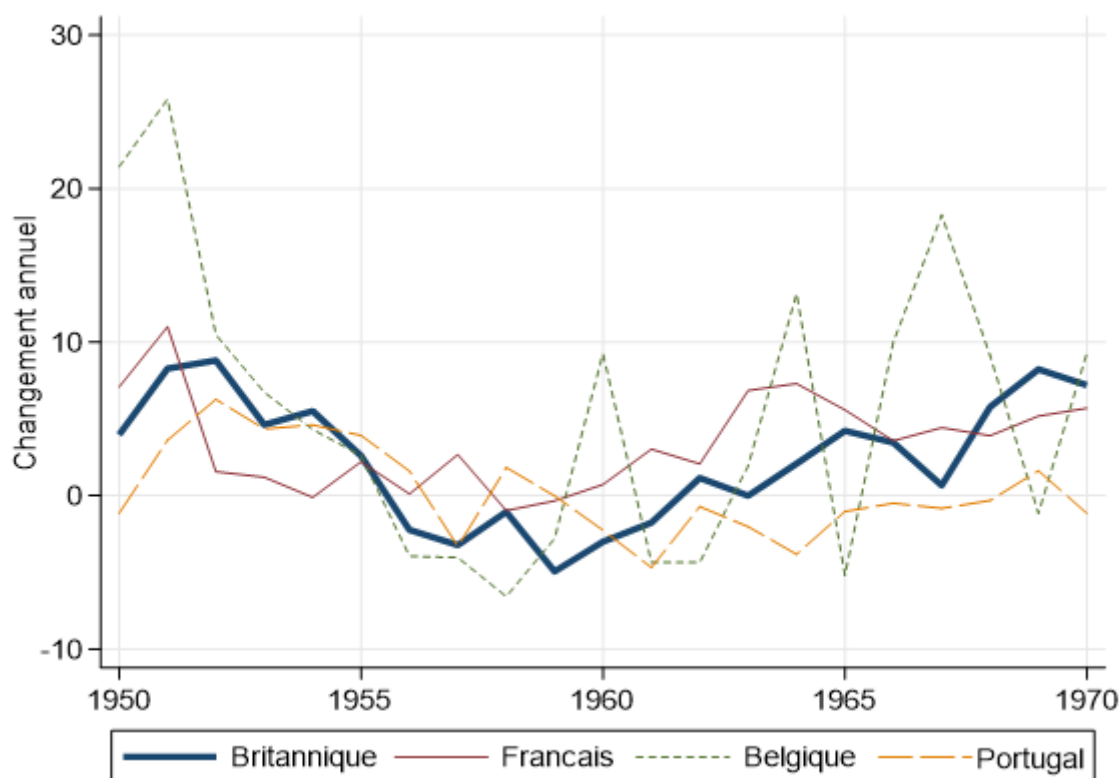
Une autre caractéristique extractive des systèmes fiscaux coloniaux était qu'ils étaient perçus auprès de personnes qui ne bénéficiaient pas toujours des services du gouvernement colonial. Par exemple, la création d'offices de commercialisation des céréales et de monopoles a entraîné une baisse des prix à la production pour les agriculteurs africains et, dans la pratique, ces contrôles et ces taxes de marché ont constitué des impôts cachés pour de nombreux agriculteurs africains. Dans le même temps, lorsque les colons le pouvaient, ils s'assuraient de payer un minimum d'impôts et, proportionnellement à leurs revenus plus élevés, ils avaient tendance à s'en tirer avec des impôts moins élevés que ceux des populations indigènes. C'est pourquoi il convient de se méfier des mesures globales des recettes fiscales totales, telles que les recettes par habitant, pour l'époque coloniale, car elles masquent d'importantes différences entre les colons et les populations autochtones en ce qui concerne le poids de la charge fiscale (Gwaindepi 2022).

Pour retracer ce que les différents impôts ont apporté aux gouvernements coloniaux, je commencerai par donner un aperçu de la fiscalité coloniale dans la figure 2 ci-dessous. Comme il est impossible de rendre justice à tous les pays africains, je me concentre sur les schémas généraux des principales catégories de recettes fiscales de 46 pays africains et j'accorde de l'attention à certaines expériences nationales uniques. L'axe vertical montre l'impôt réellement perçu, exprimé en termes de nombre de jours de travail nécessaires à un ouvrier non qualifié

dans une zone urbaine pour payer ses impôts annuels. Les pays ou colonies plus efficaces en matière de collecte d'impôts devraient collecter la valeur d'un plus grand nombre de jours de travail que ceux dont la capacité de taxation est faible. De plus amples détails sur les pays et l'ensemble de données sont présentés dans Albers *et al.*(2022), mais je ne montre ici que la période allant jusqu'à 1960, année modale de l'indépendance de l'Afrique.

Ces données fiscales ont des limites dans la mesure où elles ne tiennent pas compte des impôts en nature tels que l'emprisonnement et le travail forcé, mais elles montrent tout de même des dimensions importantes des classifications et des principales sources de recettes fiscales. Alors que le total des impôts est la somme des impôts directs et indirects, les impôts indirects sont ventilés entre les taxes commerciales et les *impôts indirects*, qui excluent les taxes commerciales. Trois observations peuvent être faites. Premièrement, les progrès ont été modestes en ce qui concerne la collecte des recettes fiscales pendant la période coloniale. C'est en partie pour cette raison que des moyens d'extraction non fiscaux ont été adoptés pour financer les États coloniaux africains. Deuxièmement, avant les années 1960, les taxes commerciales constituaient en grande partie la catégorie des impôts indirects, car ces derniers restaient peu élevés. En effet, les données fiscales des années 1950 montrent une corrélation positive entre les taxes commerciales et les recettes fiscales totales. Les pays obtenaient des recettes fiscales totales plus élevées parce que le commerce constituait la principale base d'imposition et que plus les échanges commerciaux augmentaient, plus les taxes commerciales pouvaient être levées. Les volumes d'échanges ont également élargi l'assiette fiscale en permettant la perception de taxes dans d'autres catégories, telles que l'impôt sur le revenu. Ainsi, l'environnement économique international a eu une incidence directe et indirecte sur la fiscalité. Troisièmement, à partir de la décolonisation dans les années 1950, on observe un ralentissement des recettes fiscales, comme nous le verrons dans la section suivante.

**Figure 2:** Tendances et modèles des recettes coloniales (1900-1960)

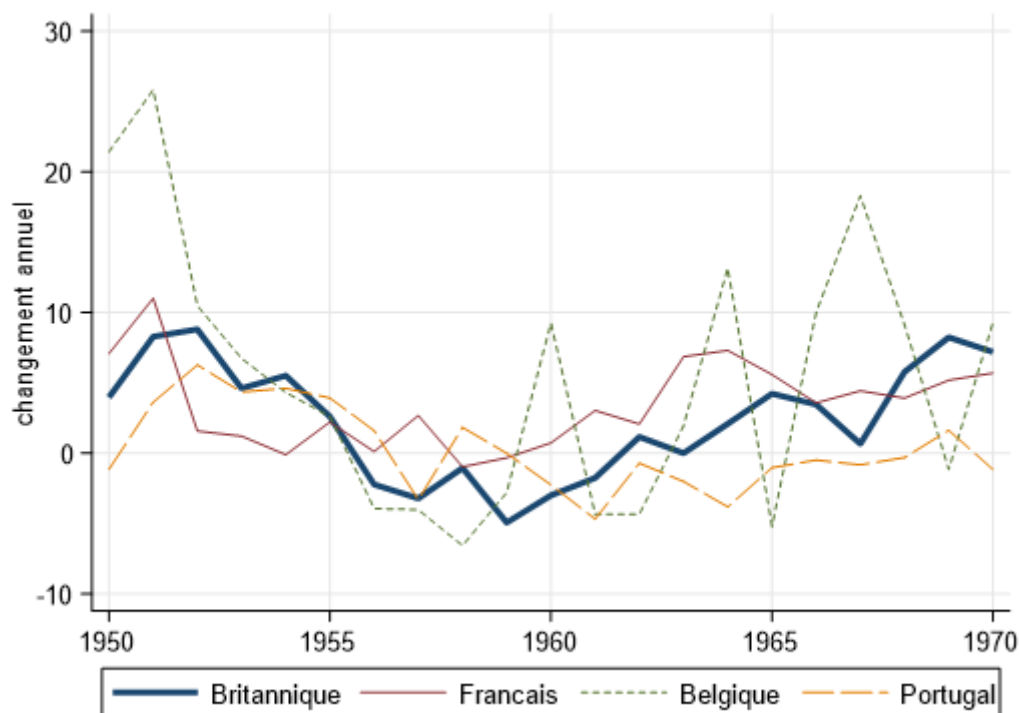


*Source:* Calculé à partir des données d'Albers et al. (2022).

#### 4. Décolonisation et fiscalité post-indépendance

La plupart des pays africains ont accédé à l'indépendance au cours de la décennie 1950-1970. Si l'on considère les périodes de faible croissance de la fiscalité depuis 1900, la période de décolonisation est une phase critique car elle a marqué la naissance de la plupart des États africains souverains tels qu'ils sont connus aujourd'hui. Nous examinerons donc de plus près la période 1950-1970 pour étudier les changements et les continuités dans les régimes fiscaux. Le départ des puissances impériales a eu des répercussions sur la fiscalité, car les autorités fiscales ont dû changer et certaines activités économiques majeures ont été perturbées. La bureaucratie fiscale coloniale a cédé la place à de nouvelles autorités fiscales, et certains impôts locaux ont été supprimés, car certains d'entre eux, comme l'impôt sur les huttes, étaient associés à l'oppression coloniale. La figure 3 montre l'évolution moyenne des recettes fiscales totales au cours des décennies de décolonisation, en mettant l'accent sur les variations annuelles en pourcentage des recettes fiscales totales dans les colonies britanniques, françaises, belges et portugaises.

**Figure 3:** Évolution des recettes fiscales au cours des décennies de décolonisation (1950-1970)

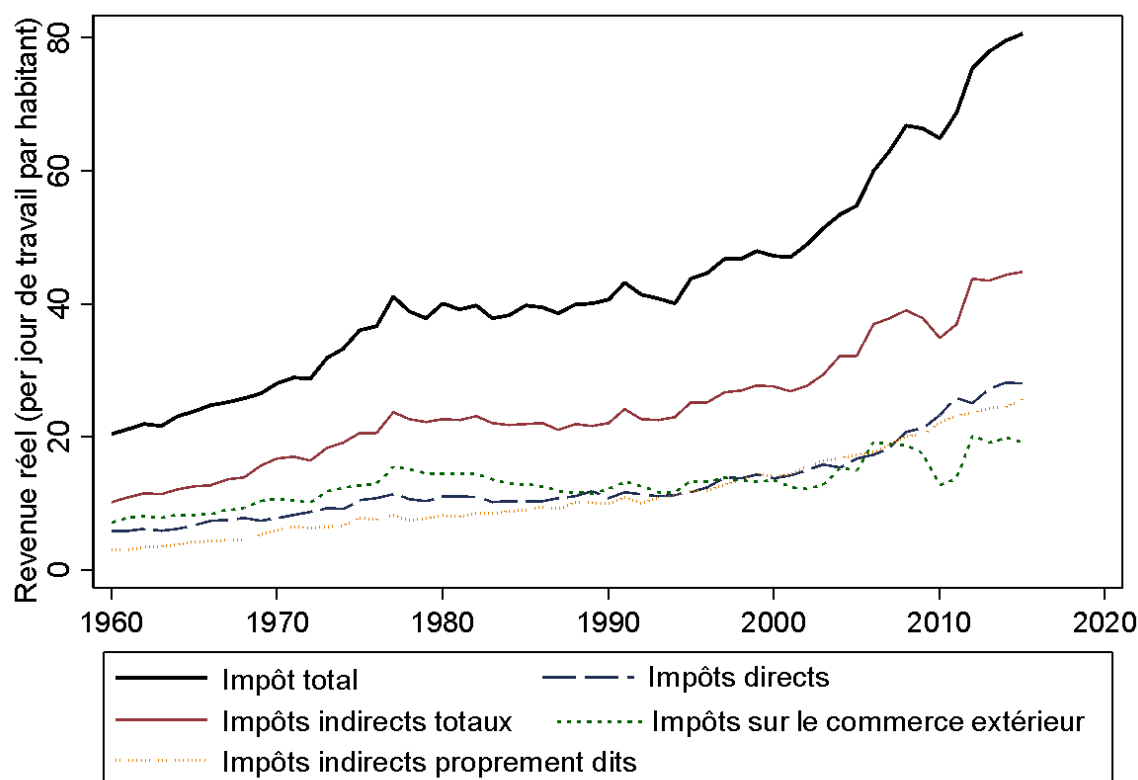


Source: Calculé à partir des données d'Albers et al. (2022).

Il est clair que les décennies de décolonisation ont connu une croissance lente des recettes fiscales, voire un déclin, comme on peut le voir à partir de 1955 environ, lorsque les variations d'une année sur l'autre sont devenues négatives (sous la ligne horizontale à zéro). Quant aux colonies belges (par exemple la République démocratique du Congo, le Rwanda et le Burundi), elles étaient très instables. En 1960-65, la crise politique qui a suivi le retrait des Belges du Congo a été particulièrement préjudiciable à la perception des recettes fiscales, comme le montrent les fluctuations à la hausse et à la baisse. Parallèlement, dans les colonies britanniques (Kenya, Ghana et Nigeria) et les territoires français (Guinée, Cameroun et Burkina Faso), la décolonisation a également ralenti la collecte des recettes fiscales, mais de manière relativement plus stable que dans les colonies belges. Enfin, dans les colonies portugaises (Mozambique, Angola et Guinée-Bissau), les longues guerres d'indépendance se sont déroulées au cours de cette période et les recettes fiscales ont donc été systématiquement négatives. D'une manière générale, la décolonisation a entraîné des incertitudes qui ont poussé les gens à déménager et certaines entreprises à fermer ou à déplacer leurs investissements vers des pays plus sûrs. En outre, la construction de l'État est devenue minimale, les gouvernements coloniaux anticipant l'imminence de l'indépendance.

La figure 4 montre les tendances des recettes fiscales au cours de la période qui a suivi l'indépendance, à partir de 1960. Comme dans la figure 2, le total des impôts est la somme des impôts directs et indirects, mais les impôts indirects sont également ventilés en taxes commerciales et en impôts indirects, à l'exclusion des taxes commerciales.

**Figure 4:** Tendence et composition des recettes fiscales post-coloniales (1960-2015)



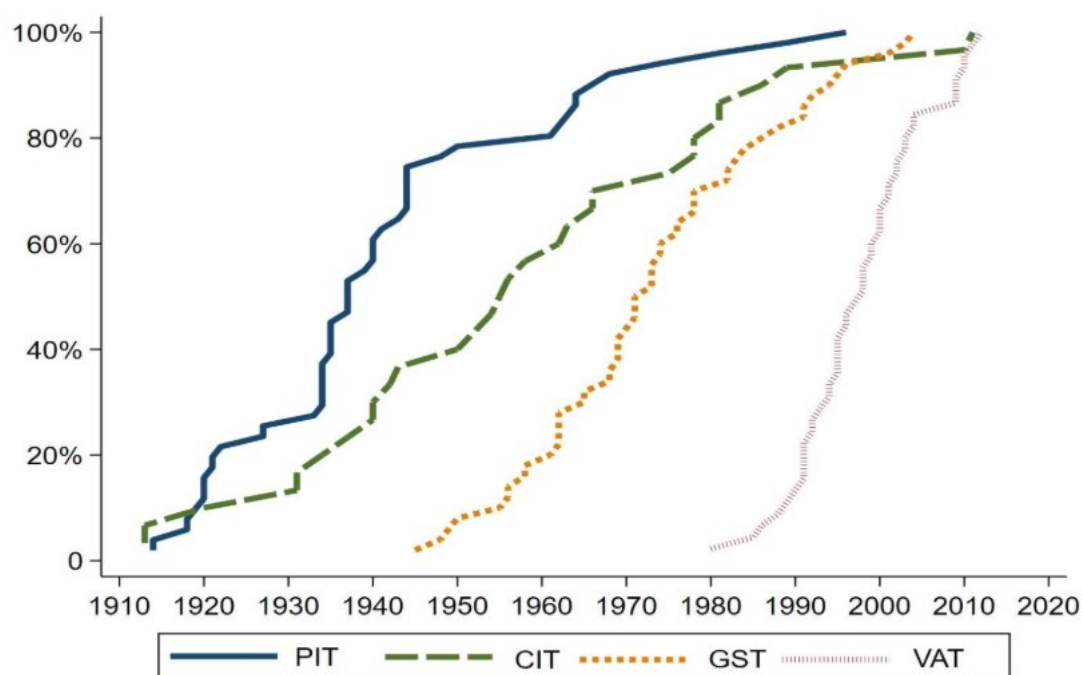
*Source:* Calculé à partir des données d'Albers et al. (2022).

La principale tendance est qu'entre les années 1980 et environ 2000, la croissance des revenus réels dans les pays africains est restée stagnante. Plusieurs facteurs y ont contribué, tels que l'instabilité politique due aux coups d'État, les guerres civiles et les politiques générales axées sur le marché qui ont réduit le rôle des gouvernements à partir des années 1980. Les droits de douane sont l'un des principaux domaines touchés. Alors que les taxes commerciales dominaient la catégorie des impôts indirects pendant la période coloniale (voir figure 2), les années 1980 et 1990 ont été marquées par un renforcement du libre-échange sous l'influence d'organisations telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a entraîné l'élimination progressive des taxes commerciales, considérées comme préjudiciables au commerce. Cela a posé un problème à de nombreuses nations africaines fortement tributaires des taxes commerciales. La solution a été d'entamer des réformes fiscales qui ont mis l'accent sur les taxes sur les activités économiques locales plutôt que sur le commerce international, ce qui a conduit à l'augmentation des taxes indirectes intérieures, telles que la TVA.

Face à la faible croissance des recettes fiscales, les pays évaluent en permanence les activités économiques non taxées susceptibles de contribuer à l'augmentation des recettes fiscales. C'est ainsi que les impôts modernes ont été introduits pendant la période coloniale. La nécessité d'introduire de nouveaux types d'impôts est devenue encore plus prononcée à l'ère post-coloniale, lorsque les impôts locaux ont été progressivement abolis. Grâce à l'effet de diffusion et de démonstration, il y a eu une forte convergence entre les pays africains en ce qui concerne

l'adoption de taxes modernes. La figure 5 ci-dessous présente quatre impôts modernes importants: l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRP), l'impôt sur les sociétés (IS), la taxe générale sur les ventes (TPS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Elle indique la date de leur introduction et la rapidité avec laquelle elles ont été adoptées par d'autres pays du continent. Il est important de noter que seules les introductions de taxes qui coïncident avec des systèmes fiscaux bien gérés peuvent générer un maximum de recettes. Les résultats des réformes fiscales varient d'un pays africain à l'autre, car un système fiscal efficace tire davantage de recettes d'une nouvelle taxe qu'un système mal géré.

**Figure 5:** Pourcentage de pays ayant adopté différentes taxes



Source: Calculé à partir des données de Seelkopf et al. (2021).

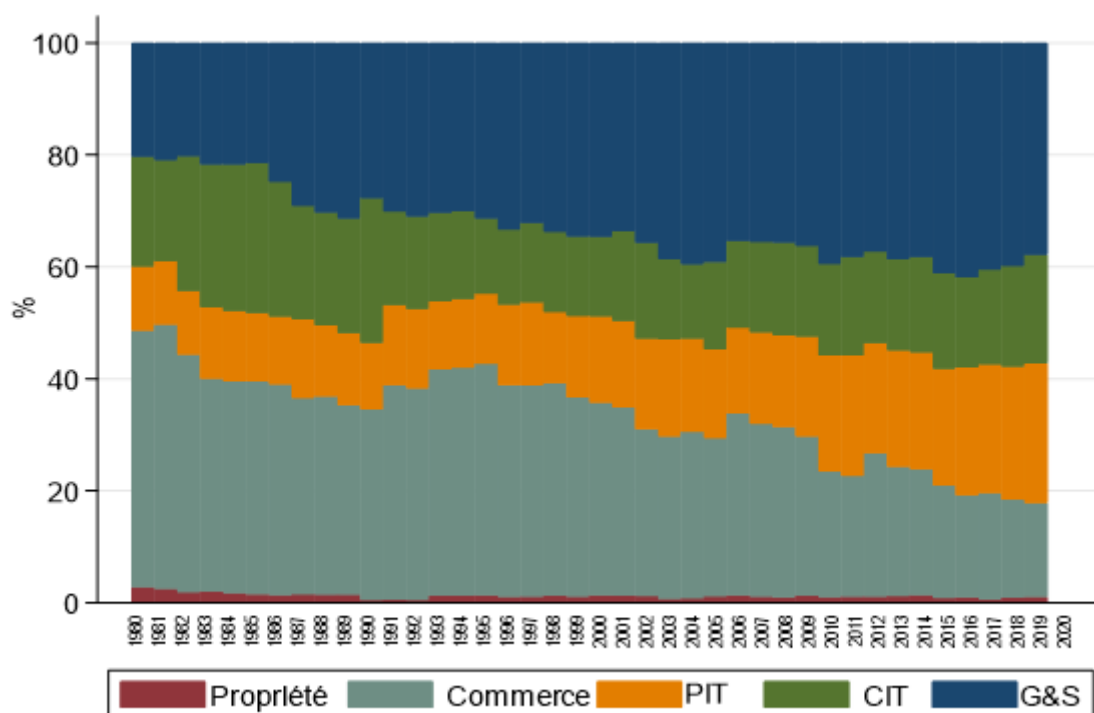
Remarque: PIT est l'impôt sur le revenu des personnes physiques; CIT est l'impôt sur le revenu des sociétés; G&S est une taxe sur les biens et services et VAT est la taxe sur la valeur ajoutée.

L'axe vertical indique le pourcentage de pays africains ayant adopté ces taxes modernes au fil du temps. Lorsqu'un pays adopte une taxe et réalise davantage de recettes, les pays voisins ont tendance à suivre jusqu'à ce que cette taxe soit imposée dans tous les pays. L'axe horizontal indique la date d'introduction des quatre types de taxes. Les trois premières - PIT, CIT et GST - ont été introduites à l'époque coloniale et il a fallu plusieurs années pour qu'elles se répandent dans d'autres pays. Le principe du rendement des recettes postule que la collecte du maximum de recettes possibles est plus importante que le type de taxe introduit. Cependant, l'introduction de ces taxes modernes à l'époque coloniale a souvent été décevante parce que les assiettes fiscales étaient limitées à des niches telles que l'exploitation minière, les plantations, les sociétés étrangères et les ports. Même à l'époque postcoloniale, l'adoption rapide de taxes modernes n'a pas éliminé les problèmes liés à la capacité administrative de recouvrement. Parallèlement, la TVA a été introduite au cours de la période postcoloniale, principalement à partir des années 1980, et a été adoptée rapidement par tous les pays, comme le montre la ligne de démarcation abrupte de la TVA. Étant donné que de nombreux citoyens la paient, la TVA a

une base plus large que d'autres impôts, tels que l'impôt sur le revenu. Par exemple, en raison de la baisse des salaires ou du chômage, de nombreuses personnes ne paient pas l'impôt sur le revenu, mais elles consomment tout de même des biens et des services sur lesquels la TVA est perçue.

La figure 6 complète la figure 5 et montre lequel des principaux impôts modernes a rapporté le plus de recettes au cours de la période postcoloniale. Depuis 1980, la taxe sur les biens et services, composée des taxes sur les ventes, de la TVA et des accises, est devenue la principale source de recettes. La TVA est la plus importante de cette catégorie. Les taxes sur le commerce ont perdu de leur importance, mais restent considérables. Les impôts directs tels que l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRP) et l'impôt sur les sociétés (IS) augmentent lentement, suscitant des débats sur la question de savoir si les gouvernements devraient taxer davantage les personnes fortunées et les sociétés. Ces impôts directs sont considérés comme difficiles à percevoir dans les pays en développement où l'administration est déficiente en matière de suivi et d'évaluation des revenus. Pourtant, les systèmes fiscaux les plus efficaces au monde reposent sur les impôts directs, tels que l'impôt sur le revenu, qui tendent à être plus stables que les impôts indirects. Enfin, les impôts fonciers restent très faibles en Afrique et constituent une source de revenus inexploitée. La question de la propriété est complexe car les biens fonciers restent sous des régimes de propriété communale, sans titre ni enregistrement pouvant servir de base à l'imposition.

**Figure 6:** Principaux impôts en Afrique subsaharienne depuis les années 1980



*Source:* Calculé à partir des données de UNU-WIDER (2021). PIT est l'impôt sur le revenu des personnes physiques; CIT est l'impôt sur le revenu des sociétés; G&S l'impôt sur les biens et services.

## 5. Quelques défis à relever en matière de fiscalité en Afrique

Cette dernière section conclut en mettant en exergue certains des principaux défis qui restent à relever en matière de fiscalité en Afrique. Tout d'abord, elle se concentre sur l'informalité et sur la manière dont elle limite la collecte des recettes fiscales. Deuxièmement, elle aborde les défis liés à la gestion des gros contribuables que sont les multinationales et les particuliers fortunés, qui exercent une influence politique considérable sur les gouvernements. Troisièmement, il met en évidence l'inégalité inhérente au système fiscal. Enfin, il aborde les déficiences en matière de responsabilité qui réduisent le moral des contribuables.

Le premier défi est que de nombreux pays africains à faible revenu ne connaissent pas parfaitement l'assiette fiscale. De nombreuses activités économiques se déroulent de manière informelle et les gouvernements ne connaissent pas les revenus de leurs citoyens et ne savent pas qui gagne suffisamment pour payer des impôts. Les entreprises formellement enregistrées fournissent leurs déclarations de revenus annuelles pour l'impôt sur les sociétés, et elles collectent l'impôt sur le revenu de leurs employés et l'envoient aux autorités fiscales. Cependant, les activités économiques des entreprises non enregistrées ne sont pas connues des autorités fiscales, et il est difficile pour les gouvernements de taxer les personnes qui travaillent et font des affaires de manière informelle. Plus l'économie est informelle, moins le gouvernement peut percevoir de recettes fiscales, car seules quelques activités économiques peuvent être formellement retracées. Les estimations varient, mais dans certains pays, jusqu'à 80 pour cent de la population travaille dans le secteur informel.

L'une des solutions pour lutter contre l'informalité a consisté à estimer combien les gens gagnent en examinant leurs activités commerciales. Ces types d'impôts, appelés *impôts présumptifs*, sont généralement imposés sur une base présumptive, ce qui signifie qu'ils sont fondés sur des estimations supposées du revenu plutôt que sur des données de revenu réel. Le montant de l'impôt présumé dû est généralement calculé sur la base de divers indicateurs observables, tels que le nombre d'employés, le chiffre d'affaires de l'entreprise et la taille des locaux, ou la capacité de charge pour les exploitants de minibus et de taxis. Par exemple, un minibus de sept places est soumis à une taxe forfaitaire annuelle moins élevée qu'un minibus de 18 places.

Un deuxième défi consiste à gérer les "gros contribuables", tels que les particuliers fortunés et les sociétés internationales opérant principalement dans les industries extractives telles que l'exploitation minière. Malgré la création d'unités chargées des gros contribuables au sein des trésors nationaux, les particuliers fortunés et les grandes entreprises disposent d'un énorme pouvoir de négociation. Les gouvernements sont souvent contraints de négocier avec ces entreprises, ce qui ouvre la voie à des exonérations fiscales qui réduisent les recettes fiscales. Une tendance récente montre que, dans de nombreux pays, l'impôt sur le revenu des personnes physiques rapporte plus que l'impôt sur le revenu des sociétés (voir figure 6). Cela signifie que les entreprises contribuent moins aux recettes fiscales que les particuliers, malgré des marges bénéficiaires élevées. Les grandes entreprises et les sociétés ont souvent une influence politique considérable sur les ministres et les présidents et étouffent toute réforme fiscale significative.



Cette situation s'enracine souvent lorsque les principaux responsables politiques détiennent des parts dans ces entreprises. Les cercles d'élite composés de dirigeants de grandes entreprises et de magnats des affaires ayant des relations politiques constituent souvent un obstacle important à la réforme fiscale au niveau des gouvernements locaux et centraux. La fraude fiscale et la corruption, y compris le transfert d'argent vers des pays à faible taux d'imposition (paradis fiscaux), prospèrent également dans ces environnements.

Le troisième défi est l'inégalité inhérente au système fiscal, où les pauvres supportent une charge fiscale plus lourde que les riches. La première dimension de ce problème est que les lois fiscales elles-mêmes sont conçues de manière inéquitable. Cela découle en partie des systèmes fiscaux coloniaux qui étaient dualistes et plus punitifs pour les Africains en n'évaluant pas la capacité imposable, intentionnellement et en raison de difficultés administratives. À l'époque coloniale, les recettes fiscales collectées étaient principalement consacrées aux enclaves de colons, perpétuant ainsi l'inégalité et le développement dualiste qui ont laissé de nombreux Africains sur le carreau. La deuxième dimension est que les réformes fiscales et les solutions pour lutter contre l'évasion fiscale aggravent souvent les inégalités. La technologie a en partie apporté des solutions, puisque certaines taxes sont automatiquement déduites de toutes les transactions par téléphone mobile. Ces taxes sont appelées e-taxes/e-levies. Bien qu'elles soient utiles pour augmenter les recettes publiques, elles ne sont pas équitables car elles punissent ceux qui ne peuvent pas utiliser d'autres moyens de transaction que les systèmes électroniques. Par exemple, en essayant d'éviter les taxes électroniques, les commerçants informels zimbabwéens ont recommencé à utiliser uniquement de l'argent liquide pour leurs transactions.

Enfin, et c'est probablement le problème le plus urgent, les gouvernements africains ne sont pas tenus de rendre des comptes lorsqu'ils dépensent les recettes fiscales. Renforcer la capacité à collecter davantage de recettes fiscales est un objectif noble, mais ce à quoi l'argent est dépensé est important pour les contribuables. Le renforcement des capacités fiscales doit s'accompagner de la volonté de fournir des biens et des services publics. Les contribuables sont démoralisés lorsqu'ils ne voient pas l'intérêt de payer des impôts. L'État peut gagner la volonté des contribuables de contribuer en démontrant que les recettes fiscales collectées sont utilisées à bon escient. C'est pourquoi l'expression "pas de taxation sans représentation", bien qu'elle soit d'origine américaine, trouve un écho auprès des contribuables africains. Le moral fiscal (perceptions et attitudes à l'égard du paiement des impôts) est généralement faible dans les pays africains où les contribuables ne voient pas les bénéfices de leurs impôts. Pour gagner la confiance des contribuables, les États doivent établir un lien transparent entre les recettes fiscales et les dépenses. Lorsque cela est bien fait, cela permet aux gouvernements de redistribuer les recettes fiscales (en particulier l'impôt sur le revenu) par le biais de politiques de dépenses qui contribuent à réduire les inégalités. La prestation de services et l'attention portée aux besoins des contribuables font donc partie intégrante de systèmes fiscaux durables et efficaces.

## Questions d'étude

1. Quels étaient les différents objectifs poursuivis par les gouvernements coloniaux dans leurs politiques fiscales?
2. Les recettes fiscales collectées à l'époque coloniale ont sous-estimé l'extraction des ressources par les gouvernements coloniaux. Expliquez pourquoi en utilisant d'autres moyens utilisés par l'État colonial pour "taxer" les Africains.
3. Certains impôts ont survécu à la fin du colonialisme et sont devenus d'importants impôts modernes. Identifiez certains d'entre eux et expliquez pourquoi ils subsistent encore aujourd'hui.
4. Identifiez et expliquez les défis qui subsistent en matière de fiscalité en Afrique.
5. L'une des affirmations de ce chapitre est que l'État colonial n'était pas vraiment "africain". Expliquez pourquoi vous êtes d'accord ou non avec ce point de vue en vous plaçant du point de vue de la fiscalité.

## Lectures suggérées

Albers, Thilo, Morten Jerven, and Marvin Suesse, M. (2023). The Fiscal State in Africa: Evidence from a Century of Growth. *International Organization* 77(1): 65-101.

Cogneau, Denis, Yannick Dupraz, Justine Knebelmann, and Sandrine MespléSomps. (2021). Taxation in Africa from Colonial Times to Present Evidence from former French colonies 1900-2018. [halshs-03420664](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03420664)

Frankema, Ewout and Anne Booth (2019). *Fiscal Capacity and the Colonial State in Asia and Africa, C. 1850-1960*. Cambridge University Press.

Gardner, Leigh (2012). *Taxing Colonial Africa: The Political Economy of British Colonial Rule*. Oxford: Oxford University Press.

Gwaindepi, Abel (2022). Fiscal capacity in "responsible government" colonies: the Cape Colony in comparative perspective, c. 1865–1910. *European Review of Economic History* 26(3): 340-369.

Moore, Mick, Wilson Prichard, and Odd-Helge Fjeldstad (2018). *Taxing Africa: Coercion, Reform and Development*. London: Zed Books.

## A propos de l'auteur



**Abel Gwaindepi** est chercheur principal à l'Institut danois d'études internationales (IDIS) et au département d'histoire économique de l'université de Lund. Il est également chargé d'enseignement externe au Centre d'études africaines de l'université de Copenhague et chercheur affilié au département d'économie de l'université de Stellenbosch. Il s'intéresse principalement à l'histoire économique et à l'économie politique du développement en Afrique. Il travaille actuellement sur le financement du développement, en se concentrant sur les développements historiques et actuels de la mobilisation des revenus nationaux et de la dette verte pour le développement durable.