

LA LIBÉRALISATION DOUANIÈRE DE LA CÔTE-D'IVOIRE : UNE POLITIQUE SOUS CONDITIONS

Bernard CONTAMIN¹

Dans l'arsenal des politiques d'ajustement mises en place en Afrique subsaharienne, à partir du début des années 1980, la libéralisation douanière occupe une place de choix. Considérées comme l'instrument privilégié de résistance d'une économie de rente, les barrières douanières ont fait l'objet de projets multiples de démantèlement, s'inscrivant dans des politiques de désengagement de l'Etat et de renforcement de l'économie de marché.

Certes la fiscalité douanière a ses « raisons pures » : d'une part, procurer des recettes à un Etat qui n'a pas les moyens de percevoir suffisamment d'impôts sur l'activité économique interne, et d'autre part, protéger une « industrie dans l'enfance » contre une concurrence internationale jugée excessive et souvent déloyale.

Raisons « impures » affirment haut et fort les tenants de l'Ajustement, qui font observer que la collusion d'intérêts de l'Etat et des producteurs nationaux a conduit à des niveaux de prélèvement douanier exorbitants, dont les effets sont en final contraires aux attentes. En pénalisant le consommateur par des prix trop élevés, le système freine la croissance de la demande et diminue ainsi l'assiette fiscale. Par ailleurs il favorise le maintien dans l'enfance d'industries incapables de constituer des acteurs actifs d'une croissance durable. En réaction à cet excès de protectionnisme, les marchés ont développé des circuits de contournement des barrières douanières, contribuant à diminuer les recettes de l'Etat et à désorganiser le jeu de la concurrence.

Trop d'impôt tue l'impôt, trop de protection tue la protection, certes ! Mais trop peu d'impôt tue l'Etat, et trop peu de protection peut tuer l'entreprise.

Y a-t-il un juste milieu « économiquement correct » ?

1. Le texte qui suit s'inscrit dans le cadre d'une recherche menée en collaboration avec B. Bouhoun et O. Kouassi de l'Université d'Abidjan.

En réalité la question est moins de déterminer un très hypothétique niveau optimal d'équilibre, que de dégager les facteurs favorables à un cheminement réaliste vers une libéralisation constructive, dont chacun s'accorde à reconnaître à la fois les risques de déséquilibres profonds à court terme mais le bien-fondé sur le long terme. L'expérience ivoirienne est à cet égard instructive. Elle permet de dégager un certain nombre d'enseignements sur la faisabilité et l'opportunité de cette libéralisation, enseignements dont nous avons retenu trois propositions :

– une libéralisation douanière n'est possible que si le choc sur les finances publiques est tolérable ; la faisabilité financière est une contrainte forte ;

– l'évasion fiscale, extrêmement importante, obéit à des logiques qui dépassent le cadre d'un simple calcul d'opportunité financière ; l'effet attendu d'accroissement de la base d'imposition par une baisse des droits de douane n'a rien d'automatique ;

– il existe un réel besoin de protection qui, dans une perspective de construction d'une compétitivité durable, ne saurait être traité en termes purement fiscaux.

1. La faisabilité financière de la libéralisation douanière

Les vicissitudes des mesures de libéralisation douanière en Côte-d'Ivoire ont une relation étroite avec l'état des finances publiques.

1.1. La première réforme, élaborée par la Banque mondiale, date de 1985. Le nouveau dispositif alors mis en place est standard : diminution des droits de douane avec pour objectif d'atteindre 40% de protection effective (TPE), réduction du nombre de taux dans le but d'assurer la plus grande neutralité entre branches d'activité, suppression des barrières non tarifaires (contingentements, valeurs mercuriales...).

Afin d'atténuer le choc sur les entreprises, des mesures transitoires sont prévues : des surtaxes à l'importation doivent être appliquées de façon dégressive sur une période de cinq ans, une prime à l'exportation devant être versée aux entreprises afin de compenser la surévaluation du FCFA.

Très rapidement cette réforme tourne court : dès 1987 les droits de douane subissent une augmentation générale substantielle de + 30% à + 50% ; en 1988 la prime à l'exportation cesse pratiquement d'être versée ; en 1989 le taux minimum de droit d'entrée est porté de 5% à 10% et une nouvelle taxe de 2% (taxe dite « statistique ») est créée.

En fin de compte, en 1990, le niveau des droits de porte est de l'ordre de celui de 1983².

2. Sur la base d'un échantillon de 350 positions douanières en 1990, le taux moyen pondéré des droits (droit de douane, droit fiscal d'entrée et TVA) applicables aux importations hors produits pétroliers a été estimé par la DCGTx (1994) à 36,6% en 1990 contre 37,7% en 1983. Si l'on tient compte des « autres taxes » et des modifications de la structure des importations, le niveau de 1990 est plus élevé que celui de 1983.

La libéralisation douanière de la Côte-d'Ivoire

Ce revirement s'explique par le retour des déficits publics internes et externes dès 1986, après l'embellie des années 1984 et 1985. La réforme de 1985 avait été définie sur la base d'une hypothèse de fin de crise. Contrairement à certaines études qui mettaient en avant les détériorations structurelles de l'économie ivoirienne (Den Tuinder 1975, Duruflé 1986), la Banque mondiale estimait que de bonnes politiques macroéconomiques pouvaient suffire à assurer une croissance « autonome » (Banque mondiale 1986).

C'est sous la pression insistante du FMI que les autorités ivoiriennes relevèrent les droits de porte, révélant par là-même le caractère prioritaire de la résorption des déficits publics et les désaccords profonds entre les deux institutions de Bretton Woods.

1.2. La période 1990-1993 va être caractérisée par une politique sélective aux conséquences financières maîtrisées.

Compte tenu de la persistance de la crise financière et de l'absence de perspective de reprise substantielle à court terme de la croissance économique, le gouvernement ivoirien, sous la direction du premier ministre Alassane Ouattarra, décide de procéder, à partir de 1991, à des diminutions de droits de porte sur certains produits et dans certains secteurs jugés prioritaires. Une perte de recettes fiscales (de l'ordre de 30 milliards de FCFA) est explicitement prévue et prise en compte dans l'ensemble du dispositif d'ajustement des finances publiques.

Les droits de porte sur certains intrants agricoles et industriels sont diminués. Corrélativement les droits sur certaines importations de produits finis sont abaissés, dans le but de réduire les distorsions inter-entreprises et de décourager la fraude, en particulier dans le secteur textile.

Cette approche sélective permet, à la différence d'une modification de l'ensemble des tarifs, de mieux estimer les effets sur les recettes fiscales et par voie de conséquence de pouvoir en maîtriser l'ampleur. La loi de Finances pour 1992 a d'ailleurs modifié les propositions de la Commission de Réforme du Tarif Douanier, estimant que pour des raisons budgétaires certains tarifs devaient être maintenus.

La généralisation progressive de cette démarche à d'autres produits, en particulier les biens d'équipement, supposait une amélioration de la situation financière d'ensemble de la Côte-d'Ivoire. A la fin de 1993, les pouvoirs publics disposaient d'une marge de manoeuvre insuffisante pour envisager de nouvelles réductions tarifaires. Si un projet de généralisation de la réforme était en voie de finalisation, il apparaissait clairement que les conditions de sa mise en oeuvre n'étaient pas réunies, malgré les signes de remontée des cours internationaux des matières premières. C'est dans ce contexte d'attentisme que la dévaluation du FCFA de janvier 1994 est intervenue, modifiant radicalement les données du problème.

1.3. 1994-1996 : le retour de « l'abondance financière ».

Le doublement mécanique de la valeur nominale en FCFA des importations et des exportations à la suite de la dévaluation, conjugué à la persistance de la remontée des cours des produits agricoles d'exportation, ouvraient de nouvelles perspectives de rentrées fiscales. Il devenait alors possible de mettre en oeuvre le projet de réforme générale à partir d'une assiette considérablement élargie.

Une baisse rapide et substantielle des tarifs douaniers constituait par ailleurs une mesure d'accompagnement parfaitement légitime dans le but de réduire les effets inflationnistes de la dévaluation. Bien que le projet de réforme n'ait pas pris en compte l'hypothèse d'une dévaluation, l'ensemble du nouveau dispositif fut mis en oeuvre sans délai. En 1995, sur la base de l'échantillon de 350 positions douanières de 1990, le niveau moyen pondéré des droits était de 29,3%, contre 36,6% en 1990.

Cette rapidité de réaction des autorités ivoiriennes fit croire qu'à la différence des autres pays de la zone franc, la Côte-d'Ivoire s'était préparée à une modification de parité de sa monnaie. C'est au contraire la dévaluation qui créa les conditions de faisabilité financière d'une réforme élaborée dans l'hypothèse d'un maintien de la parité, confirmant le poids déterminant de l'état des finances publiques.

2. Une évasion fiscale persistante

Définir des niveaux de droits de porte est une chose, les appliquer en est une autre ! Or en matière douanière, les écarts entre les droits théoriques et les droits effectivement perçus sont considérables. Les politiques de libéralisation douanière des économies subsahariennes tiennent compte explicitement de cette évasion fiscale et en font même généralement le fondement de leur légitimité : la diminution du niveau des droits de porte serait le moyen le plus sûr de réduire les fuites en les rendant financièrement moins attractives.

En réalité il existe de sérieux motifs pour que persiste, voire même se renforce, un ensemble d'activités de « non droit commun », générées soit par l'application de régimes officiels d'exonération, soit par des pratiques frauduleuses.

2.1. Des exonérations massives

Depuis les indépendances, les régimes douaniers dérogeant au droit commun ont été l'une des principales composantes des politiques de soutien de l'investissement privé. Dans le cadre de codes d'investissement, des systèmes d'exonérations totales ou partielles, sur des périodes plus ou moins longues, ont été mis en place, afin de diminuer le coût des moyens de production, intrants et biens d'équipement.

La libéralisation douanière de la Côte-d'Ivoire

Durant les années 1980, ces avantages fiscaux n'ont pas été remis en cause par les politiques d'ajustement qui, tout en accordant la priorité au rétablissement des équilibres financiers de court terme, cherchaient à susciter une reprise de la croissance économique et par conséquent de l'investissement. Au contraire la tendance a été plutôt à l'accroissement du poids relatif de ces dérogations : la part des importations bénéficiant d'exonérations s'élevait en 1995 à 48,8% des importations totales contre 46,2% en 1980, avec une pointe à 57,4% en 1990.

Les importations ivoiriennes sont donc divisées en deux groupes d'importance semblable. Si l'on ne retient que celles qui supportent effectivement les droits qui relèvent du droit commun, le taux moyen des droits applicables augmente substantiellement. Ainsi, pour l'année 1990, alors que le taux moyen était de 36,6% pour l'ensemble des importations (hors produits pétroliers), ce taux s'élevait à 57,8% pour les produits non exonérés. Les importations exonérées correspondent donc à des positions douanières dont les taux d'imposition sont relativement faibles. Autrement dit ceux qui paient, paient beaucoup. Les exonérations accentuent le dualisme entre payeurs et exonérés.

En 1995, a été adopté un nouveau Code des Investissements, extrêmement libéral. L'objectif est de tenir le pari d'une consolidation durable de la croissance suscitée par la dévaluation du FCFA et la remontée des cours internationaux des matières premières. Dans le contexte de désengagement de l'Etat, cette consolidation passe par une reprise massive des investissements privés. Dans cette perspective, l'octroi d'exonérations est considéré comme une priorité. La multiplication récente des agréments prioritaires, accordés par le conseil des ministres, confirme le caractère stratégique des exonérations dans la politique économique de la Côte-d'Ivoire. Leur persistance et leur apparente indépendance à l'égard des variations des droits de porte, soulèvent des réserves à la fois de la Banque mondiale, foncièrement hostile à toute politique discriminatoire qui risquerait de devenir discrétionnaire, et du FMI inquiet du manque à gagner fiscal.

2.2. Les multiples chemins de la fraude

La première source de fraude est le *non paiement des droits théoriquement dus*, en l'absence d'exonérations officielles. Les rapprochements effectués par la DCGTx (1994) pour les importations de droit commun, sur la période 1983-1990, concluent à l'existence d'écarts modérés entre les taux théoriques de perception et les taux constatés à partir des recettes douanières effectives. Dès lors que les importations sont déclarées, l'administration des douanes effectuerait les recouvrements prévus par les textes de façon satisfaisante dans l'ensemble. Mais encore faut-il que les déclarations soient exactes !

Les fausses déclarations correspondent à une deuxième modalité de fraude qualifiée de *documentaire* : les inexactitudes peuvent porter, en particulier, sur les quantités (minoration), l'espèce (de façon à bénéficier des taux réduits de

certaines positions douanières), les origines et surtout la valeur unitaire (sous-évaluation³).

Pour certains produits dits sensibles, la comparaison, pour l'année 1987, des valeurs déclarées des exportations des pays de la CEE à destination de la Côte-d'Ivoire et de celles enregistrées à l'importation en Côte-d'Ivoire a permis d'estimer à 34% l'importance de la sous-déclaration, ce qui est considérable.

Il semble que ce taux ait eu tendance à augmenter au cours des années 80. La suppression des valeurs mercuriales (valeurs d'importation fixées réglementairement) par la réforme de 1985 et les vicissitudes du Bureau de la Valeur ont certainement favorisé cette augmentation. En confiant, en 1989, à une société privée (la Société Générale de Surveillance) la mission de vérifier la valeur des importations et de délivrer un certificat obligatoire pour le dédouanement d'un grand nombre de produits, le gouvernement ivoirien a opté pour une solution théoriquement satisfaisante. Ce système de contrôle, qui n'est pas à l'abri de pratiques corruptives (dont le secteur public n'a pas le monopole !), se heurte en particulier à la difficulté d'estimer le juste prix. En privilégiant la méthode de la moyenne des prix observés sur les marchés, il y a un risque non négligeable de s'ajuster sur des prix de dumping, l'initiative de la sous-évaluation étant alors du ressort des exportateurs, en accord éventuel avec les importateurs.

En tout état de cause, l'abaissement des droits de porte n'a pas d'effet direct sur ce type de fraude. Il est en effet toujours intéressant d'essayer de diminuer la base d'imposition en douane, dans la mesure où le prélèvement comprend la TVA et où le risque se réduit généralement à une simple possibilité de rejet du dossier.

La sous-évaluation des quantités correspond en fait à une troisième source de fraude constituée par *les non-déclarations* : les biens entrent sur le territoire national sans être enregistrés par les services des douanes. Le poids relatif de ces importations « non enregistrées » peut être très élevé : il était estimé en 1994-95 à 11% du marché intérieur pour les cigarettes, 40% pour le pagne fancy, 45% pour les téléviseurs, 100% pour les ventilateurs. Il peut varier fortement d'une année sur l'autre, pour des raisons extrêmement diverses. Dans ce contexte, les effets d'une baisse des droits de porte sur l'ampleur de la fraude ne sont ni automatiques, ni nécessairement durables.

Le secteur textile est une bonne illustration de cette complexité. A la fin des années 80, les entreprises ivoiriennes productrices de pagne, soumises à une forte concurrence d'importations frauduleuses sur un marché intérieur

3. Les surévaluations sont également possibles. C'est le cas depuis 1995, en raison de certaines dispositions du nouveau Code des Investissements. L'octroi automatique d'exonérations douanières à partir d'un certain niveau d'investissement conduit certains importateurs de biens d'équipement à majorer la valeur de leurs achats.

La libéralisation douanière de la Côte-d'Ivoire

dépressif, demandaient avec insistance une baisse des droits de porte de façon à supprimer l'attrait des circuits illégaux d'importation (principalement via Lomé). Il était proposé de ramener le taux de prélèvement de 60% à 38%, ce qui fut fait effectivement début 1992. Les effets positifs furent immédiats : diminution importante des importations frauduleuses et accroissement substantiel à la fois des importations légales et de la production nationale (doublement de la production de pagne wax ivoirien).

Cette spectaculaire reprise soulevait néanmoins une interrogation : était-elle dû à la baisse de la fiscalité de porte ou/et à la désorganisation des circuits parallèles à la suite des « événements » de Lomé ? Certains travaux (notamment ceux de P.Labazée, 1993) ont mis en valeur la segmentation des marchés légaux et illégaux, tant du côté de l'offre que de la demande. D'une part beaucoup d'opérateurs informels, de par leur mode de fonctionnement, ne sont pas prêts à rentrer dans les circuits légaux : l'entrée légale dans la branche est beaucoup trop difficile pour eux, en termes financiers, mais aussi en termes d'organisation. D'autre part, la baisse du pouvoir d'achat des populations accroît la demande pour les produits à bas prix : même si le taux de profit n'est pas plus élevé, voire même plus faible, dans le circuit informel que dans le circuit légal, l'existence d'une demande spécifique justifie la persistance d'une offre qui échappe à la fiscalité.

L'évolution récente du marché du textile confirme ces analyses. Malgré la dévaluation et le gain de compétitivité-prix dont ont bénéficié les industries ivoiriennes, de nouveaux circuits d'importations non déclarées se sont mis en place (wax du Nigéria, fancy du Pakistan) conduisant les entreprises, tant commerciales que de production, à privilégier les segments de marché sur lesquels la compétitivité-qualité est suffisamment discriminante. C'est donc à une réorientation stratégique que les entreprises sont acculées, ramenant la baisse des droits de porte au rang d'un instrument de politique économique parmi bien d'autres.

3. Le besoin de protection en question

Tout en rappelant que la suppression totale des barrières douanières est l'objectif final, les programmes de libéralisation douanière de la Banque mondiale prévoient le maintien d'un niveau non nul de protection douanière. Dans le cas de la Côte-d'Ivoire, l'objectif de la réforme de 1985, repris par celle de 1994, était de ramener le taux moyen de protection effective (TPE) à 40%, sans que ce niveau ait une justification claire. Pour la Banque mondiale, il constitue simplement un objectif provisoire destiné à organiser une première phase de libéralisation. Par ailleurs, la dispersion des taux doit être réduite au maximum, de façon à éviter toutes distorsions dans l'allocation des facteurs. La protection n'a donc pas de légitimité : il est inutile, voire dangereux, de chercher à fonder un besoin de protection.

A l'inverse, le rapport Thill sur la fiscalité ivoirienne (Ministère de la Coopération 1991) proposait de fonder la protection sur l'existence de surcoûts (fiscalité, énergie, transport, crédit...), dont il s'agissait d'assurer une compensation fiscale dans la perspective de rendre compétitives les unités de productions ivoiriennes. Cette démarche a été reprise par la DCGTx dans son rapport qui a servi de base à la réforme de 1994. Les calculs conduisent à estimer le besoin moyen de protection effective des entreprises ivoiriennes à... 40% de la valeur ajoutée.

Ce résultat, qui semble concilier des points de vue très contradictoires, n'est à bien des égards qu'une fiction technocratique. Les hypothèses de calcul sont en effet tellement fragiles, que l'on peut émettre de sérieuses réserves sur la réalité de ce chiffre (B.Hibou 1995). Par exemple la prise en compte des sous-déclarations, telles qu'elles avaient été évaluées en 1987, a conduit la DCGTx à estimer que le taux réel de protection effective pour 1988 était de 33% et non pas de... 72%.

C'est le statut de ce type de calcul qui est en cause, et à travers lui celui d'une politique fiscale qui a l'ambition de renforcer la compétitivité des entreprises. Pris comme une norme autour de laquelle est construit un dispositif fiscal ayant sa propre logique, le TPE a peu de chance d'être un outil pertinent. Indicateur parmi d'autres, fiscaux et non fiscaux, d'un tableau de bord de la compétitivité appréhendée comme un processus dynamique, le besoin de protection peut constituer une référence utile dans le cadre d'une politique concertée de soutien de la compétitivité.

Mais encore faut-il que la notion de protection effective soit comprise par les différents partenaires. Or sous sa forme habituelle, le TPE nous paraît un indicateur à la fois surréaliste et fallacieux.

Surréaliste parce que, pourcentage de la valeur ajoutée, le TPE n'est pas directement comparable avec les taux d'imposition calculés sur les prix des produits, ce qui suscite un profond scepticisme de la part des « non experts ». Il est en effet pour le moins curieux pour un chef d'entreprise, d'entendre dire que le droit de douane de 10% sur ses intrants constitue une déprotection de son activité, puis d'apprendre que son produit fini, protégé par un droit de douane de 40%, a une protection effective de 110% (hypothèse d'un taux de valeur ajoutée de 30%). Curieuse déprotection qui fait passer la protection de 40% à 110% !

Le changement de base des taux, qui explique cet apparent paradoxe, est parfaitement légitime du point de vue de l'analyse économique. En calculant un taux sur la valeur ajoutée, les consommations intermédiaires sont prises en compte uniquement au niveau des entreprises qui produisent et non de celles qui consomment, ce qui se justifie au niveau macroéconomique.

Par contre, pour une entreprise, ce procédé de calcul est fallacieux, dans la mesure où il conduit à exclure les intrants à la fois comme source de surcoût et comme levier de diminution du besoin de protection. Si le taux de protec-

La libéralisation douanière de la Côte-d'Ivoire

tion mesure le supplément de coût que l'entreprise peut supporter tout en restant compétitive, une baisse de cette protection va nécessiter des compressions de charges par des améliorations de productivité ou par des baisses de prix des facteurs de production. Dans ce contexte les consommations intermédiaires sont des postes sur lesquels l'entreprise peut jouer au même titre que les diverses composantes de sa valeur ajoutée. Il serait beaucoup plus judicieux de calculer la protection effective comme un pourcentage du prix de vente, comme le sont les taux du Tarif douanier⁴.

Certes on peut objecter que ce ne sont là que détails de calcul, qui détournent l'attention de la vraie question : les handicaps de compétitivité par rapport à la concurrence internationale ne sont-ils pas trop importants et trop enracinés, pour que l'on puisse envisager une déprotection significative ?

L'expérience ivoirienne nous apprend que la compétitivité ne se résume pas à une question de coûts et de prix : elle est aussi recherche de qualité (le bon produit pour la bonne demande) et capacité à mobiliser de nouveaux facteurs de production. Ce jeu concurrentiel complexe nécessite le développement, entre l'Etat et le secteur privé, de « formes de coopération stratégique [de nature] à générer à long terme des avantages comparatifs construits dans le cadre des mécanismes du marché » (B. Bellon et J. Nioso 1995). Dans cette perspective, le TPE fait figure de symbole d'une démarche technocratique qui a fait la preuve de sa stérilité.

4. Le souci d'utiliser des concepts compréhensibles par les opérateurs économiques et notamment les entreprises, conduit certains auteurs à ne plus utiliser la notion de protection effective pour ne raisonner qu'en terme de protection nominale (par exemple Dean A. De Rosa 1990). Une telle attitude nous paraît regrettable mais compréhensible.

BIBLIOGRAPHIE

- ◆ BANQUE MONDIALE, 1986, La Côte-d'Ivoire en transition : de l'ajustement structurel à la croissance autonome. Rapport principal. Washington, 225 p.
- ◆ BELLON (B.), Niosi (J.), Une interprétation évolutionniste des politiques industrielles, Revue d'Economie Industrielle, n° 71, 1^{er} trimestre 1995, p. 213
- ◆ DEAN A. DE ROSA, 1990, Protection and export performance in sub-saharian Africa, Working Paper, International Monetary Fund, Washington, 41 p.
- ◆ DEN TUINDER (B.A.), 1977, Ivory Coast. The challenge of success. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 445 p.
- ◆ DIRECTION ET CONTRÔLE DES GRANDS TRAVAUX (DCGTx), 1994, Réforme du tarif douanier. Rapport final. Abidjan, 166 p.
- ◆ DURUFLE (G.), 1988, L'Ajustement structurel en Afrique. Karthala, Paris, 205 p.
- ◆ HIBOU (B.), 1996, L'Afrique est-elle protectionniste ? Karthala, Paris, 334 p.
- ◆ LABAZE (P.), 1993, in Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest, sous la dir. de Emmanuel Grégoire et Pascal Labazée, Karthala, Paris, 125-174.
- ◆ MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION, 1991, Côte-d'Ivoire. Vers une fiscalité adaptée, Rapport Thill-Pilloux, Paris, 146 p. + Annexes.

Contamin Bernard. (1999)

La libéralisation douanière de la Côte d'Ivoire : une politique sous conditions

In : Gastellu Jean-Marc (ed.), Moisseron Jean-Yves (ed.),
Pourcet G. (ed.) Fiscalité, développement et mondialisation

Paris : Maisonneuve & Larose, 207-216. ISBN 2-7068-1327-X