

ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE ET COMMERCIAL

Taxation des services DE TÉLÉCOMMUNICATION/TIC: PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Rapport



S E P T E M B R E 2 0 1 3
Secteur du développement des télécommunications



Taxation des services de télécommunication/TIC: présentation générale

Septembre 2013



La présente étude "Taxation des services de télécommunication/TIC: présentation générale" a été élaborée par Martin Cave, Professeur à la London School of Economics et Windfred Mfuh, expert associé à la Warwick Business School, sous la direction du Bureau de développement des télécommunications (BDT). Des observations et propositions faites par les fonctionnaires de l'UIT, en particulier par les membres de la Division de l'environnement réglementaire et commercial (RME) et de la Commission d'études 3 de l'UIT-T ont été très utiles à la préparation de cette étude.



Merci de penser à l'environnement avant d'imprimer ce rapport.

© UIT 2013

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, par quelque procédé que ce soit, sans l'accord écrit préalable de l'UIT.

Avant-propos

J'ai le plaisir de vous présenter le rapport de l'étude préparée par le Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT en collaboration avec le Bureau de la normalisation des télécommunications (TSB) en vue de soutenir les décideurs politiques, les autorités de régulation nationales et les opérateurs à mieux comprendre l'impact de la taxation sur les télécommunications/TIC et sur l'économie nationale dans son ensemble.

La recherche analytique a démontré que, bien que les recettes fiscales du secteur des télécommunications/TIC jouent un rôle important dans le soutien des services publics nationaux, ce rôle doit être mis en balance avec les effets potentiellement néfastes que la fiscalité peut avoir sur la croissance du secteur des télécommunications/TIC, la pénétration du large bande, et la croissance économique nationale en général.

La présente étude fournit un cadre d'analyse pour établir l'incidence directe et les effets de la fiscalité dans l'économie et applique ce cadre à l'imposition des services de télécommunications/TIC. Le cas de la taxation des appels internationaux entrants est en outre analysé afin de montrer les avantages et les inconvénients de l'application des mesures fiscales, en particulier dans les pays en développement.

Dans les débats récents sur la fiscalité, les pays ont montré leur intérêt soutenu concernant le compromis entre, d'une part, l'augmentation des recettes publiques, et d'autre part, la croissance économique grâce à l'expansion du secteur des télécommunications/TIC.

J'espère que les conclusions de ce rapport serviront d'orientations importantes pour aider les Membres à élaborer des politiques intelligentes et durables pour obtenir les bénéfices du marché des télécommunications/TIC.



Brahima Sanou
Directeur
Bureau de développement des télécommunications

Résumé

On trouvera dans le présent document une présentation générale des effets qu'aurait l'application de taxes spéciales aux équipements et services de télécommunication, en plus des différentes taxes classiques, comme la TVA, qui visent la plupart ou la totalité des biens et services. L'objet du présent document n'est pas de donner de nouvelles données sur les taux d'imposition, mais plutôt d'amener les membres de l'UIT et d'autres organisations à examiner le pour et le contre de la taxation des services de télécommunication/TIC.

L'intérêt que suscite cette question est dû à deux éléments en particulier: le fait que des taxes spéciales ont été appliquées dans plusieurs juridictions fiscales et le fait que le développement des services de télécommunication - vocaux et large bande - peut être un important moteur de croissance pour les économies de tous types, dont les bénéficiaires pourraient être anéantis par les taxes.

Après avoir décrit les différents instruments fiscaux possibles (taxes sur les combinés et les services, droits de douane sur les combinés et les équipements de télécommunication, redevances d'utilisation du spectre excessives et fonds de service universel utilisés pour un objet autre que celui pour lequel ils ont été créés), le présent document fait apparaître que la part de l'imposition dans le coût total de possession pour une connexion mobile varie fortement d'un pays et d'une région à l'autre.

Une méthode classique pour analyser les effets des taxes consiste à examiner les éléments suivants: conséquences sur la répartition; coût de perception, qui tient compte du niveau d'évasion et de fraude fiscale; la taxe est supportée par l'acheteur du service imposé ou est-elle au moins en partie absorbée par le producteur; mesure dans laquelle la taxe modifie les habitudes de consommation et, de ce fait, représente un surcoût pour l'économie (parfois appelé "charge excessive").

De ce point de vue, les taxes sur les télécommunications auront des conséquences sur la répartition qu'il sera toutefois difficile d'établir lorsque les services sont pleinement développés, notamment car les appels téléphoniques en particulier sont normalement à la charge de l'appelant, même si l'appelé en profite également. Le coût de la perception des taxes sur les télécommunications visant les grands opérateurs nationaux et internationaux est bien souvent faible comparé à nombre d'autres taxes. L'incidence des taxes sur les équipements risque d'être supportée par les consommateurs, alors que celle des taxes sur les services peut être partagée entre opérateurs et consommateurs. Par ailleurs, il n'y a traditionnellement aucun argument en faveur des taxes sur les télécommunications ou, au contraire, contre ces taxes au motif qu'elles représenteraient une "charge excessive", que les services sont des produits de luxe ou que ces taxes ont des conséquences sociales néfastes. Le présent document traite également du cas particulier des taxes sur les appels internationaux entrants et met en évidence le risque d'une éventuelle "double imposition" en cas de perception des taxes au départ et à l'arrivée.

Tout tend à démontrer que le développement des services de télécommunication - vocaux ou large bande - a des effets cumulatifs sur la croissance économique, même s'il subsiste des désaccords concernant l'ampleur de ces effets. Dans ce contexte, une taxe qui ralentit le développement des services de télécommunication ralentit également l'arrivée de ces effets; elle risque en outre d'entraîner une baisse, plutôt qu'une augmentation, des recettes fiscales en freinant la croissance de l'économie. Ce phénomène est fonction de certains paramètres clés, dont la valeur varie d'un pays à l'autre et sur lesquels on n'a encore aucune certitude.

Présentant de façon simplifiée un ensemble complexe d'éléments, le document conclut que le niveau choisi pour les taxes sur les services de télécommunication dépendra vraisemblablement de trois facteurs en particulier:

1. Le faible coût apparent de la perception des taxes de télécommunication est-il un élément suffisant pour justifier une taxe spéciale?
2. Quel est le poids de l'argument selon lequel les services de télécommunication ne doivent pas être taxés car ils ont des retombées macro-économiques exceptionnelles?
3. Existe-t-il un quelqu'autre facteur justifiant d'appliquer une taxe particulièrement faible ou particulièrement élevée aux services de télécommunication, plutôt qu'une taxe "standard"?

Table des matières

	<i>Page</i>
1 Introduction	1
2 Taxonomie des taxes	2
3 Niveaux des taxes dans différentes juridictions fiscales.....	3
4 Impact de la taxation: cadre analytique.....	4
A Effets des taxes sur la répartition	5
B Coût de recouvrement.....	5
C Incidence de la taxe	6
D Effets d'efficacité des taxes	7
E Taxes et droits de douane frappant les intrants.....	8
F Approches générales des taxes sur les produits de base	9
5 Impact de l'imposition: effets sur le secteur des télécommunications.....	10
A Considérations touchant à la répartition.....	10
B Coût de recouvrement.....	11
C Incidence.....	11
D Effets d'efficience des taxes.....	12
E Taxes et droits de douane frappant les intrants.....	13
6 Imposition des appels internationaux entrants	13
7 Impact indirect de la taxation des télécommunications: effets macro-économiques	15
8 Etudes de cas.....	20
9 Examen et recommandations.....	28
A Effets de l'imposition sur les entreprises et les consommateurs	28
B Considérations relatives aux gouvernements et conclusions.....	28
Annexe: Approche schématique simple en matière d'imposition.....	31
A Effets des taxes sur les services sur le bien-être	31
B Taxation des intrants	33
C Incidence d'une taxe	34
D Analyse des droits de douane.....	36
E Double imposition.....	37

1 Introduction

Le présent document traite de la question suivante: est-il souhaitable de taxer les services de télécommunication, en particulier dans les pays en développement. Cette question suscite de vifs débats et désaccords au sein des pouvoirs publics, qui voient souvent dans les télécommunications l'un des rares secteurs à la fois prospère et rassemblant d'une part de grandes entreprises, souvent internationales, auprès desquelles il est assez facile de percevoir des taxes et, d'autre part, des opérateurs qui font valoir que, en termes de croissance économique, le secteur est "la poule aux œufs d'or" et ne devrait pas être pénalisé par l'imposition. (Le fait que la motivation première des opérateurs est peut-être de maximiser les bénéfices n'invalide pas cet argument.)

Les relations directes ou indirectes entre les ministères des finances et les opérateurs de télécommunication ne se limitent pas aux seules taxes générales ou spécifiques frappant les services de télécommunication. Les droits de douane appliqués aux équipements ou dispositifs de télécommunication ont eux aussi une incidence, de même que les dispositions régissant l'octroi de licences d'utilisation du spectre. Par exemple, si l'Etat limite l'offre de fréquences, il fait augmenter le prix de cette ressource (qu'il soit fixé dans le cadre d'enchères ou corresponde à un prix annuel administré), ce qui équivaut à taxer un intrant nécessaire pour les télécommunications. Si l'Etat impose un prélèvement pour financer le service universel et redistribue les fonds ainsi obtenus, il applique alors en substance un régime prélèvements-prestations propre au secteur des télécommunications. Si les recettes fiscales ne sont pas redistribuées, ou si elles sont utilisées pour financer d'une manière ou d'une autre différents types de dépenses, il est difficile de faire la différence entre ce type de contribution et une taxe. Enfin, dans les pays développés qui construisent de nouveaux réseaux à fibre en particulier, les flux financiers vont dans l'autre sens, à savoir de l'Etat vers les opérateurs, grâce à l'actionnariat public, comme NBN en Australie, ou à des partenariats public/privé. Seuls les flux allant du secteur vers l'Etat, sous une forme ou sous une autre, sont traités dans le présent document.

Le présent document n'a pas pour objet de présenter de nouvelles données¹, mais plutôt d'amener les membres de l'UIT et d'autres organisations à examiner le pour et le contre de la taxation des télécommunications. Cette question reviendra inmanquablement et régulièrement sur la table car, comme l'a dit Benjamin Franklin, "En ce monde rien n'est certain, à part la mort et les impôts". Il existe toutefois deux autres raisons à cela: d'une part, les solutions d'imposition sont de plus en plus diverses et variées et, d'autre part, la relation entre pénétration tout d'abord mobile puis large bande et croissance économique, mise en évidence notamment par la Banque mondiale et l'UIT, fait que les enjeux vont bien au-delà de la simple question de l'imposition.

Le présent document est organisé comme suit:

- La Section 1 correspond à la présente introduction.
- La Section 2 traite des différents instruments fiscaux ou de nature fiscale à prendre en considération.
- La Section 3 décrit le niveau de l'ensemble des taxes appliquées dans certaines juridictions fiscales.
- La Section 4 présente un cadre analytique permettant de déterminer l'incidence et les effets directs de l'imposition.
- La Section 5 décrit une application de ce cadre à la taxation des services de télécommunication.
- La Section 6 traite des questions liées à la taxation des appels internationaux.

¹ Pour une étude mise à jour sur la fiscalité dans l'industrie du mobile voir l'étude GSMA/Deloitte Global Tax Review (2011).

- La Section 7 porte sur les effets macro-économiques de la taxation des services de télécommunication.
- La Section 8 contient plusieurs études de cas sur les politiques fiscales appliquées en Afrique subsaharienne.
- La Section 9 contient nos conclusions.

L'Annexe présente l'analyse des taxes sous forme de schémas.

2 Taxonomie des taxes

Le présent document porte sur les taxes et droits de douane propres aux télécommunications, et non sur ceux généralement appliqués aux biens et services, facteurs de production et actifs. Il va sans dire que le climat économique général dans un pays dépend du prélèvement fiscal global et de la part des dépenses publiques (qui, en particulier à l'heure actuelle, sont deux choses différentes), mais, nous nous pencherons sur les éléments propres.

Comme le montre la liste des différentes taxes propres au secteur ci-après, les pouvoirs publics ont à leur disposition des possibilités très diverses.

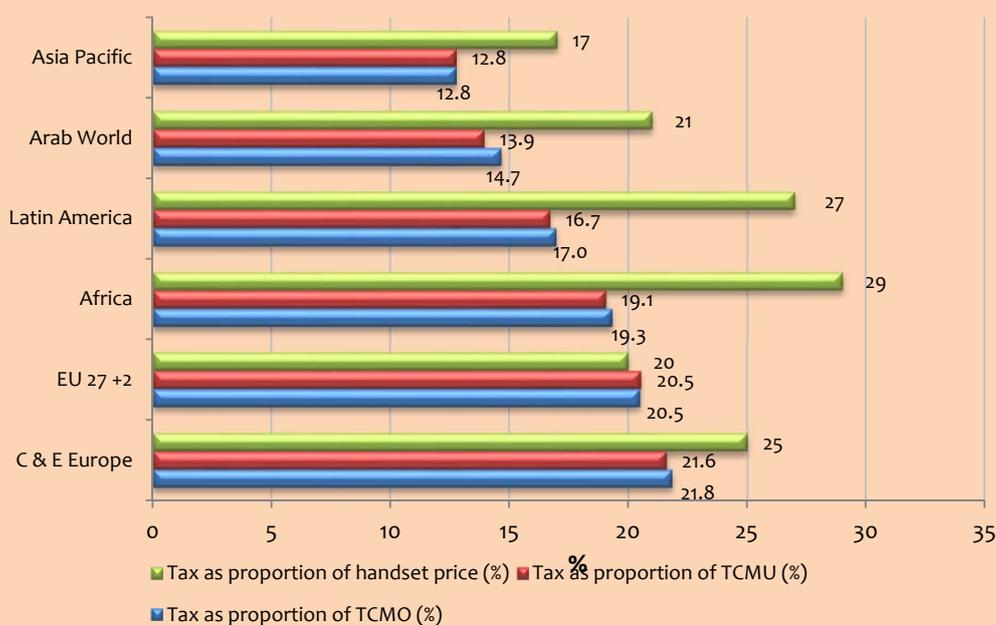
- 1) De nombreux pays ont une taxe *ad valorem* (pourcentage) spécifique sur les factures de télécommunication. Les solutions possibles sont multiples: peuvent être taxés les factures mobiles, fixes ou les deux, ou bien des éléments précis des factures, par exemple l'abonnement mensuel ou les appels (par exemple d'un type particulier). Ces options auront des effets différents.
- 2) Une taxe d'un montant fixe pour une durée donnée peut être appliquée à une facture, par exemple taxe mensuelle sur les contrats mobiles à postpaiement.
- 3) Une taxe spécifique sur les combinés.
- 4) Des droits de douane propres au secteur peuvent être appliqués aux combinés, ordinateurs, tablettes, consoles de jeux.
- 5) Taxes sur les services de télécommunications de gros, notamment sur la terminaison des appels internationaux entrants.
- 6) Des droits de douane propres au secteur peuvent être appliqués à d'autres équipements de télécommunication, par exemple des commutateurs, antennes
- 7) L'utilisation du spectre peut-être soumise à une taxe ou à une redevance élevée. Une taxe appliquée à l'utilisation du spectre entrerait clairement dans cette catégorie. De même, si un gouvernement ou un régulateur décide d'augmenter du jour au lendemain les redevances d'utilisation du spectre de 20% par exemple, ou (cas plus probable) de limiter la quantité de spectre mise aux enchères pour en faire monter le prix, l'effet provoqué équivaldrait, dans les deux cas à une taxe. Il peut s'agir d'une façon particulièrement importante pour le gouvernement de tirer des recettes du secteur, qui ne serait pour autant considérée comme une mesure fiscale.

3 Niveaux des taxes dans différentes juridictions fiscales

Le niveau de taxation des télécommunications varie beaucoup d'un pays à l'autre. Dans le cadre d'une étude menée par GSMA/Deloitte², les taxes sont calculées comme étant la part du coût total de possession (TCO)³ d'un téléphone mobile, qui est le montant à acquitter pour être connecté aux services de télécommunication, compte tenu du prix du combiné, des services (appels et SMS) et des taxes. GSMA/Deloitte a calculé également le coût total de la possession du mobile (TCMU)⁴ ainsi que l'impôt en proportion du prix du combiné. Sur la base de données de 2006 pour un échantillon de 51 pays, on a déterminé la ventilation du TCO selon ces trois catégories (voir la Figure 1).

Les données montrent que l'Europe centrale et orientale enregistrent la taxe la plus élevée en proportion du TCO - 21,84 pour cent, y compris tous les impôts directs applicables aux appareils et services, à savoir TVA, droits de douane, les impôts et diverses taxes de vente de télécommunications, suivis par l'Union européenne (20,50%). L'Afrique enregistre les taxes plus élevées en proportion du coût du combiné - en moyenne 29 pour cent - suivie de près par l'Amérique latine avec 27 pour cent. L'Asie-Pacifique enregistre les taxes moins élevées en proportion du TCO (12,77%), grâce à des taux de TVA très bas et la limitation de la fiscalité spécifique aux mobiles.

Figure 1 Taxes sur les utilisateurs de mobiles



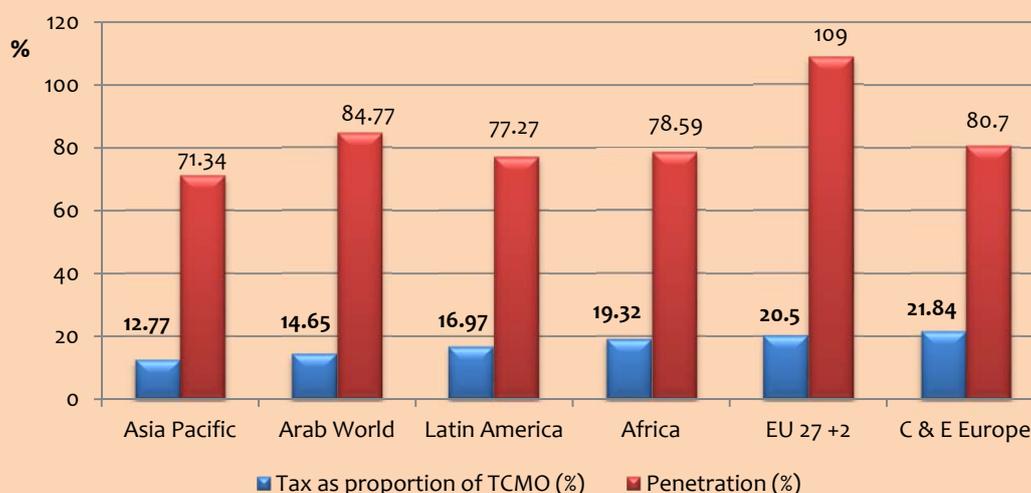
Source: GSMA/Deloitte, *Global Mobile Tax Review (2011)*.

Note: Le coût total de l'utilisation mobile (TCMU), le coût total de possession mobile (TCMO).

² GSMA/Deloitte, *Global Tax Review (2006-2007)*; pour plus de données, voir également Deloitte, *Taxation and the Growth of Mobile in East Africa, 2008*, et Frontier Economics, *Taxation and the Growth of Mobile Services in Sub-Saharan Africa, 2008*.

³ Estimation du coût annuel de la possession et de l'utilisation d'une ligne mobile, inclus les coûts des combiné, connexion, location et utilisation.

⁴ Une estimation du coût total de la location et de l'utilisation.

Figure 2 Taxe en pourcentage du TCO et la pénétration du mobile

Source: GSMA/Deloitte, *Global Mobile Tax Review (2011)* et GSMA Intelligence (2011).

La Figure 2 montre la part des taxes dans le TCO et la pénétration mobile. La relation entre la pénétration et le taux d'imposition est manifestement complexe, et fait également intervenir un grand nombre d'autres variables, notamment les prix, le niveau de revenu, la réglementation des TIC et le dynamisme de la concurrence. Cette situation fait qu'il est difficile, en se basant sur ces données, de donner des indications précises sur l'effet des taux d'imposition sur la diffusion.

Nous venons donc de définir les différentes taxes sur les services de télécommunication et de montrer les importantes variations du taux d'imposition d'une région à l'autre (ainsi qu'entre pays d'une même région ou de régions différentes) et pouvons donc maintenant nous intéresser aux premiers principes concernant l'effet des taxes.

4 Impact de la taxation: cadre analytique

La politique en matière de taxation des télécommunications s'inscrit dans un éventail beaucoup plus large de questions: quelle structure souhaite-t-on donner à l'impôt (sur le revenu, sur la consommation, sur la fortune, etc.); quel est le niveau de dépenses publiques adéquat, que ce soit dans les biens et pour les transferts au sein de la population, quels sont les moyens les plus efficaces pour financer ces dépenses (impôt ou emprunts), question elle-même liée à la politique menée sur le plan macro-économique et en matière de croissance en général.

Même si à différents moments, nous signalerons, et parfois examinerons, dans le présent document certains de ces liens, la présente section vise à exposer certains éléments de base sur les effets de la taxation de tel ou tel bien ou service final, les effets de la taxation des intrants et les effets de l'application de droits de douane. La présente section tentera de donner une analyse intuitive des différents éléments. On trouvera dans l'Annexe A une analyse plus détaillée sous forme de schémas.

Pour choisir ce que l'on taxe, il faut réfléchir à toute une série de questions, notamment aux cinq énumérées ci-après qui revêtent une importance particulière:

- A Effets sur la répartition des revenus
- B Coût de recouvrement
- C Incidence de la taxe

- D Coût d'efficacité de la taxe (parfois appelé perte d'efficacité ou charge excessive)
- E Taxes et droits de douane appliqués visant les intrants
- F Approches générales de l'imposition des produits de base.

La présente section expose en premier lieu certaines observations générales sur ces questions, puis traite des taxes s'appliquant au secteur des télécommunications en particulier.

A Effets des taxes sur la répartition

Des taxes sont prélevées pour financer les services non marchands du secteur public (comme la défense, la santé, l'éducation), subventionner des produits de base commercialisés donnés (par exemple les denrées alimentaires ou l'assurance-maladie, transférer des revenus d'un groupe à un autre (par exemple allocations familiales, retraite par répartition) et rembourser les déficits accumulés. Il est donc essentiel pour évaluer les taxes d'en connaître les effets sur la répartition. Dans certains pays, on a élaboré des modèles sophistiqués des effets du système fiscal dans son ensemble sur la répartition, qui montrent, par exemple, l'impact sur les différents déciles, des 10% ayant les revenus les plus élevés aux 10% ayant les plus faibles. On peut aussi examiner dans quelle mesure ces mêmes groupes profitent des services publics pour obtenir une indication générale de l'effet du système prélèvements-prestations en matière de redistribution⁵. Il est possible d'utiliser les mêmes techniques de modélisation pour montrer les effets qu'aurait une nouvelle taxe par exemple sur les services de télécommunication; on peut également s'intéresser aux effets obtenus grâce à l'utilisation des recettes provenant de ces taxes.

B Coût de recouvrement

Colbert, homme d'Etat français du XVIIe siècle (et contrôleur général des finances), a déclaré un jour que l'art de l'imposition consistait à plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avec le moins possible de cris. Malheureusement, les cris ne sont pas la seule réaction des contribuables face aux impôts. Il est donc important que la politique fiscale tienne compte du coût de recouvrement.

A l'évidence, il est erroné de partir du principe que le recouvrement des taxes ne coûte rien. Dans les pays en développement, on sait qu'il est particulièrement difficile de percevoir des taxes sur les activités rurales qui ont lieu en partie dans le cadre d'une économie non monétaire. Dans tous les pays, la mise en place de taxes incite à l'évasion fiscale légale (niches fiscales), à la fraude fiscale et à des activités transfrontalières comme la contrebande.

Quels types de coûts ces activités entraînent-elles? Dans tous les cas, la personne doit utiliser des ressources (frais d'avocat, coût des transferts d'argent, etc.) pour éviter l'impôt; en l'absence de taxes, ces ressources pourraient être utilisées pour d'autres activités productives. Du point de vue de l'Etat, il faut engager un plus grand nombre de percepteurs, ce qui entame les recettes nettes dégagées grâce à la taxe. L'évasion et la fraude risquent également d'entraîner une augmentation du taux d'imposition effective des contribuables. Supposons que l'on fixe un niveau de recettes à dégager grâce à une taxe sur les télécommunications. Si tous les contribuables payaient, cette taxe s'élèverait à 5%, mais seule la moitié d'entre eux s'en acquitte, d'où un taux plus élevé de 10%. Comme indiqué ci-après, le coût d'efficacité d'une taxe fixée à 10% est environ quatre fois supérieur à celui d'une taxe de 5%. A cause de la fraude et de l'évasion, la moitié de la population paye pour frauder ou éviter l'impôt (ce qui augmente le coût de recouvrement pour l'Etat), et l'autre moitié supporte des prix faussés, quatre fois supérieurs à ce

⁵ Pour un exemple de ce genre de travail, voir James Browne, The impact of tax and benefit changes to be implemented in April 2011, l'Institut des études fiscales, Janvier 2011 extraites disponibles sur le site web : www.ifs.org.uk/publications/browse/page/3/subject/17.

qu'ils seraient si tout le monde payait. Cette situation n'est vraiment pas satisfaisante, sans parler des effets sociaux et politiques néfastes qui y sont associés.

Quelles recettes fiscales sont les moins chères à recouvrer (faibles coûts d'administration fiscale et absence de coûts liés à l'évasion et à la fraude)? L'idéal pourrait être d'appliquer une taxe sur les intrants ou les dépenses à un grand secteur manifestement prospère, soucieux de sa (éventuellement internationale), dont les transactions font l'objet d'une piste d'audit claire. Il est difficile de quantifier cet effet. Toutefois, il peut s'agir d'un facteur important dans l'appréciation générale que l'on a des taxes et droits visant les télécommunications.

C Incidence de la taxe

Dans la pratique, qui paye la taxe? Cette question qui peut sembler toute simple ne l'est pas car il existe une énorme différence entre celui qui verse l'argent à l'autorité (en règle générale, un fournisseur de services dans le cas de taxes sur les dépenses de télécommunication) et celui qui doit effectivement supporter la hausse des prix ou la baisse des bénéfices due à l'application de la taxe. Dans le premier cas on parle d'incidence formelle de la taxe, dans le second d'incidence effective.

De nombreuses analyses économiques portent sur ce point. La grande question est celle de l'effet d'une taxe sur le marché du côté de l'offre. Par exemple, on pourrait penser que l'application d'une taxe de 10% à un service entraînerait une augmentation de 10% du prix de ce service, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Le fournisseur peut choisir de prendre à sa charge la moitié de la taxe en diminuant de 5% son prix avant impôt. Dans ce cas, le client subira une augmentation de 5% seulement et l'incidence de la taxe sera assumée à parts égales par le producteur et le consommateur.

D'un point de vue économique, que pensent les pouvoirs publics de ce phénomène? Nous reviendrons de façon plus détaillée sur ce point dans la prochaine section, mais on peut dire que leur position dépend de leur façon d'évaluer la baisse des prix facturés aux consommateurs par rapport au manque-à-gagner pour les fournisseurs. Dans la pratique, il s'agira a priori de déterminer si les fournisseurs faisaient au départ des profits excessifs ou si, en cas de manque à gagner, ils risquent de se retirer du marché. S'ils estiment que les profits sont excessifs, les pouvoirs publics pourraient alors également tenir compte dans leur jugement de la question de savoir si les profits restaient dans le pays ou s'ils étaient redistribués à des actionnaires étrangers.

S'agissant de savoir ce qui se passe lorsque le fournisseur supporte une partie de l'incidence effective, l'analyse économique est la suivante. Dans le cas particulier où la concurrence permet d'élargir indéfiniment l'offre ou de proposer à un prix constant et uniforme, alors ce prix sera orienté à la baisse pour atteindre le coût moyen minimal, de sorte que les fournisseurs ne pourront pas sacrifier une partie des recettes en cas d'application d'une taxe. Dans ce cas, l'incidence de la taxe sera entièrement répercutée sur les consommateurs.

En revanche, toujours dans un cadre concurrentiel, si une baisse de la production se traduit par une baisse du coût marginal de l'offre, en cas d'application d'une taxe avec une baisse des ventes, les producteurs seront alors prêts à baisser leurs prix avant impôt ou forcés de le faire. Cet effet est particulièrement fort lorsqu'une hausse des prix entraîne une forte baisse de la demande; dans ce cas, la diminution de la demande incite fortement les vendeurs à diminuer les prix avant impôt⁶.

Lorsque l'offre n'est pas pleinement concurrentielle, les producteurs, qui sont peu nombreux, savent qu'ils dépendent les uns des autres et leurs stratégies tiennent compte de cet état de fait, ce qui rend la

⁶ Voir le schéma en Annexe (Figure 4).

situation trop complexe pour pouvoir prévoir l'incidence de façon simple. Toutefois, dans certains cas⁷, un dysfonctionnement particulier peut se produire: les quelques fournisseurs, ou le fournisseur en position détenteur de monopole, peuvent augmenter le prix d'un service d'un montant supérieur à celui de la taxe. Cette pratique est appelée "sur-répercussion" et a été constatée à plusieurs reprises, par exemple dans le cas de la fixation des prix des cigarettes. Il va sans dire que ce résultat n'est vraiment pas satisfaisant pour un gouvernement attaché au bien-être des consommateurs, puisque la taxe entraîne en même temps une augmentation des marges des opérateurs.

D'un point de vue plus général, les principaux facteurs ci-après permettent de déterminer l'incidence d'une taxe:

- i) Dans quelle mesure la demande est-elle sensible aux prix?
- ii) L'application d'une taxe, et la réaction des consommateurs décrite ci-dessus, compte tenu de la structure du marché, pousse-t-elle les fournisseurs de biens ou de services à réduire leurs prix avant impôt ou leur permet-elle de le faire?

La réponse à la question de savoir sur qui sera répercutée l'incidence effective d'une taxe variera selon que la taxe est appliquée aux équipements ou aux combinés, dont le commerce se fait sur un marché international, ou aux services de télécommunication qui sont produits au niveau national.

D Effets d'efficacité des taxes

L'approche économique classique des effets de l'imposition consiste à déterminer dans quelle mesure l'application de taxes entraînerait des schémas de production et de consommation autres que ceux qui apparaîtraient dans une économie concurrentielle exempte de taxes. On ne s'intéresse pas à l'effet des taxes sur les revenus (une fois les taxes payées, les ménages disposent de moins d'argent à dépenser), mais aux effets de distorsion provoqués par l'application de taxes à certains biens, services et intrants plutôt qu'à d'autres.

Par exemple, si les appels mobiles étaient taxés à 100%, certains utilisateurs continueraient à consommer de la même manière. Ils seraient pénalisés, mais pour une raison pour une autre, ils ne modifieraient pas leurs habitudes de consommation à cause de cette taxe, à ceci près qu'ils pourraient devoir déduire légèrement tous leurs pôles de dépense. Par ailleurs, le surcoût dont ils auraient à s'acquitter irait dans les caisses de l'Etat sous forme de recettes fiscales, de sorte qu'il n'y aurait là aucune fuite⁸. En revanche, d'autres utilisateurs arrêteraient de téléphoner ou réduiraient leur consommation. Ils seraient alors privés d'une partie du bénéfice qu'ils avaient auparavant: par exemple, lorsqu'un appel coûtait 10 centimes, un consommateur pouvait passer 10 appels dont il ou elle estimait le prix à 10, 11, 12, 13... 19 centimes, soit un excédent total de bénéfice par rapport au prix de 40. Lorsque le prix passe à 20 centimes, la totalité de ce que l'on appelle surplus du consommateur disparaît. Un calcul simple montre que le consommateur réagit à la taxe simplement renonçant à un appel évalué à 15 centimes, le surplus du consommateur perdu ne serait que de 5 centimes.

La conclusion en matière d'imposition est donc la suivante: taxer des services ou des ressources pour lesquels l'offre ou la demande n'est pas très sensible aux prix. Sur le plan de la politique générale en matière d'imposition, le gouvernement pourrait alors choisir d'appliquer non pas un impôt sur le revenu, qui risque de décourager le travail, mais une taxe par personne uniforme – une "taxe civique". (Etant donné que les personnes aisées paieraient le même montant que les personnes défavorisées, cette taxe

⁷ Ce point montrant également une faille dans le processus de concurrence, les opérateurs sont logiquement réticents à utiliser cette possibilité comme argument contre la taxation.

⁸ Nous reprenons ici sous forme résumée les points présentés ci-dessus concernant les coûts liés à la perception et à la fraude.

serait très régressive - elle n'est donc que très rarement adoptée comme principale source de recettes fiscales.) En règle générale, on estime que l'effet de distorsion ou la charge excessive dû de l'impôt aux Etats-Unis s'élève à 33%. En d'autres termes, pour un dollar de recettes fiscales encaissé, le coût de distorsion additionnel ou charge excessive s'élève à 33 centimes.

On trouvera dans le Tableau 1 une estimation de la charge excessive dans différents pays. Il est à noter qu'il s'agit de taux marginaux (charge excessive associée à une faible variation des taxes). Cette approche convient pour les principales catégories de taxes (taxe sur les ventes, impôt sur le revenu) qu'il est difficile de supprimer. Toutefois, les taxes propres aux télécommunications sont parfois complètement nouvelles. L'augmentation correspondante peut donc être la taxe en question dans sa totalité.

Tableau 1: Estimation de la charge excessive marginale dans différents pays

Pays	Année	Produit taxé	Charge excessive marginale
Royaume-Uni	1999	Cigarettes	0,11
		Alcool	0,24
		Pétrole	1,00
Etats-Unis	1973	Ventes aux consommateurs	0,25-0,39
Canada	1961	Produits de base	0,25
Nouvelle-Zélande	1971-1991	Consommation	0,05-0,14
		Importations	0,02-0,04

Source: Bev Dahlby, The Marginal Cost of Public Funds, MIT Press, 2008, p.79-81.

E Taxes et droits de douane frappant les intrants

L'analyse ci-dessus concernait essentiellement les taxes sur les biens et les services. Toutefois, il est aussi possible de taxer les biens d'équipement, par exemple les antennes. Ces taxes peuvent également se limiter à un simple prélèvement à l'importation ou à un droit de douane. En revanche, si le pays ne fabrique pas le produit concerné, tous les articles correspondants sont soumis au prélèvement; il n'y pas d'effet de protection de la production nationale entraînant une baisse des échanges.

Argument de poids⁹, les taxes (ou droits de douane) sur les intrants sont toujours inférieures aux taxes sur les biens et services finals, puisque les taxes sur les intrants en faussent le prix et incitent donc les entreprises à décider de ne pas produire plus. Ainsi, en cas d'application d'un droit de douane aux équipements de transmission, un opérateur pourrait être amené à utiliser une plus grande quantité de spectre pour un plus petit nombre de stations de base dotées d'équipements de transmission. D'autres utilisateurs seraient de ce fait privés d'un intrant auquel ils auraient eu accès en l'absence de taxes ou de droits de douane. Par conséquent, on opérerait pour des techniques de production inefficaces dans le secteur des télécommunications, et dans d'autres, et les inefficacités auxquelles elles sont associées viendraient fausser encore plus la consommation.

La pertinence de cet argument dépend de la marge de manœuvre qu'ont les fournisseurs de services de télécommunication sur leurs intrants et de la part que les intrants imposés ou soumis à un droit de douane représentent dans les coûts.

⁹ Voir la Section B de l'Annexe.

F Approches générales des taxes sur les produits de base

Du point de vue de l'Etat, l'imposition comporte un élément macro-économique et un élément micro-économique. L'élément macro-économique est associé à trois questions essentielles: le recours à l'imposition pour maîtriser la demande et donc le cycle économique; le recours à l'imposition pour accroître le potentiel productif de l'économie¹⁰ et la vaste question du prélèvement fiscal global dans l'économie, qui dépend en partie des valeurs sociales d'un pays. Il suffit de comparer par exemple les pays nordiques, où la fiscalité et les dépenses sont élevées, et d'autres pays développés où la fiscalité et les dépenses sont au contraire faibles. Les pays en développement privilégient nettement le deuxième cas de figure car le revenu à affectation libre de la population et les moyens de l'administration fiscale sont très limités.

L'élément micro-économique correspond à l'équilibre entre les différents types de taxes et la détermination de leurs niveaux respectifs. Nous nous demandons s'il est judicieux d'appliquer une taxe spéciale à un bien ou un service donné (télécommunications) plutôt que de trouver un juste équilibre entre, par exemple, impôt sur le revenu, taxe sur les dépenses et taxes à la consommation.

A cet égard, l'approche la plus courante est décrite par Tanzi et Zee¹¹, qui a occupé pendant de nombreuses années le poste de Directeur du Département des finances publiques du FMI¹², lesquels ont à l'époque (en 2000) fait observer qu'au cours des années précédentes, l'une des réformes les plus marquantes avait été la mise en place dans les pays en développement, d'une taxe sur la valeur ajoutée à l'exemple de ce qu'avaient fait les pays développés auparavant. Ils remarquent que les effets positifs de ce système sont limités car trop de secteurs ne sont pas soumis à la TVA et qu'il existe de nombreux taux d'imposition, qui sont "attractifs sur le plan politique car ostensiblement – mais pas nécessairement efficacement – au service d'un objectif d'équité". Leur argument incite donc à la mise en place d'une assiette fiscale large associée à un taux uniforme. Puisque l'effet négatif des taxes augmente en fait proportionnellement plus vite que leur niveau, et partant du principe que nous avons une connaissance très limitée voire inexistante des élasticités de la demande par rapport aux prix pour pouvoir mettre en place un système de taux généraux différenciés, un taux d'imposition "tout compris" unique est une bonne solution.

S'agissant des taxes spéciales ou des droits "d'accise", Tanzi et Zee font observer qu'ils devraient être réservés à des biens ou services précis entraînant une "deséconomie", comme le tabac ou l'alcool (d'où l'expression de taxe sur le vice). Si la taxe générale devrait être la plus large possible, les taxes spéciales devraient quant à elles être conçues de manière à accomplir leur mission, qui est précisément de fausser la consommation.

Intéressons-nous de plus près aux arguments en faveur de taux uniformes. Selon Ahmed et Stern, il en existe plusieurs¹³. Tout d'abord, nous ne disposons pas de données permettant de privilégier un taux plutôt qu'un autre sur la base des différentes élasticités; deuxième point, un système à taux unique est plus facile à administrer; troisième point, le fait d'avoir des taux différents entraîne un gaspillage des ressources pour des activités de lobbying; enfin, il est injuste de pénaliser certaines personnes à cause de leurs goûts.

¹⁰ Voir la section 7 ci-après.

¹¹ V. Tanzi et H. Zee, Tax policy for emerging markets: developing countries, Document de travail WP/00/35 du FMI, pages 21 à 24.

¹² Voir aussi: Taxe par la conception, l'examen Mirrlees, Oxford University Press, 2011, Ch. 6.

¹³ E. Ahmed et N. H. Stern, The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries, Cambridge University Press, 1994, pages 67 à 72. Nous ne citons pas ici les arguments plus théoriques des auteurs.

Ahmed et Stern font observer que ces arguments ne sont pas irréfutables et envisagent la possibilité d'associer un taux général d'imposition et des taxes spéciales sur des produits de luxe comme les clubs de golf ou les climatiseurs.

Il est donc prudent de recommander l'application d'un ou deux taux généraux d'imposition et des taxes spéciales pour les produits de luxe ou des biens dont on estime qu'ils sont nuisibles. Il n'existe pas de troisième catégorie de taxes spéciales.

5 Impact de l'imposition: effets sur le secteur des télécommunications/TICs

La présente section contient des observations concernant l'application des réflexions présentées ci-dessus aux différentes formes de taxes visant le secteur des télécommunications (voir la Section 2 ci-avant). D'autres questions particulières sont également abordées.

A Considérations touchant à la répartition

Même si nous n'avons pas connaissance de toutes les études relatives aux effets directs des taxes sur les télécommunications en matière de répartition, nous pouvons toutefois faire certaines observations très générales sur la manière dont ces taxes pourraient affecter les différents groupes. Nous ne sommes évidemment pas en mesure de dire quoi que ce soit sur la façon dont les recettes obtenues grâce à ces taxes sont dépensées.

En règle générale, l'accès aux services de télécommunication¹⁴ dépend de la répartition des revenus dans toutes les différentes tranches d'âge, mais il peut également évoluer d'une génération de consommateurs à l'autre – point important sur le plan de la répartition car dans de nombreux pays, la richesse est détenue par les générations les plus âgées. Ce lien avec les revenus laisse penser qu'au début du processus de développement, et dans une moindre mesure lorsqu'il se poursuit, une taxe sur l'accès aux télécommunications peut être supportée par les plus aisés et être progressive¹⁵. Est-ce souhaitable? La réponse dépend bien sûr des valeurs sociales défendues par les pouvoirs publics et la société, mais il est important en l'espèce de reconnaître qu'un service de télécommunication correspond à la fois à un bien utilisé pour la production et à un produit de consommation. Taxer les intrants, comme expliqué ci-dessus, risque de provoquer une inefficience de la production. Il sera peut-être justifié de taxer la consommation pour des questions de répartition, mais il ne sera peut-être pas simple d'atteindre un objectif et pas l'autre.

Autre problème, l'application d'une taxe payable une fois, par exemple une taxe sur un combiné ou pour activer une carte SIM, risque par ailleurs de pénaliser beaucoup plus lourdement les populations avec peu de ressources disponibles ou un accès limité aux marchés financiers que l'application d'une taxe sur l'utilisation.

La situation est plus complexe dès lors qu'il s'agit de l'utilisation des services de télécommunication. Les populations aisées dépensent a priori davantage dans l'utilisation des services, ce qui laisse penser qu'une taxe sur l'utilisation est progressive. A l'inverse, étant donné qu'il se peut que tous les abonnés paient les mêmes frais d'accès, une taxe sur l'accès est a priori régressive. L'observation formulée ci-dessus vaut également pour ce point, à savoir qu'une taxe sur un bien utilisé pour la production ne devrait pas être considérée de la même manière qu'une taxe sur un produit de consommation. Il faut toutefois noter un autre élément concernant l'utilisation de la téléphonie. Dans la plupart des juridictions fiscales, l'appelant

¹⁴ L'utilisation est traitée séparément ci-après.

¹⁵ En l'espèce, on entend par imposition "progressive" une taxe progressive dont l'effet est proportionnellement moindre sur les revenus des classes les moins aisées que sur ceux des personnes aisées, tandis que l'imposition "régressive" désigne une taxe ayant l'effet inverse.

paie la totalité du prix de l'appel, même si l'appelé en profite également (en d'autres termes, "l'appelant paie"). Dans tous les cas, un appel passé par une personne riche vivant en zone urbaine profite à un habitant pauvre d'une zone rurale¹⁶. Le fait que le marché de l'utilisation a par définition "deux extrémités" (l'appelant et l'appelé) a des répercussions sur le plan de la répartition.

Dans bien des pays en développement, de nombreuses personnes ont migré vers des pays plus riches et les expatriés, ou diasporas, appellent fréquemment leur pays d'origine, en règle générale avec des cartes à prix réduits. Les taxes appliquées aux appels internationaux entrant incombent directement aux expatriés plus riches plutôt qu'à la famille restée dans le pays et il est peu probable que l'application de telles taxes change la direction des flux. Si les recettes sont dépensées efficacement, les personnes restées dans leur pays en tirent un avantage. Il ne faut cependant pas oublier les bénéficiaires pour les appelés. Ces derniers souffrent si les appels deviennent plus courts et moins fréquents. D'autres aspects relatifs à la taxation des appels internationaux sont examinés dans la Section 6 ci-après.

Toutes ces considérations font que les effets des taxes sur les services de télécommunication en matière de répartition sont propres à chaque pays et difficiles à connaître. Evidemment, si les taxes sur les télécommunications représentent une faible part de l'imposition en général, il n'y aura alors peut-être pas lieu de s'en préoccuper. En revanche, si elles sont élevées et représentent une part significative du revenu disponible et des dépenses publiques, il conviendrait alors de se pencher sur les questions de répartition.

B Coût de recouvrement

Nous avons expliqué ci-avant que la maîtrise du coût du recouvrement des taxes était un facteur très important dans les pays en développement, comme le souligne la question: quelles recettes fiscales sont les moins chères à recourir (faibles coûts d'administration fiscale et absence de coûts liés à l'évasion et à la fraude)? L'idéal pourrait être d'appliquer une taxe sur les intrants ou les dépenses d'un grand secteur manifestement prospère soucieuse de sa réputation (éventuellement internationale), dont les transactions font l'objet d'une piste d'audit claire. Dans de nombreux pays, les entreprises de télécommunications mobiles sont les rares à remplir ces conditions.

Sur la base du même argument, il peut sembler plus intéressant d'appliquer des droits de douane aux dispositifs importés et au biens d'équipement de réseau plutôt que de se tourner vers des agriculteurs, des professionnels, des hommes d'affaires ou encore des politiques, etc. avec des ressources et des relations.

C Incidence

Il s'agit d'un élément négligé dans les discussions concernant les taxes de télécommunication, alors que les incidences peuvent être très diverses selon le contexte et seront difficiles à prévoir. Dans un cas extrême, l'incidence de la taxe pourrait être supportée en grande partie par les actionnaires du fournisseur de services, si la taxe entraînait une baisse de la consommation telle que la production diminuerait obligeant les opérateurs à réduire leur offre¹⁷. Il s'en suivrait une légère augmentation des prix et une baisse importante des profits. Les pouvoirs publics s'inquièteraient-ils de cette baisse des profits¹⁸? Cela peut dépendre de la nationalité des actionnaires: si les actionnaires sont étrangers, les

¹⁶ Par exemple, un opérateur mobile mexicain indique qu'un quart de ses abonnés ne passent aucun appel, mais paient un faible montant par mois pour pouvoir en recevoir.

¹⁷ Cet argument est présenté sous la forme d'un schéma en annexe (Figure 4).

¹⁸ Ou, comme présenté dans la Figure 7 de l'annexe, les pouvoirs publics estimeraient-ils que la perte d'une partie du surplus du producteur (en bleu dans la figure) est tout aussi préjudiciable pour la société que la perte de la même partie du surplus du consommateur (en rouge)?

pouvoirs publics pourraient en faire peu cas. Ce serait toutefois un mauvais calcul à long terme si l'opérateur n'a plus aucun intérêt à investir dans le secteur.

Le revers de la médaille pour les pouvoirs publics est que l'entreprise peut décider non seulement de répercuter la taxe, mais également d'appliquer une augmentation supplémentaire, c'est-à-dire "sur-répercuter" la taxe.

En ce qui concerne les fournisseurs de services, nous partons de l'hypothèse que les entreprises sont a priori peu nombreuses sur le marché. Certaines entreprises du secteur mobile auront des interactions avec des concurrents dans d'autres pays. Certains des marchés des services sur lesquels elles exercent leurs activités seront matures, d'autres seront plus jeunes. Malgré ces différences, les décisions sur la tarification, ainsi que sur l'attitude à adopter face aux taxes, seront probablement prises dans le cadre d'un oligopole serré, marqué par un comportement répondant à une stratégie, ce qui a deux conséquences très différentes. D'un côté, les opérateurs risquent de s'entendre de manière à s'assurer que la totalité de l'incidence de la taxe incombera aux consommateurs. De l'autre, si les prix augmentent pour atteindre un niveau équivalent à celui que pratiquerait une entreprise en situation de monopole à la recherche de profits, alors l'incidence de la taxe serait vraisemblablement répartie entre le producteur et le consommateur. Nous savons que dans certains cas, des opérateurs ont, comme on le dit parfois, "financé" la taxe. De nouvelles études empiriques sont nécessaires sur ce point.

L'incidence des droits de douane appelle les mêmes réflexions. Un pays qui achète assez peu d'équipements de télécommunication risque de ne pas pouvoir "faire baisser les prix" en imposant un droit de douane. Si les opérateurs de ce pays étaient "gros" par rapport à l'ensemble du marché correspondant, alors l'incidence du droit de douane pourrait être supportée par l'exportateur. Si le pays pouvait produire lui-même les équipements, alors le risque que le droit de douane entraîne non seulement une diminution de l'ensemble de la demande, mais aussi un report vers les fournisseurs nationaux inciterait encore plus l'exportateur à prendre une partie du droit à sa charge.

Il semble logique de partir du principe que la plupart des pays sont "petits"; en outre, de nombreux pays n'ont pas la capacité de production nécessaire. Il est donc probable qu'ils n'aient pas un poids suffisant dans les négociations et que le droit de douane soit à la charge de l'importateur.

D Effets d'efficience des taxes

La principale question à traiter en l'espèce est de savoir si la demande et l'offre de services de télécommunication présentent des caractéristiques telles que des pouvoirs publics seraient plus enclins à les imposer à la place d'autres services, au motif que l'effet de distorsion provoqué par une telle taxe serait moindre que dans un autre secteur.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les fiscalistes proposent souvent de structurer des taxes sur les produits de base dans un pays de telle façon qu'un ou plusieurs taux d'imposition standard soient appliqués à un très large éventail de biens. Plus le taux d'imposition concerne une large gamme de biens, plus le taux nécessaire pour obtenir un montant de recettes donné est bas. Ce point est important car le coût d'efficacité d'une taxe telle qu'on la présente ici n'est pas proportionnel au taux, mais augmente proportionnellement au carré du taux¹⁹, ce qui signifie qu'en multipliant le taux par deux, on multipliera les dégâts par quatre.

Il est possible d'appliquer un taux inférieur à certains biens et services donnés, en règle générale pour des questions de répartition ou pour encourager la consommation. Certains biens sont frappés par des taxes plus élevées, là aussi pour des questions de répartition ou pour tenir compte du fait que la société n'aime pas ces biens ou qu'ils sont associés à un effet "cumulatif" préjudiciable.

¹⁹ Voir l'Annexe A (Figure 3).

Il apparaît donc que les services de télécommunication sont souvent assujettis à une taxe spéciale, bien qu'ils aient apparemment un effet "cumulatif" positif, présenté ci-après. Les services de télécommunication ne sont plus un luxe. Ce sont aussi des facteurs de production essentiels. Ainsi, ils ne devraient pas figurer sur la liste des biens et services auxquels il est envisagé d'appliquer un traitement fiscal exceptionnellement sévère.

Dans l'univers des services de télécommunication, les raisons liées à l'efficacité motivant l'imposition de certains services plutôt que d'autres reposent-elles essentiellement sur le fait que la demande pour ces services est peu sensible aux variations des prix? Dans le cas des réseaux fixes, on estime que l'accès (location de lignes) est moins sensible aux changements de prix que, par exemple, la téléphonie longue distance. La conséquence n'est pourtant pas celle que l'on pourrait attendre (une faible marge sur la téléphonie et une marge élevée sur l'accès) car cela aurait des effets sur la répartition et dissuaderait les connexions aux réseaux. Dans le cas des réseaux mobiles, la distinction entre accès et appels n'apparaît pas dans le système de tarification et est en partie remplacée par une distinction entre utilisation et dispositif mobile. Comme indiqué ci-dessus, l'imposition peut porter sur la facture mobile, l'achat de la carte SIM ou le dispositif, ou les trois à la fois. Notons que l'imposition des dispositifs risque de freiner le développement des "smart phones" et, partant, des services de données mobiles.

E Taxes frappant les intrants

Comme indiqué ci-dessus, les taxes sur les intrants peuvent nuire à l'efficacité de la production. Elles devraient donc être évitées si l'on se soucie de ce point. Nous supposons que les activités liées aux télécommunications nécessitent des intrants dans des proportions fixes. Dans ce cas, l'effet de distorsion de la production ne serait pas important.

Nous reviendrons sur l'interaction entre les arguments présentés ci-dessus dans la Section 9.

6 Imposition des appels internationaux entrants

Il s'agit d'une forme particulière de droits de douane. En imposant la terminaison d'un appel international entrant, les pouvoirs publics peuvent exploiter la sensibilité relativement faible du prix à une augmentation du prix des appels vers l'étranger ou provoquer des conditions d'offre telles que le fournisseur accepte de prendre à sa charge une grande partie de l'incidence de la taxe (voir la Section 3 ci-dessus et la Figure 4 en Annexe).

La sensibilité de l'acheteur au prix dépendra de la nature de l'appel. Ainsi, un travailleur expatrié qui appelle sa famille risque d'effectuer des appels moins nombreux et plus courts en cas de hausse des prix. En revanche, les appels passés pour suivre un investissement ou des activités réalisées au niveau international seront relativement insensibles à la demande, essentiellement car ils représentent une part assez faible du coût total d'un projet commercial²⁰.

Il faut également aborder le problème de la fraude et de l'évasion. Un appel international entrant peut échapper à l'imposition s'il est pris pour un appel national, ou si on le fait passer pour tel. Pour pouvoir appliquer les taxes, il faudra peut-être surveiller les appels, ce qui peut poser des problèmes juridiques ou

²⁰ L'une des façons d'envisager la chose consiste à reconnaître que les services internationaux de télécommunication sont un entrant pour fabriquer un produit associé à une réactivité donnée de la demande face aux prix. Selon la loi dite de la demande dérivée de Hicks-Marshall, dans certaines conditions, la réactivité de la demande par rapport au prix pour un intrant équivaut à la réactivité de la demande du produit multiplié par la part de l'intrant dans les coûts totaux. Par exemple, si les télécommunications internationales représentent 1% des coûts totaux de la production, alors l'élasticité par rapport aux prix de la demande dérivée pour ces télécommunications est probablement très faible, sauf dans le cas d'un secteur extrêmement concurrentiel. On peut donc en déduire que ces télécommunications pourraient être imposées sans qu'il en résulte un coût d'efficacité trop important (voir les Figures 2A et 2B en Annexe).

autres que nous n'examinons pas ici. Nous nous bornerons à rappeler une fois encore que le coût du recouvrement est un élément important dans le choix de la taxe à utiliser.

Les recettes générées grâce à des taxes de terminaison élevées peuvent être réinjectées dans le secteur, comme expliqué dans la Recommandation UIT-T D.156 adoptée en 2008, au terme de laquelle il est proposé que les pays en développement envisagent d'appliquer une prime d'externalité de réseau aux taxes de terminaison afin de créer un fonds permettant de promouvoir le déploiement des réseaux. Cette proposition a suscité des critiques de la part de l'OCDE²¹, en particulier concernant l'utilisation qui serait faite des fonds ainsi obtenus, mettant en doute l'existence d'une défaillance du marché qui prendrait la forme d'une externalité de réseau et serait suffisamment importante pour justifier de subventionner l'extension du réseau²². Selon l'OCDE, de nombreuses externalités de réseau peuvent dans la pratique être internalisées.

Nous nous intéressons pour notre part à l'aspect du problème lié à la taxation. Est-il justifié d'accorder et un traitement spécial aux appels internationaux entrants en fonction, par exemple, du coût de recouvrement, du risque que leur incidence porte sur des entreprises étrangères, ou en fonction d'autres facteurs. Nous ne pensons pas que cette question puisse nécessairement être tranchée, mais il faudra l'examiner avec beaucoup d'attention²³.

L'analyse ci-avant portait sur la taxation des appels entrants par les pouvoirs publics du pays de l'appelé, mais les pouvoirs publics dans le pays de l'appelant peuvent également décider d'appliquer une taxe. On assiste dans ce cas à une "double imposition", phénomène qui, en l'absence de coordination, peut se traduire à un taux combiné très élevé qui risque de faire baisser la demande dans des proportions telles que non seulement la consommation sera faussée, mais les recettes diminueront²⁴. Il va sans dire que cette situation n'est pas souhaitable mais il peut s'avérer difficile pour les pouvoirs publics des deux pays de trouver une solution, le cas échéant.

L'année dernière, l'UIT a convoqué la Conférence mondiale des télécommunications internationales (WCIT) à Dubaï, Émirats arabes unis (3-14 Décembre 2012), cette conférence a examiné le Règlement des télécommunications internationales (RTI), qui est de traité international contraignant visant à faciliter l'interconnexion internationale et l'interopérabilité des services d'information et de communication, ainsi que d'assurer leur efficacité et de l'utilité publique généralisée et la disponibilité.

L'année dernière, l'UIT a convoqué la Conférence mondiale des télécommunications internationales (CMTI) à Dubaï (Émirats arabes unis), du 3 au 14 décembre 2012. Cette conférence, a révisé le Règlement des télécommunications internationales (RTI), en vigueur – traité international ayant force obligatoire et conçu pour faciliter, à l'échelle internationale, l'interconnexion et l'interopérabilité des services d'information et de communication, ainsi que pour en assurer l'efficacité et l'utilité avec une large disponibilité au niveau du public²⁵.

La nouvelle version du RTI a, dans le cadre de l'article 8 sur la tarification et comptabilité²⁶, une disposition relative à l'imposition ainsi libellée :

²¹ Document N° 152 de l'OCDE sur l'économie de l'Internet, Prime d'externalité de réseau et échange de trafic international, DST/ICCP/CISP(2008)4/FINAL.

²² Ces primes ont été appliquées aux taxes de terminaison nationales par des régulateurs nationaux en Europe et ailleurs.

²³ Un cas contre de telles taxes est mis en évidence dans le rapport GSMA/Deloitte, Impôts sur la téléphonie mobile: surtaxes sur le trafic international entrant, 2011.

²⁴ Voir l'Annexe (Figure 9).

²⁵ <http://www.itu.int/fr/wcit-12/Pages/default.aspx>.

²⁶ <http://www.itu.int/pub/S-CONF-WCIT-2012/en>.

« 8.3.1 Quand la législation nationale d'un pays prévoit l'application d'une taxe fiscale sur les frais de perception pour les services internationaux de télécommunication, cette taxe n'est normalement perçue que pour les services internationaux facturés aux clients dans ce pays, à moins que d'autres arrangements soient conclus pour faire face à des circonstances spéciales. »

Il est important de tenir compte de cette disposition afin d'atténuer les conséquences potentielles et d'assurer que les règles fiscales sont appliquées de façon uniforme et équitable. La situation de la double imposition pour les services des télécommunications internationaux devrait être considérée comme une priorité par les gouvernements. Il est recommandé que les gouvernements, au niveau régional, collaborent plus étroitement sur les questions de taxation des télécommunications, dans la mesure où la fiscalité transfrontalière est une affaire que les Etats doivent négocier pour convenir sur des accords commerciaux.

7 Impact indirect de la taxation des télécommunications: effets macro-économiques

L'un des aspects les plus intéressants et les plus importants du débat concerne un mécanisme d'effet retour que beaucoup considèrent particulièrement fort dans le cas des télécommunications. Cet effet retour fonctionne comme suit. L'Etat prélève une taxe sur les télécommunications. De ce fait, le déploiement des services est ralenti, ce qui a un effet direct sur le revenu national, qui comprend les produits de télécommunication. Toutefois, il y a également un effet cumulatif, car les services de télécommunication sont utilisés dans de nombreux secteurs dans lesquels ils peuvent permettre d'accroître la productivité. Par conséquent, la taxe a un effet plus large sur la croissance du revenu national, et donc sur les recettes fiscales futures.

Examinons les paramètres suivants qui permettent d'évaluer la force de cet argument:

- 1) Niveau de la taxe
- 2) Incidence de la taxe
- 3) Impact de l'augmentation des prix des services qui en résulte
- 4) Impact de l'évolution du volume des achats sur la croissance du PIB
- 5) Recette fiscales directes (compte tenu des fuites, de la fraude, etc.).

Le processus pourrait s'arrêter ici mais il faudra peut-être s'intéresser aux effets directs et indirects sur les recettes fiscales; dans ce cas, deux autres variables doivent entrer en ligne de compte:

- 6) Taux d'imposition marginal du revenu que l'application de la taxe a éliminé
- 7) Taux d'actualisation utilisé pour que les recettes fiscales futures soient les mêmes que celles disponibles aujourd'hui²⁷.

Le nouvel élément clé est l'étape N° 5. En l'espèce, nous nous intéresserons d'abord au "mécanisme de transmission" entre l'utilisation des services de télécommunication et le reste de l'économie, puis nous nous pencherons sur la quantification.

Nous nous intéressons maintenant à l'effet direct et à l'effet cumulatif. Il y a effet direct car l'achat de services de télécommunication accroît la demande finale, sous la forme de la demande si le service est destiné à la consommation, ou sous la forme d'un intrant intermédiaire qui ajoute de la valeur à la

²⁷ Ce facteur est manifestement important. Le taux d'actualisation du point de vue d'un politique avant une élection pourrait bien être supérieur à celui envisagé par le consommateur.

consommation, à l'investissement ou aux exportations si le service est utilisé pour la production. Le même principe pourrait s'appliquer pour des produits comme l'acier ou le caoutchouc.

L'élément supplémentaire est que les services de communication peuvent transformer d'autres secteurs également. Ce point est admis depuis la célèbre étude de l'impact de la téléphonie mobile sur le secteur de la pêche dans le sud de l'Inde, et les travaux de Waverman et autres sur la téléphonie mobile²⁸. On a alors commencé à recenser les différents avantages, qui sont le plus souvent classés comme suit:

- Hausse du débit des flux d'information et de leur qualité: selon certains, il faut accroître à la fois le volume d'informations traitées et le débit des communications pour obtenir des effets positifs, un seul de ces deux facteurs donnant des résultats moins spectaculaires.
- Amélioration de l'accès aux marchés: grâce à l'abaissement des obstacles à l'entrée, élargissement géographique des marchés (mort de la distance), meilleure adéquation de l'offre et de la demande d'emploi, accès accru pour les consommateurs grâce au web, etc.
- Nouveaux processus administratifs et nouvelles structures organisationnelles: amélioration de la gestion des stocks, accélération du processus d'embauche, production à flux tendus, etc. (Par exemple, une grande enseigne d'épicerie exerce des activités aux Etats-Unis dans plusieurs pays d'Amérique latine. Il est signalé qu'en raison de l'absence d'un réseau large bande fiable dans l'un des pays d'Amérique latine, la logistique y est organisée de manière complètement différente par rapport aux Etats-Unis.)
- Renforcement de l'innovation en général: possible grâce à la disponibilité de nouveaux services de télécommunication; les exemples sont nombreux (les réseaux sociaux étant un exemple particulièrement parlant).

Cette théorie est plausible et beaucoup de choses ont été faites pour la confirmer. En l'espèce, nous nous penchons sur ce point en nous intéressant aux études qui établissent un lien entre augmentation de la pénétration des services de télécommunication et évolution de la croissance économique, parfois en faisant la distinction entre effets directs et effets cumulatifs.

Il convient de s'intéresser aux effets cumulatifs car, comme indiqué ci-dessus, le développement de chaque secteur aura des effets directs. Le secteur des communications peut se distinguer par l'externalité qu'il produit. La présence d'une externalité est synonyme de dysfonctionnement du marché, qu'une intervention bien structurée peut corriger. En règle générale, une externalité positive peut impliquer une subvention. En l'espèce, cela peut supposer un niveau de taxe inférieur à la moyenne ou, autre possibilité, un argument contre l'application d'une taxe spécifique aux services de télécommunication.

S'agissant du large bande, le service mobile suscite un problème particulier quant à sa définition. De nombreux abonnés équipés de smart phones bénéficient d'une offre "tout compris" leur permettant de télécharger des données. Est-ce une connexion large bande? Les organismes officiels s'occupant de rassembler des données s'affrontent sur ce point. La Commission européenne collecte des données séparément pour les catégories suivantes:

- i) Tous les services disponibles, cartes SIM et services de données large bande mobiles.
- ii) Utilisateurs mobiles actifs (accès aux services de données dédiés par modems/cartes et autres utilisateurs actifs de services de données évolués équivalant à des services 3G qui utilisent des terminaux mobiles).
- iii) Services de données large bande mobiles par cartes/modems/clés uniquement.

²⁸ R. Jensen "The digital provide: information (technology), market performance and welfare in the South Indian fisheries sector." *Quarterly Journal of Economics*, 122 (3), 2007, p. 879-924; L. Waverman et al. *The Impact of Telecoms on Economic Growth in Developing Countries*, 2005.

Fin 2009, l'Union européenne comptait 200 millions d'utilisateurs de services de catégorie i), 95 millions d'utilisateurs de services de catégorie ii) et 25 millions d'utilisateurs de services de catégorie iii)²⁹.

L'OCDE établit une distinction entre:

- i) les abonnements mobiles standard, avec des débits annoncés d'au moins 256 kbit/s, et qui ont été utilisés au cours des trois derniers mois. L'accès au grand Internet doit être assuré via le protocole HTTP;
- ii) les abonnements dédiés données, qui sont souscrits séparément des services téléphoniques³⁰.

Il va sans dire qu'il est important d'établir la capacité d'assurer un débit seuil que doit avoir une connexion de données mobile, pour que les effets cumulatifs du point de vue de la croissance puissent se faire sentir. Ces effets sont variables avec le temps et en fonction du lieu. La collecte d'un plus grand nombre de données sur les conséquences de la généralisation du large bande mobile dans les pays en développement nous permettra sans doute de mieux comprendre ce phénomène.

Nous allons à présent examiner les résultats des études qui ont été menées dans ce domaine. Dans un premiers temps, nous nous pencherons sur les études préliminaires qui ont été effectuées en ce qui concerne les incidences des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur la croissance de la productivité. La plupart de ces études portent sur les Etats-Unis, où offrent des comparaisons entre les Etats-Unis et l'Europe. Ainsi, il ressort d'une étude faite par Jorgenson et autres, que les TIC ont représenté 50% de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre aux Etats-Unis entre 1995 et 2000 et 33% de cette croissance entre 2000 et 2005³¹. Timmer et van Ark en concluent que plus de la moitié de l'avantage détenu par les Etats-Unis par rapport à l'Europe en matière de croissance de la productivité du travail entre 1995 et 2001 est imputable à un accroissement des investissements consacrés aux TIC³².

Waverman et autres se sont intéressés de plus près à la diffusion des services de télécommunication et ont été les premiers à entreprendre des études sur le secteur de la téléphonie mobile³³. Gruber et Koutroumpis³⁴ ont constaté, dans une étude menée récemment sur cette technologie, que les conséquences étaient plus limitées dans le secteur mobile. On a également mené des études analogues sur les conséquences qu'aurait un accroissement de 10% du déploiement du large bande sur la croissance. On trouvera dans le Tableau 2 un résumé des résultats de certaines études récentes sur ce sujet.

²⁹ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/annualreports/15threport/15report_part2.pdf, p. 94.

³⁰ Voir www.oecd.org/document/46/0,3746,en_2649_34225_39575598_1_1_1_1,00.html.

³¹ D. Jorgenson et al. A Retrospective Look at the US Productivity Growth Resurgence, Federal Reserve Bank of New York, 2007.

³² M. Timmer et B. van Ark, "Does information and communication technology drive US/EU productivity growth differentials?" Oxford Economic Papers, 57(4), 2005, p. 693-716.

³³ L. Waverman et al. The Impact of Telecoms on Economic Growth in Developing Countries, 2005.

³⁴ H. Gruber et P. Koutroumpis, Mobile Telecommunications and Economic Development, Economic Policy, 2010.

Tableau 2: Estimation des effets d'une augmentation du taux de pénétration sur la croissance

Auteur	Pays	Effets sur la croissance d'une augmentation de 10% du taux de pénétration du large bande
Czernich et autres ³⁵	OCDE, 1996-2007	0,9-1,5%
Katz & Avila ³⁶	24 pays d'Amérique latine et des Caraïbes	0,2%
Koutroumpis ³⁷	UE15, 2003-2006	0,26-0,38%
OCDE ³⁸	Pays membres de l'Union européenne, 1980-2009	1,1%

Nous présentons séparément dans le Tableau 3 les résultats d'une étude récente de la Banque mondiale³⁹.

Tableau 3: Estimation des effets d'une augmentation du taux de pénétration sur la croissance des services de télécommunication

Augmentation en pourcentage de la croissance économique pour une augmentation de 10% du taux de pénétration, dans:	Fixe	Mobile	Internet	Large bande
les pays à hauts revenus	0,4	0,6	0,8	1,2
les pays à faible revenu	0,7	0,8	1,1	1,4

Des études très diverses établissent donc une corrélation entre une amélioration de la croissance économique et le taux de pénétration du large bande, mais de profondes divergences subsistent quant à l'importance probable de cette corrélation. S'agissant du large bande, si nous prenons le point milieu entre le chiffre le plus élevé ou le chiffre le plus bas, nous obtenons une incidence de 0,85%. Si nous établissons la moyenne des taux donnés dans les Tableaux 2 et 3, nous obtenons un taux de 0,9%. Sur la base de ce taux, nous pouvons développer l'argumentaire suivant dans les calculs approximatifs ci-après.

³⁵ N. Czernich et al., "Broadband infrastructure and economic growth", *Economic Journal*, 121, mai, p. 505-532.

³⁶ R. Katz, Estimating Broadband Demand and its Economic Impact in Latin America, retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/gaid/unpan036761.pdf>.

³⁷ P. Koutroumpis, "The economic impact of broadband on growth: a simultaneous approach", *Telecommunications Policy*, 33, 2009.

³⁸ OCDE, Incidences économiques de l'Internet/des techniques à large bande, 2011, DSTI/ICCP/IE(2011)i/Rév.1.

³⁹ World Bank, Information & Communication for Development Report, 2009.

Supposons qu'un pays ait un PIB de 100, et que les recettes provenant du large bande, avec un taux de pénétration de 30%, soient de 2.

Une taxe de 20% est imposée au coût annuel total des services à large bande et est entièrement répercutée sur les utilisateurs finals.

L'élasticité des prix en fonction de la demande d'accès au large bande est de $-1,2$ (ou encore de $-0,6$)⁴⁰, ce qui entraîne une baisse de la production de 24% (12%) par rapport à ce qu'elle aurait été autrement et ramène le taux de pénétration à 22,8% (0,35%).

Les recettes fiscales (sur la production ainsi réduite) sont de 0,30 (0,35).

Le recul de 7,2 (ou encore de 3,6) points de pourcentage du taux de pénétration, qui passe de 30% à 22,8% (26,4%) entraîne un fléchissement de la croissance de $7,26/10 \times 0,85\%$ ou 0,61 unités ($3,6/10 \times 0,85$ ou 0,31 unités).

Si le taux marginal d'imposition est de 35%, les recettes fiscales s'établissent à $0,30 - (0,35 \times 0,61)$, ou 0,09 (ou encore $0,35 - (0,35 \times 0,31)$, soit 0,22).

Parallèlement, du fait de l'imposition de la taxe, le PIB perd 0,61 (ou encore 0,31) unité.

Les résultats sont présentés dans le Tableau 4. Du fait que le niveau du PIB au début est supposé être de 100, les effets peuvent être interprétés comme des variations en pourcentage du PIB du pays. Sur les hypothèses énoncées dans le tableau ci-dessus, l'imposition d'une taxe de 20 pour cent sur les services à large bande, en fonction de la sensibilité du bande large par rapport au prix, pourrait réduire le PIB de 0,31 et 0,61 pour cent.

Avec une faible élasticité du prix de la demande, la baisse du PIB de 0,31 unités est compensée par une augmentation des recettes fiscales de 0,22 unités. Avec une élasticité du prix de la demande élevée, lorsque la taxe réduit la consommation, la production baisse de 0,61 unités et les recettes fiscales sont de seulement 0,09 unités. Il s'agit d'un ratio beaucoup plus faible en relation avec l'augmentation du coût du PIB du prélèvement d'impôts.

Tableau 4: Résultats des calculs

Incidence globale d'une augmentation fiscale de 20% sur:	Elasticité prix-demande	
	A. Faible (-0,6)	B. Elevée (-1,2)
- PIB	-0,31	-0,61
- Recettes fiscales	+0,22	+0,09

Le Tableau 4 n'indique qu'une seule sensibilité, dans l'élasticité prix-demande concernant les services à large bande. Comme nous l'avons vu plus haut, si l'on passe d'une sensibilité des prix élevée à une faible sensibilité des prix, le prélèvement fiscal direct augmente et les conséquences défavorables indirectes sur les recettes fiscales sont plus limitées, étant donné que la taxe pèse moins sur le PIB.

⁴⁰ En ce qui concerne les études de l'élasticité des prix en fonction de la demande pour le large bande, voir R. Cadman et C. Dineen, Price and Income Elasticity of Demand for Broadband Subscriptions: a Cross-Sectional Model of OECD Countries, 2008. A. Goolsbee, The Value of Broadband and the Deadweight Loss of Taxing New Technology, 2006. P. Srinuan et autres, The Mobile and Fixed Broadband Battle in the Swedish market: Complementary or Substitution, 2011. L'absence de données fiables sur la demande du large bande mobile dans les pays en développement constitue un handicap majeur.

La sensibilité au prix, ainsi que les sensibilités à d'autres facteurs (voir le début de l'argumentaire ci-dessus) sont présentées dans le Tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5: Sensibilités

Sensibilité	Effet négatif de la taxe sur la croissance	Effets sur les recettes fiscales
Elasticité prix-demande plus élevée	+	-
Part plus élevée du large bande dans le PIB	0	+
Taux d'imposition plus élevé sur les communications	-	?
Taux d'imposition marginal plus élevé sur le PIB	0	+

+ (augmentation); - (baisse); 0 (aucune conséquence); ? (ambigu).

La conclusion qui se dégage de ces calculs simples est que l'incidence macro-économique d'une taxe sur les services de communication peut tout à fait se traduire par une baisse notable de la production, voire, lorsque les conséquences indirectes sont très importantes par une diminution des recettes fiscales⁴¹. Toutefois, le processus comportera inévitablement des retards, de sorte que, comme nous l'avons souligné plus haut, une actualisation sera nécessaire pour en faire en sorte que la diminution des recettes directes soit proportionnelle à l'accroissement des recettes fiscales résultant de la croissance.

Nous analyserons plus loin, dans la section 9, la valeur à accorder à cet argument macro-économique.

8 Etudes de cas des pays d'Afrique subsaharienne sélectionnés

Echantillon

Nous examinerons, dans les lignes qui suivent, le régime fiscal en place dans cinq pays d'Afrique subsaharienne, à savoir le Cameroun, la République démocratique du Congo, le Nigéria, la République sud-africaine et l'Ouganda⁴². Nous aborderons plus particulièrement les causes et les conséquences des différents taux d'imposition appliqués dans ces cinq pays. Les données que nous avons utilisées proviennent de bases de données de GSMA Intelligence et d'études fiscales antérieures publiées par GSMA/Deloitte⁴³. Ces données sont complétées par des renseignements fournis par les opérateurs et les autorités de régulation des pays visés par les études de cas.

La figure 3 montre pour les cinq pays la taxe en proportion du coût total de possession du mobile (TCO), l'impôt en proportion du coût total de l'utilisation du mobile (TCMU) et de l'impôt en proportion du prix du combiné. La TCO varie de 5,4 pour cent au Nigeria à 29,1 pour cent en République démocratique du Congo (RDC). La moyenne pour l'Afrique est de 19,3 pour cent et la moyenne mondiale est de 18,4 pour cent. Le Cameroun enregistre le plus grand impôt en proportion du coût du combiné (49,3%),

⁴¹ R. Katz et autres, *The Impact of Taxation on the Development of the Mobile Broadband Industry*. Cet ouvrage, non daté, donne des estimations de l'incidence sur les recettes fiscales de cinq pays, d'une réduction d'un point de pourcentage (par exemple de 15% à 14%) de la composante fiscale du coût total de possession des mobiles. Dans quatre des cinq pays, le point milieu de la fourchette de résultats représente un accroissement des recettes fiscales; il n'est négatif que dans un pays.

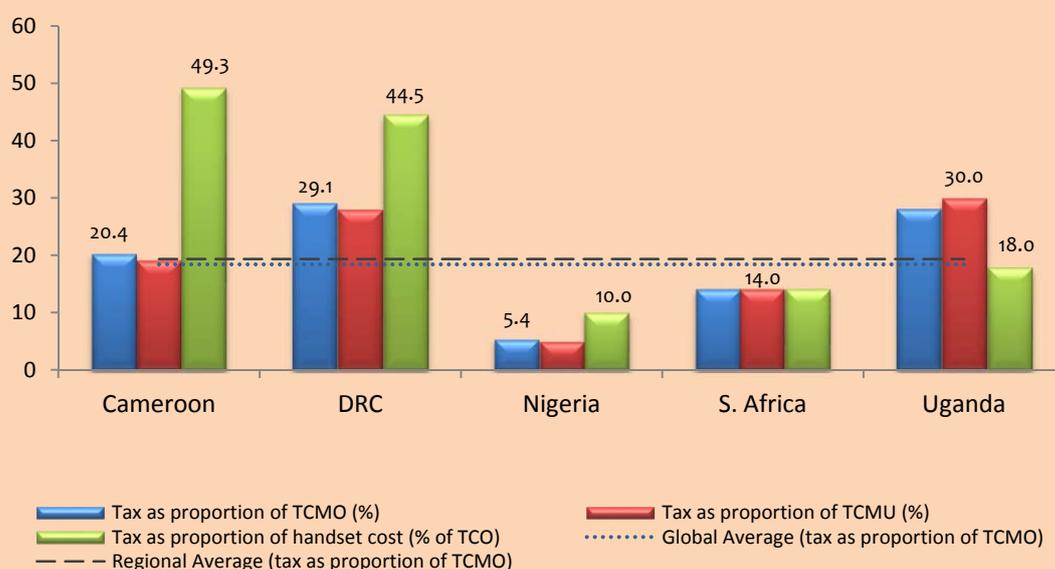
⁴² Afrique sub-saharienne a été choisie en accord avec l'UIT en raison de la vaste expérience observé.

⁴³ Deloitte, *Global Tax Review (2006-2007)*.

principalement représenté par le haut taux d'imposition douanière sur les téléphones à 30 pour cent⁴⁴ suivi de près par la RDC. Le Nigeria enregistre la plus faible imposition (10%) dans l'échantillon.

La Figure 4 indique, pour chaque pays, la taxe en pourcentage du coût total de possession (TCO) du mobile, la taxe en pourcentage du coût total d'utilisation (TCMU) du mobile et de pénétration des services, sous la forme du nombre de lignes pour 100 habitants. Dans l'échantillon, c'est en République Sud-Africaine que le taux de pénétration des services est le plus élevé (105,1%). Les autres pays, à l'exception du Nigeria, ont des taux d'imposition plus élevés, et ils ont aussi des taux de pénétration inférieurs. Toutefois, comme indiqué dans la section 3, les taux de pénétration sont affectés par de nombreux facteurs autres que les taux d'imposition.

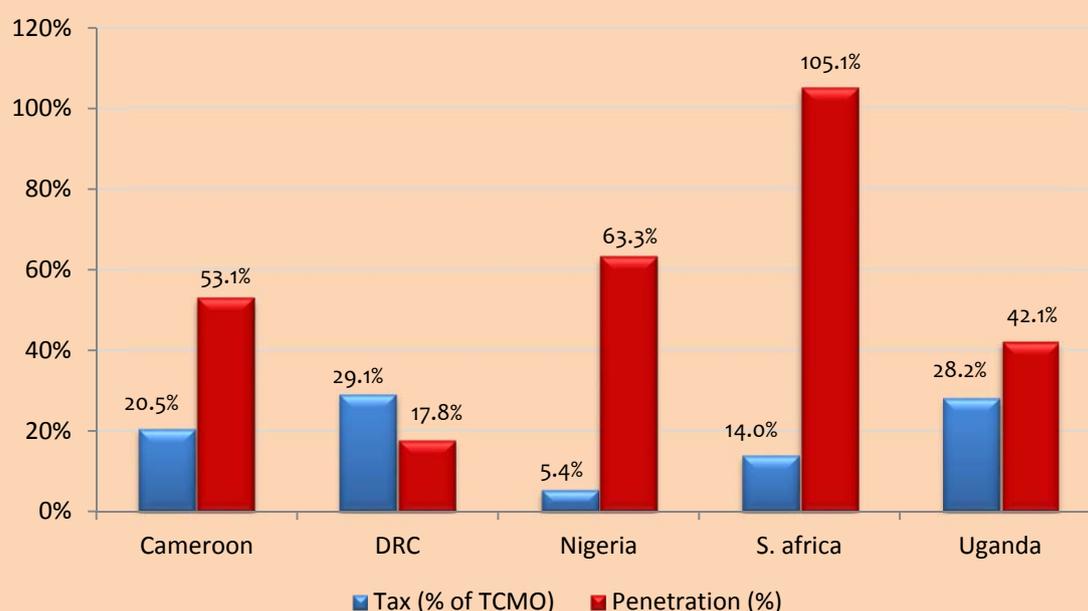
Figure 3 Impôt en pourcentage du coût total de possession du mobile, utilisation du mobile et coûts des appareils



Source: GSMA/Deloitte Global Mobile Tax Review (2011).

⁴⁴ Lors de la préparation de cette étude, au Kenya et au Sénégal les gouvernements ont récemment aboli la TVA et les droits de douane sur les combinés. Les taxes liées au nombre total de combinés en Kenya est un peu plus de 2% du coût du combiné tandis qu'au Sénégal, il est de 0,00%.

Figure 4 Pénétration (Q4, 2010) et impôt comme pourcentage du TCO (2011)

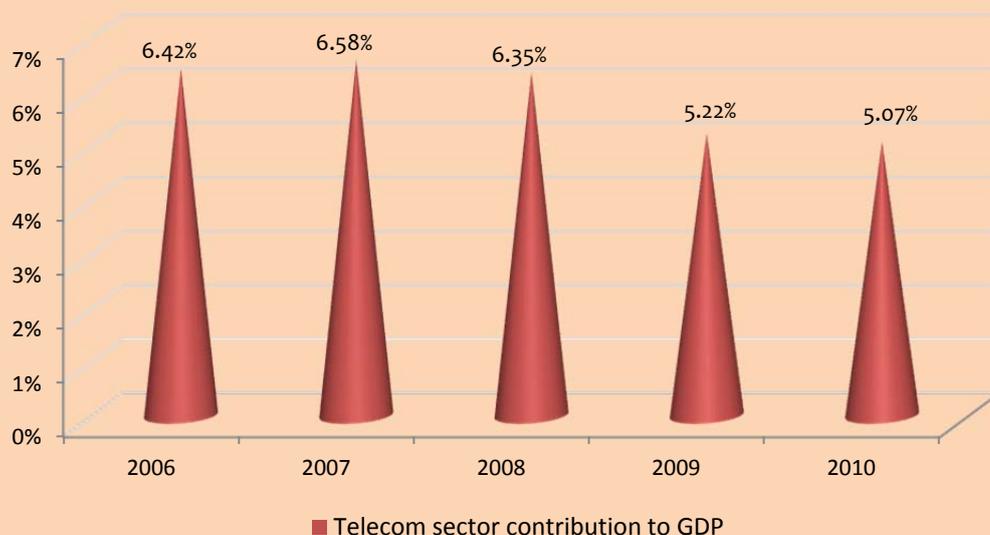


Source: GSMA/Deloitte Global Mobile Tax Review (2011).

Les opérateurs de télécommunications dans de nombreux pays y compris les pays étudiés sont soumis à plusieurs impôts réguliers en plus de certaines taxes spécifiques au secteur. En République démocratique du Congo (RDC), par exemple, en plus des taxes normales, le secteur des télécommunications est soumis à deux autres types de taxes :

- Les contributions directes (payées par les opérateurs):
 - taxe annuelle de fonctionnement : 2 pour cent du chiffre d'affaires (estimation) ;
 - Les frais de fréquence : 2,4 pour cent des revenus (estimation) ;
 - Les frais de numérotation : 2 pour cent des revenus (estimation) ;
 - impôt sur les bénéfices : 40 pour cent.
- Les contributions indirectes (généralement payés par le consommateur) :
 - accès au réseau et les droits d'utilisation: 2 pour cent;
 - surcharge des appels internationaux entrants (également connu localement comme la taxe de régulation): 0,05 pour cent ;
 - taxe sur la consommation: 18 pour cent (en 2012, ce paramètre est va être remplacé par la TVA à 16 %) ;
 - les droits d'accise sur le temps d'antenne : 10 pour cent.

La Figure 5 montre que la contribution des télécommunications au PIB de la RDC est en baisse constante depuis 2006, passant de 6,4 pour cent à 5,1 pour cent en 2010. Une baisse relativement nette (1,13 points de pourcentage) a été observée entre 2008 et 2009, ce qui correspond à la période où plusieurs taxes spécifiques du secteur ont été, soit introduites ou augmentées. Le taux de pénétration du mobile actuel de la RDC peut être affecté par la fiscalité.

Figure 5: Contribution des télécommunications au PIB en République démocratique du Congo (RDC)

Source: Posts and Telecoms Regulatory Authority of the DRC (ARPTC).

Au Cameroun, le secteur des télécommunications est également soumis à aux taxes générales de vente et taxes spécifiques au secteur. Deux opérateurs de réseaux GSM presque de taille égale, MTN et Orange, dont la part de marché combinée est de 86 pour cent, sont les principaux acteurs dans le marché camerounais. Un troisième opérateur historique de ligne fixe Cameroun Telecoms Company (CAMTEL) détient seulement 14 pour cent du marché des mobiles et exploite un réseau mobile CDMA et un réseau fixe. En 2010, le secteur a contribué 74,6 milliards de francs CFA, c'est-à-dire 5,1 pour cent du total des impôts payés au Cameroun.

Les principaux impôts payés par les entreprises de télécommunications sont:

- Les impôts généraux des entreprises:
 - TVA: 19,25 pour cent du chiffre d'affaires avant impôt;
 - Impôt sur les sociétés: 35 pour cent - 38,5 pour cent ;
 - Taxe de licence d'affaires: 25 pour cent - 35 pour cent en fonction du revenu.
- Secteur des taxes spécifiques:
 - Les frais de spectre: forfait annuel de 200 millions de francs CFA (pour un 8MHzs ou 42 canaux);
 - Contribution à fonds spécial de développement des télécommunications: 3 pour cent depuis le Q4 2010, en hausse de 2 pour cent depuis 1998 ;
 - Frais de réglementation: 1,5 pour cent du chiffre d'affaires.

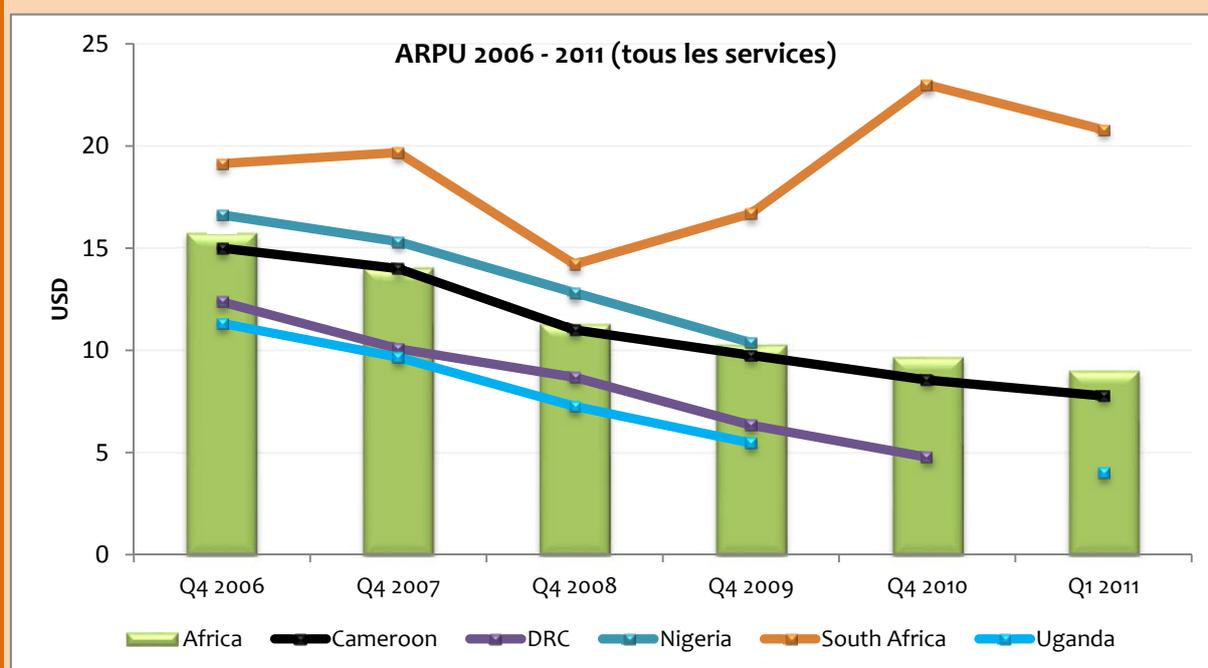
Dans l'échantillon, le Nigeria apparaît comme l'économie avec les impôts les plus bas. Néanmoins, les taxes spécifiques aux secteurs suivants ont été mises en place en tant que pourcentage du revenu d'exploitation :

- Frais de fréquence: 0,14 pour cent ;
- Les frais de numérotation: 0,15 pour cent ;
- Frais sur la technologie, recherche et développement : 0,04 pour cent ;
- Frais de réglementation: 2,9 pour cent.

Le trafic de données a également connu une croissance dans les cinq pays, la République sud-africaine en tête. Au 2ème trimestre 2011, la République sud-africaine a atteint 3,2 millions de connexions de données activées, Vodacom ayant plus de 2,2 millions de connexions WCDMA HSPA et MTN plus d'un million. Les récents progrès dans la technologie de téléphone intelligent et l'émergence de nouveaux moyens de fournir l'accès Internet à ceux qui n'ont pas accès à des ordinateurs et moins chers, continueront à alimenter la croissance dans ce secteur.

La Figure 6 illustre les niveaux de recettes moyennes par utilisateur (ARPU), dans les cinq pays considérés, entre le quatrième trimestre de 2006 et le premier trimestre de 2011, exprimés en USD par mois, ainsi que la moyenne sur le continent. L'ARPU a accusé une baisse sur l'ensemble du continent. C'est en République sud-africaine que l'ARPU est le plus élevé, avec une nette progression entre 2008 et 2010. Au Nigéria, l'ARPU a été supérieur à la moyenne sur le continent jusqu'au quatrième trimestre de 2009, tandis qu'en Ouganda l'ARPU ne représente que le quart de celui de la République sud-africaine. Il est donc évident que plus l'ARPU est faible, toutes choses égales par ailleurs, plus la base d'imposition est faible et plus les recettes escomptées sont elles-mêmes faibles.

Figure 6: Recettes moyennes par utilisateur (du quatrième trimestre de 2010 au premier trimestre de 2011) pour tous les services (voix et données), en USD



Source: GSMA Intelligence, 2011.

Taxes sur les combinés et les services

Le Tableau 6 indique les principales taxes acquittées en 2008 par les opérateurs dans les études de cas des pays considérés.

Tableau 6: Taux d'imposition sur les combinés et les services

	Taxes sur les combinés			Taxes sur les services	
	TVA ou taxes analogues	Droits de douane	Autres taxes	TVA ou taxes analogues	Autres taxes
Cameroun	19,3%	29,9%	–	19,3%	–
Rép démocratique du Congo	13,0%	26,50%	–	18,0%	10
Nigéria	5,0%	5,0%	7,5%	5,0%	8,0%
Rép. sudafricaine	14,0%	7,60%	–	14,0%	–
Ouganda	18,0%	–	–	18,0%	12,0% droits d'accise sur le temps d'antenne

Source: données fournies par GSMA.

Il ressort du Tableau 6 que le Cameroun applique les droits d'importation et les taux de TVA les plus élevés sur les combinés et les services, ce qui donne à penser que le gouvernement devrait dégager des recettes relativement plus élevées de cette activité que le Gouvernement de la République sud-africaine par exemple. Or, rien n'est moins sûr, puisque que des taxes élevées favorisent l'évasion fiscale et renchérissent les coûts de la perception. Au Cameroun, comme au Nigéria, le secteur de l'économie informelle a toujours été bien implanté, de sorte qu'il est très coûteux de percevoir des taxes. Nous croyons savoir qu'environ les quatre cinquièmes de tous les combinés au Cameroun ont été achetés dans le secteur informel et que près de 6% des combinés sont offerts par des parents ou amis de la diaspora sous forme de cadeaux (ces cadeaux ne sont assujettis à pratiquement aucune taxe). Le secteur formel des combinés, qui regroupe les opérateurs et les revendeurs agréés, auprès desquels les taxes peuvent être perçues relativement facilement et à moindre coût, ne représente que 12% du marché.

On observe le contraire en République Sud-Africaine, où l'économie repose essentiellement sur le secteur formel. Il semble que 65% des combinés achetés par les utilisateurs finals dans ce pays proviennent du secteur formel, contre 12% au Cameroun; 4% des combinés ont été achetés à des proches ou amis de la diaspora et près de 30% ont été achetés auprès de distributeurs du secteur informel. S'il est difficile d'obtenir les chiffres exacts des recettes, perçues sous la forme de TVA et de droits d'importation, de la vente de combinés, tout porte à croire que le Gouvernement de la République Sud-Africaine dégagera, en valeur relative, davantage de recettes à terme que le Cameroun, bien que ce pays applique les taux de TVA et les droits d'importation les plus élevés.

L'application par le Cameroun d'une TVA et de droits d'importation élevés sur les combinés favorise également l'arrivée sur le marché de combinés piratés et de mauvaise qualité. On trouvera dans le Tableau 7 des données fournies par GSMA/Deloitte sur le coût des combinés en pourcentage du coût total de possession (TCO). Il est intéressant de noter qu'au Cameroun, malgré une TVA et des droits d'importation élevés sur les combinés, le coût des combinés en pourcentage du coût total de possession est l'un des plus faibles, ce qui signifie soit que les autres éléments qui entrent dans la composition du TCO du Cameroun sont très élevés, soit que le prix du marché d'un combiné ne reflète pas les taux de la TVA et les droits d'importation qui sont censés être acquittés sur ces éléments.

Tableau 7: Coût des combinés en pourcentage du TCO

	Cameroun	République démocratique du Congo	Nigéria	République sudafricaine	Ouganda
Combiné (% du TCO)	4,33%	6,68%	3,82%	5,28%	6,73%

Examinons à présent quelles seraient les conséquences sur les recettes si le Cameroun abaissait la TVA et les droits d'importation sur les combinés? Il en résulterait probablement un élargissement du secteur formel des combinés, au détriment du secteur informel, la présence sur le marché de combinés de meilleure qualité et, ce qui plus important encore, une diminution du coût de la perception de la TVA et des droits d'importation, sans oublier un (probable) accroissement des recettes pour l'Etat. Enfin, l'efficacité de production du secteur de la téléphonie mobile s'en trouverait renforcée, ce qui aurait des effets cumulatifs positifs sur l'économie dans son ensemble.

Pour ce qui est des taxes sur les services, il ressort du Tableau 6 que c'est en Ouganda que le taux d'imposition global sur le temps d'utilisation est le plus élevé, le Cameroun appliquant la TVA la plus élevée et le Nigéria la TVA la plus faible. L'étude de Frontier Economics montre que l'Ouganda connaîtrait une augmentation d'environ 14% du nombre total annuel moyen de minutes d'utilisation et une diminution de l'ordre de 9,2% des coûts d'utilisation annuels moyens, si l'on était amené à supprimer dans ce pays toutes les taxes spécifiques sur le temps d'utilisation⁴⁵.

Il ressort d'une analyse similaire de la situation en Ouganda que si, en 2009, le Gouvernement avait réduit les droits d'accise sur l'utilisation, il aurait subi des pertes de recettes pendant quelques années, mais aurait atteint la neutralité, sur le plan des recettes, en 2014, avec une progression des recettes fiscales de l'ordre de 14,5% en 2019.

Tendances et perspectives

Une analyse préliminaire des données montre ce qui suit:

- Un grand nombre d'administrateurs fiscaux commencent à comprendre que les services de télécommunication diffèrent quelque peu des autres services et produits fournis dans une économie, dans la mesure où ils permettent de stimuler davantage la croissance économique et le développement social. C'est précisément pour cette raison que certaines taxes propres au secteur ayant des effets négatifs sur la pénétration et l'utilisation sont soit réduites, soit complètement supprimées. Au Cameroun par exemple, le Gouvernement, sur recommandation du Chef de l'Etat, envisage d'instituer une TVA nulle sur tous les produits TIC, y compris les combinés et les ordinateurs. Mis à part les pays considérés dans notre échantillon, le Kenya a supprimé dernièrement les droits d'importation et certaines taxes spécifiques frappant les combinés cela a conduit à une forte augmentation du niveau de pénétration⁴⁶. Récemment des surtaxes imposées sur le trafic international entrant du Sénégal ont été suspendues et que des exemptions fiscales ont été accordées et sont actuellement étendues à de nombreux pays, tels que le Nigéria, afin d'encourager les investissements dans les infrastructures.
- Dans une certaine mesure, ces tendances vont à l'encontre de ce qui se passe dans d'autres pays, où le secteur des télécommunications, du fait qu'il dispose d'un flux de trésorerie généralement favorable, semble constituer une source de recettes relativement facile pour

⁴⁵ ICC Discussion Paper on the Adverse effects of Discriminatory Taxes on Telecommunications Services, 2010.

⁴⁶ Deloitte and GSMA, Téléphonie mobile et impôts au Kenya, 2011

réduire les déficits, comme en témoignent les exemples de la Croatie, de la Hongrie, du Mexique et d'autres pays. En l'Afrique, des opérateurs du Mozambique ont indiqué que les recettes de l'interconnexion locale faisaient l'objet d'une double imposition, puisque d'une part, elles sont taxées au titre des appels sortants de l'opérateur d'origine et que, d'autre part, elles sont taxées au titre des recettes d'interconnexion de l'opérateur d'arrivée.

- Il va peut-être y avoir une prise de conscience accrue des conséquences de l'application de taxes de télécommunication très élevées. Avoir recours à des taux d'imposition élevés ou augmenter les taxes pour générer des recettes risque d'être contraire à l'objectif recherché, comme nous l'avons vu dans l'exemple ci-dessus des taxes sur les combinés qui ont pour effet de faire baisser les ventes dans le secteur formel. En revanche, une réduction de la TVA et des droits d'importation sur les combinés fera que le marché, au lieu de relever du secteur informel, sera détenu par les opérateurs titulaires de licences et les concessionnaires exclusifs, auprès desquels il sera moins coûteux de percevoir les taxes et dont les produits auront plus de chances d'être fiables.
- Les augmentations et les baisses de taxes peuvent avoir des conséquences variables. Ainsi, il a été signalé qu'en République Sud-Africaine, une réduction fiscale ne s'était pas traduite par une diminution équivalente du prix de détail des services (encore qu'un opérateur ait fait valoir que cette réduction avait entraîné une amélioration de la qualité de service). Ailleurs, certains opérateurs ont dû absorber les augmentations fiscales, simplement pour conserver leur part de marché. Tel est le cas actuellement du Mozambique, où un opérateur absorbe une partie de la charge fiscale pour le consommateur qui est imposée à la propriété de la carte SIM.
- Si l'on veut que le secteur des télécommunications procure le meilleur rendement possible en tant que source de croissance, les autorités fiscales, les autorités de régulation et les opérateurs doivent travailler ensemble. Ainsi, il serait particulièrement utile de procéder à des consultations fiscales avec les principaux partenaires avant de prendre des décisions en matière fiscale de première importance, de manière à analyser les effets de distorsion que chaque taxe pourrait avoir sur la qualité et la quantité de services ainsi que les risques de perte de bien-être. Dans de nombreux pays, l'organisation chargée de fixer la plupart des taxes acquittées par les opérateurs (TVA, droits d'importation, impôt sur les sociétés, droit d'accise, etc.) est l'autorité fiscale centrale, qui relève souvent du Ministère des finances. D'après ce que nous avons observé, la communication en matière fiscale entre les autorités fiscales et les opérateurs n'est pas toujours aussi interactive et positive que la communication entre le régulateur et les opérateurs. S'il est vrai que les opérateurs sont en général opposés aux taxes, il pourrait être intéressant de tenir compte de leur avis pour établir ou améliorer la structure d'un niveau de taxes donné.
- Il est difficile d'expliquer les différences entre les taux d'imposition des pays considérés, car il s'agit d'un ensemble de variables économiques, politiques et sociales. Les taxes perçues sur les télécommunications reflètent généralement le régime fiscal national, que la Banque mondiale a examiné dans son rapport annuel sur la "facilité de faire des affaires"⁴⁷. Un pays comme le Cameroun a l'un des taux de TVA les plus élevés d'Afrique, tous secteurs confondus, et pas uniquement dans le secteur des télécommunications. Des groupements économiques régionaux comme l'Union européenne, la CACEU et la CDAA contribuent également aux taux d'imposition actuels, étant donné qu'une TVA et des droits d'importation communs sont souvent appliqués dans tous les pays.

⁴⁷ www.doingbusiness.org/.

9 Examen et recommandations

A Effets de l'imposition sur les entreprises et les consommateurs

A la différence des pouvoirs publics, les entreprises et les consommateurs concernés réagissent en général sans ambiguïté aux taxes spécifiques qui sont imposées aux services qu'ils produisent et consomment, même si une analyse de l'incidence fiscale donne à penser qu'ils en pâtissent à des degrés divers, en fonction des circonstances. Il arrive même qu'une entreprise bénéficie effectivement d'une taxe: en effet, si la taxe est de 1 \$ l'unité, et que l'entreprise augmente le prix de plus de 1 \$, celle-ci perçoit alors plus que le montant de la taxe. Il serait rassurant de croire que les recettes de ce genre sont rares ou pathologiques. L'analyse exposée dans la section 3 ci-dessus semble indiquer que ce phénomène survient dans le cas de produits connus, mais il n'y a aucune raison évidente pour laquelle les services de télécommunication devraient figurer au nombre de ces produits.

Faire en sorte qu'une taxe sur les télécommunications soit équitable pour les consommateurs n'est pas chose facile. Les utilisateurs aisés achèteront vraisemblablement, tant pour leur consommation que pour des raisons professionnelles, des dispositifs plus coûteux et utiliseront davantage leur réseau pour la transmission de la voix et des données. Un grand nombre de consommateurs démunis vivant dans les zones rurales reçoivent essentiellement leurs appels sur un combiné très bon marché. Il se peut qu'il n'existe aucun système général de redistribution.

Enfin, il faut tenir compte des effets des tarifs. Dans la plupart des analyses économiques, on considère que l'imposition de tarifs douaniers sur les importations est inférieure à une taxe sur les ventes ou à la TVA. De fait, il s'agit d'un cas particulier illustrant l'argument, avancé dans la section 4 et dans l'annexe, à l'encontre des taxes sur les intrants, qui ajoutent une distorsion de la production à la distorsion de la consommation résultant de la mise en œuvre d'une politique fiscale réaliste. Dans le cas des droits de douane, la protection des producteurs nationaux vis-à-vis d'importateurs plus efficaces crée une distorsion supplémentaire de la production.

Toutefois, cet argument dépend de la présence de producteurs nationaux à protéger. Il est à craindre que, dans de nombreux pays imposant des droits de douane sur les équipements et dispositifs de réseau, il n'existe aucune capacité de production nationale, même avec un droit de douane. Cette situation résulte des économies d'échelle réalisées par des grandes entreprises connues dans le secteur et s'explique également par le fait que seul un petit nombre de pays peut égaler le niveau technique de ces producteurs.

Dans ces conditions, un tarif douanier équivaut par défaut à une taxe, à deux différences près: premièrement, une taxe spéciale peut-être fixée et deuxièmement, on peut remplacer une taxe, souvent impopulaire, par l'adoption de mesures de protection, lesquelles sont souvent mieux perçues.

B Considérations relatives aux gouvernements et conclusions

Comme nous l'avons vu plus haut, la politique fiscale recommandée selon les principes rigoureux de la micro-économie consiste à appliquer une taxe (ou des taxes) forfaitaire générale, ainsi que des taxes spéciales sur les produits de luxe ou sur les biens et services dont l'importation doit être découragée. Il n'existe pas de troisième catégorie de "taxe spéciale".

Force est de reconnaître cependant que cette approche ne tient pas compte des problèmes particuliers que pose la perception des taxes dans certains pays. La solution évidente à ce problème, qui est particulièrement sensible et s'inscrit dans la durée, est d'améliorer le système d'administration fiscale. Dans l'analyse ci-dessus, nous avons attiré l'attention en particulier sur le problème du recouvrement des taxes, en faisant observer que si ce problème était particulièrement ardu, l'évasion ou la fraude fiscale qui en résulterait aurait deux conséquences négatives, à savoir que les ressources seraient détournées vers des activités préjudiciables, sur le plan social, liées à l'évasion et à la fraude fiscales et que celles-ci, si elles étaient fructueuses, auraient pour conséquence de majorer les taxes acquittées par d'autres, ce qui accélérerait les effets de distorsion. En conséquence, il conviendrait de privilégier les taxes susceptibles

d'être perçues sans que ces effets ne se fassent sentir. Parmi cet ensemble de taxes figurent celles imposées au secteur des télécommunications. Ce secteur comprend un petit nombre d'entreprises exerçant leurs activités d'une manière relativement transparente et qui, du fait qu'elles sont présentes sur de nombreux marchés et sont assujetties à la réglementation en vigueur sur leur marché national, sont moins susceptibles de se livrer à des activités illégales.

En conséquence, si la thèse selon laquelle une taxe spéciale sur les services de communication semble cadrer avec la politique fiscale classique, l'antithèse est qu'une telle taxe pourrait présenter certains avantages du point de vue de la perception fiscale.

Toutefois, un troisième élément entre en ligne de compte, à savoir le lien entre le secteur des communications et la macro-économie. Comme nous l'avons déjà indiqué, il faut prendre en considération deux aspects: un effet direct, qui découle du fait que le secteur des télécommunications est une composante de l'économie, si bien qu'un accroissement de son activité (ou une réduction de cette dernière, imputable aux conséquences d'une taxe) à une conséquence macro-économique. Le deuxième effet à trait aux effets cumulatifs découlant des retombées qu'ont les techniques de communication sur la productivité d'autres secteurs.

Le secteur des télécommunications n'est pas le seul secteur dans lequel il y aurait des effets cumulatifs analogues. Voici plusieurs années, l'auteur d'une nouvelle théorie de la croissance économique a émis l'hypothèse que l'investissement pouvait modifier le taux de croissance d'équilibre à long terme⁴⁸. On s'est employé avec la plus grande énergie à identifier les leviers appropriés sur lesquels les gouvernements pourraient s'appuyer pour en tirer parti, dans le cadre de projets d'investissement judicieusement choisis. A titre d'exemple, on a développé le système de transport et le système éducatif. Dans les deux cas, de nombreux exemples sont venus confirmer cette hypothèse, qui a suscité une très large adhésion.

Nous voulons ainsi attirer l'attention sur le fait que plusieurs secteurs affirment être un moteur de croissance de l'économie. Certes, ils ont peut-être raison, mais il leur faut satisfaire une contrainte supplémentaire pour être crédibles, à savoir que lorsque les contributions de chaque secteur vont de pair avec une amélioration générale du capital humain et des progrès scientifiques et techniques, ces secteurs ne doivent pas "épuiser" de manière excessive la croissance réelle: la validité de ces affirmations doit au préalable être vérifiée.

Notre propos n'est pas de laisser entendre que les affirmations dont il a été question dans la section 7 ci-dessus ne satisfont pas à cette vérification. Ainsi, les estimations de la Banque mondiale données dans le Tableau 2 ci-dessus indiquent que si dans un pays à faible revenu, le taux de pénétration du mobile atteint dans un premier temps 90%, et que le taux de pénétration du large bande atteint 50%, le PIB de ce pays augmentera, sur une période de 10 à 15 ans, de 14%. A notre sens, cela est parfaitement envisageable.

Toutefois, il existe toute une série d'estimations statistiques des effets. Comme nous l'avons vu dans l'examen partiel des ouvrages consacrés à la question, le Tableau 2 cite quatre études de l'incidence, sur la croissance du PIB, d'un accroissement de 10% du taux de pénétration du large bande. Dans deux de ces études, les chiffres avancés varient entre 0,2 et 0,3%. Dans les autres études, les chiffres sont supérieurs à 1%. Nous ne disposons en particulier de pratiquement aucune estimation des incidences de la croissance du large bande mobile à haut débit dans les pays en développement, mais il sera remédié prochainement à cette lacune.

Selon notre interprétation, les résultats témoignent de l'existence d'un "effet" spécial des télécommunications, mais s'il ne s'agit peut-être pas uniquement d'un effet de ce secteur, dont la taille reste incertaine. Comme le montre notre analyse illustrée dans la section 7, il n'est guère difficile de

⁴⁸ N. Crafts, "Post-neoclassical endogenous growth theory: what are its policy implications?", *Oxford Review of Economic Policy*, 1996 (2), p. 30-47.

produire des calculs qui font apparaître qu'une taxe sur les services de télécommunication réduit la croissance, mais engendre en revanche des recettes accrues. En pareil cas, si l'on n'applique pas la taxe, on ne pourra pas à la fois créer plus de croissance et générer plus de recettes fiscales et il se peut que les conséquences soient ou bien davantage de croissance, ou bien davantage de recettes fiscales.

Pour arriver à une synthèse, nous devons à présent pondérer au moins trois effets⁴⁹:

- 1) une présomption fondée sur un raisonnement général de la politique fiscale en faveur de pas accorder des exceptions au secteur des télécommunications;
- 2) une préoccupation au sujet des coûts différentiels de recouvrement de l'impôt, et
- 3) la possibilité que l'imposition d'une taxe puisse générer plus de recettes fiscales, mais au détriment de la croissance.

Nous avons formulé une hypothèse fondée sur une argumentation générale relative à une politique fiscale ne prévoyant aucun traitement d'exception à l'égard des télécommunications; nous avons aussi examiné les problèmes liés aux coûts différentiels du recouvrement des taxes et pris en compte le fait qu'un que l'application d'une taxe pouvait générer davantage de recettes fiscales, mais aux dépens de la croissance. Concilier ces différents impératifs s'inscrira probablement dans un processus propre à chaque cas. Il ne sera pas toujours inutile d'imposer une taxe spéciale. On peut même envisager des cas dans lesquels il s'agira de la politique la moins défavorable possible. Cependant, les gouvernements devront faire preuve de la plus grande prudence avant d'imposer de nouvelles (ou d'autres) taxes sur les télécommunications et n'agir dans ce sens que s'il n'existe aucun autre moyen moins préjudiciable d'augmenter les recettes fiscales qui est moins dommageable pour l'économie en termes de distorsion du marché et les effets négatifs sur la croissance économique.

Comme expliqué précédemment, pour que l'industrie des télécommunications puisse obtenir le maximum d'avantages en tant que source de croissance, les autorités fiscales, les autorités réglementaires et les opérateurs doivent travailler ensemble. Par exemple, en tenant une consultation fiscale avec toutes les parties prenantes avant que des décisions fiscales essentielles soient prises.

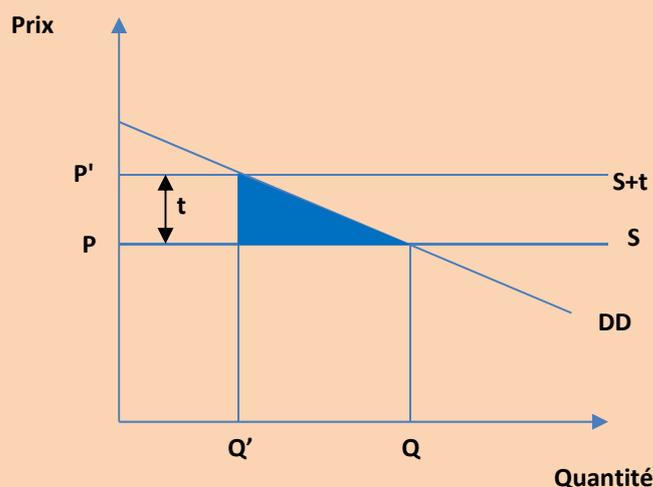
⁴⁹ Cette formulation n'exclut pas l'existence d'autres facteurs susceptibles d'avoir de l'importance dans certains cas particuliers.

Annexe: Approche schématique simple en matière d'imposition

A Effets des taxes sur les services sur le bien-être

Le cas le plus simple est celui dans lequel on applique une taxe à un service qui est fourni dans un contexte de concurrence. Ce cas est représenté sur la Figure 1. On peut augmenter l'offre à un prix constant, de sorte que la courbe de l'offre S est horizontale. La courbe de la demande est DD . Le prix avant impôt et la quantité sont P et Q .

Figure 1: La taxation des services concurrentiels fournis



Source: Auteurs.

Une taxe à un pourcentage déterminé est désormais imposée au service. La courbe de l'offre après imposition de la taxe est maintenant représentée par $S+t$. Le nouveau prix et la nouvelle quantité sont respectivement P' et Q' . Quelles ont été les conséquences préjudiciables sur l'économie? On peut dire notamment que les consommateurs qui continuent d'acheter le service, jusqu'au produit Q' , paient le prix habituel, mais désormais majoré de la taxe, qui va au gouvernement. En somme, il n'y a aucun changement, si la recette fiscale est évaluée à la valeur nominale.

Toutefois, il convient de signaler un autre changement. Les consommateurs qui achetaient généralement le segment $Q'Q$ ne le font plus au prix plus élevé après impôt. Ils sont donc perdants, en ce sens qu'avant l'imposition de la taxe, ces unités été achetées à un certain prix, mais les acheteurs lui ont en fait attribué une valeur comprise entre P et P' . Etant donné que les unités ne sont plus achetées, les anciens acheteurs sont pénalisés par leur évaluation excessive du service par rapport au prix qu'ils doivent payer pour en bénéficier (surplus du consommateur). En conséquence, de ce point de vue, la perte de bien-être résultant de la taxe correspond au triangle ombré.

A noter que cela n'a rien à voir avec la question de savoir quels consommateurs en particulier sont affectés. La perte de bien-être n'est donc pas fonction de tel ou tel consommateur, mais découle simplement de la perte de "surplus" par un consommateur donné.

Passons maintenant à la Figure 2. La Figure 2A reproduit la Figure 1; et la Figure 2B diffère de la Figure 2A uniquement en ce qui concerne la pente de la courbe de la demande, qui, sur la Figure 2B, fait apparaître une sensibilité au prix nettement inférieure. Il est évident que le triangle correspondant à la perte de bien-être de la Figure 2B est plus petit, ce qui illustre le fait que la taxe indiquée sur la Figure 2B a un effet de distorsion moindre sur la consommation que celle de la Figure 2A. Au reste, si dans la limite, la courbe

de la demande de la Figure 2B était complètement verticale, ce qui indiquerait que la taxe a été sans effet sur la consommation, le triangle correspondant à la perte de bien-être disparaîtrait complètement; il n'y aurait donc aucun effet de distorsion sur la consommation et la perte de bien-être serait nulle.

Figure 2A: la taxation des services concurrentiels fournis concurrentiels

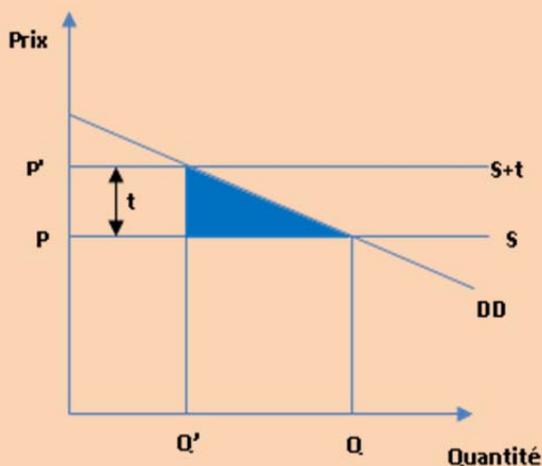
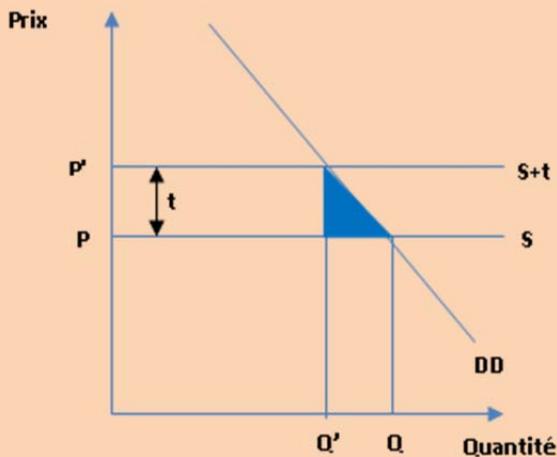


Figure 2B : la taxation des services fournis avec moindre sensibilité aux prix



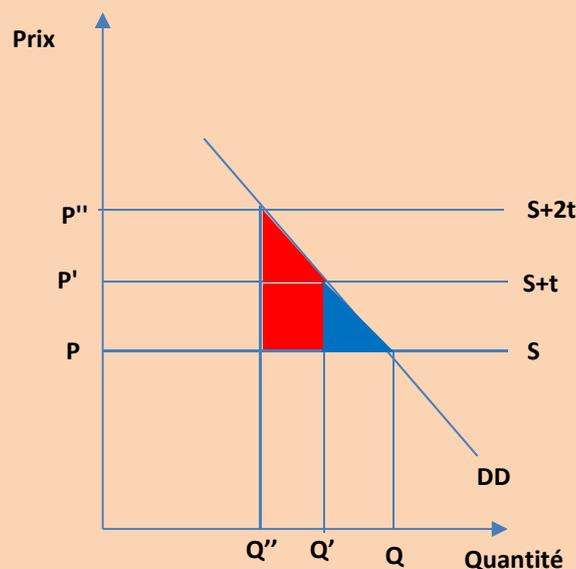
Source: Auteurs.

Cette constatation est lourde de conséquences, puisqu'elle semble indiquer qu'il y a lieu d'imposer des taxes sur les services lorsque les taxes en question ont des effets limités sur la demande. Ainsi, si l'augmentation du prix de la location d'une ligne de télécommunication fixe influe peu sur la demande de lignes, alors qu'une augmentation du prix des appels réduit sensiblement la demande de ces appels, il conviendra alors de privilégier l'application de taxes sur les lignes⁵⁰. Ce choix pourrait être préjudiciable sur le plan de la répartition, si les plus démunis consacrent proportionnellement plus de dépenses aux lignes qu'aux appels, mais ce facteur n'est pas pris en considération. Nous allons examiner l'intérêt que présente cette règle dans les lignes qui suivent.

Cette méthode de mesure de la perte de bien-être découlant d'une taxe à une autre conséquence importante: ainsi qu'il ressort des Figures 2 A et B, la surface du triangle correspond à la perte de bien-être. Supposons que le taux d'imposition ait doublé, comme indiqué sur la Figure 3. Cela a pour conséquence non pas de doubler, mais de quadrupler la perte de bien-être initial. Autrement dit, d'une manière plus générale, la perte de bien-être augmente au carré de l'augmentation de la taxe, de sorte que si, par exemple, l'on multiplie par trois le taux, la perte de bien-être sera multipliée par neuf.

⁵⁰ Cette règle est plus connue officiellement sous le nom de règle de Ramsey, selon laquelle le taux de la taxe devrait être inversement proportionnel à l'élasticité prix-demande. Ainsi, si le niveau de la demande de X est deux fois plus sensible au prix que le niveau de la demande de Y, le taux d'imposition sur Y devrait être deux fois plus élevé que le taux d'imposition sur X.

Figure 3 : L'effet de doubler le taux d'imposition



Source: Auteurs.

Ce principe est appliqué aux services de télécommunication ci-après. Cependant, plusieurs économistes ont procédé à des estimations de la charge fiscale excessive, c'est-à-dire qu'ils ont calculé le coût total de la perception d'un euro de recettes fiscales, après avoir tenu compte du coût du bien-être ci-dessus. Certaines de ces estimations sont présentées ci-après. En général, on pense que la charge fiscale excessive sera plus élevée.

B Taxation des intrants

L'exemple ci-dessus illustre le coût d'une taxe sur les services pour le bien-être. Une autre solution consiste à imposer une taxe à un intrant lors de la production d'un service. Si les secteurs qui produisent l'intrant et le service sont en concurrence, la taxe sera répercutée sur les prix du service, ce qui aboutira à la même distorsion que celle évoquée plus haut. Toutefois, la taxe sur les intrants aura une autre conséquence, puisqu'elle influera sur la composition des intrants utilisés pour créer le service, ce qui renchérra le coût de sa création.

Supposons qu'une taxe spéciale soit perçue sur l'acier utilisé pour construire les pylônes utilisés dans les communications mobiles. Si cette taxe était suffisamment élevée, elle encouragerait l'utilisation de certaines fréquences relativement basses (par exemple 800 MHz au lieu de 2,1 GHz), simplement parce qu'avec ces dernières, le rayon de la zone desservie par une seule station de base est plus petit. La taxe fausserait donc la manière dont le service a été produit, ce qui en créerait un surcoût.

Si l'on imposait une taxe au spectre des fréquences en tant qu'intrant, on observerait l'effet inverse, si bien qu'il serait préférable d'installer un plus grand nombre de stations de base émettant à faible puissance et nécessitant moins de fréquences.

Cet exemple illustre une règle générale régissant l'élaboration des politiques fiscales, et que l'on peut résumer de la façon suivante: "on ne joue pas avec les prix des intrants". Ce principe est plus connu officiellement sous le nom de théorème d'efficacité de *Diamond-Mirrlees* (lauréats du prix Nobel d'économie), selon lequel il convient d'éviter d'imposer des taxes sur les intrants intermédiaires. Il ne s'applique que dans son propre cadre, qui ne prend pas en compte les problèmes de fraude fiscale, etc. S'il s'avérait que l'on peut appliquer des taxes sur un intrant, mais que les taxes sur les services font l'objet de fraude fiscale, il faudrait en tenir compte dans la pratique.

C Incidence d'une taxe

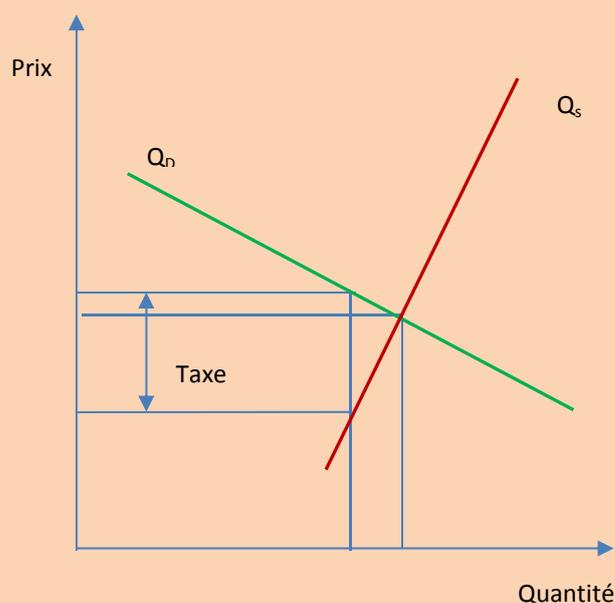
La question primordiale à examiner à présent est de savoir qui paie la taxe?

A première vue, la réponse semble évidente: il s'agit soit du producteur, qui répercute la taxe sur le prix, ou (moins souvent), du consommateur, qui verse une taxe directement à l'organisme chargé de la perception des impôts. Il est vrai que dans certains cas, cette distinction ne crée aucune différence quant au fond mais il y a lieu de tenir compte d'un autre facteur très important.

Supposons qu'une taxe soit imposée sur un service. Si cette taxe est entièrement répercutée, elle réduira d'autant la demande. Toutefois, le producteur pourra en fait en atténuer ces effets, en acceptant de supporter lui-même une partie de la charge fiscale. Par exemple, une taxe de 5 € sur un combiné amènera peut-être un opérateur mobile à abaisser son prix de 2,5 €, et à ajouter la taxe à ce faible montant. Autrement dit, l'opérateur pourrait prendre en charge une partie (voire la totalité) de la charge fiscale, ce qui pour un gouvernement, pourrait constituer un bon résultat, en particulier si le capital de l'opérateur est détenu par des entreprises étrangères.

Cette situation est illustrée sur la Figure 4. La principale différence réside dans la courbe de l'offre, SS. Sur la Figure 1, cette courbe était horizontale, ce qui indiquait que les conditions de production étaient telles que le coût (marginal) de production était constant. Par contre, sur la Figure 4, la courbe présente une pente ascendante, ce qui montre que pour des niveaux de production inférieurs, le coût marginal, représenté par la courbe de l'offre Q_s , est lui aussi inférieur. C'est ce facteur qui encourage les producteurs à accepter une partie de la charge fiscale.

Figure 4 : Une courbe de l'offre en pente ascendante

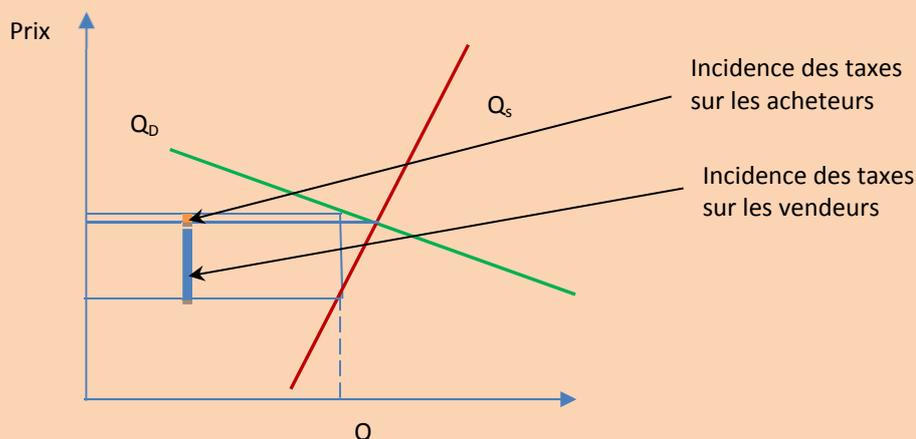


Source: Auteurs.

La manière dont la charge est répartie dépend de la pente des courbes de la demande et de l'offre, comme indiqué sur les Figures 5 et 6:

- Sur la Figure 5, où la demande réagit fortement au prix (la courbe de la demande est plate), le producteur supporte l'essentiel de la charge.

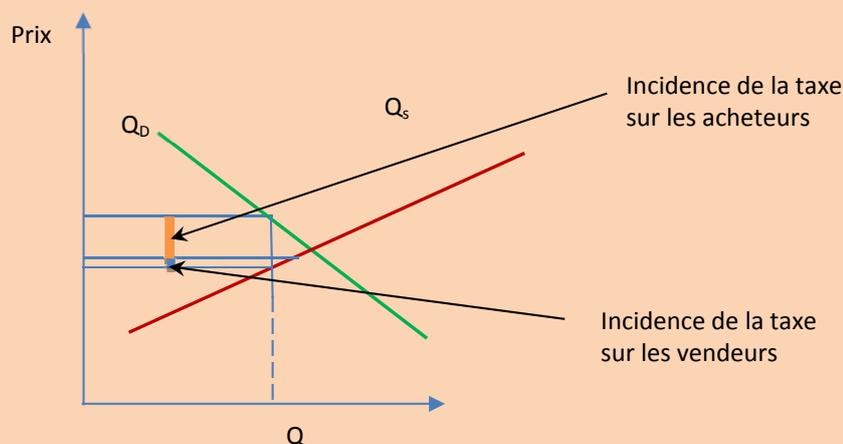
Figure 5 : Incidence de la taxe lorsque la demande est sensible au prix



Source: Auteurs.

- Sur la Figure 6, où l'offre réagit fortement au prix (la courbe de la demande est plate), le consommateur supporte l'essentiel de la taxe.

Figure 6 : Incidence de l'impôt où l'offre réagit fortement dans le prix

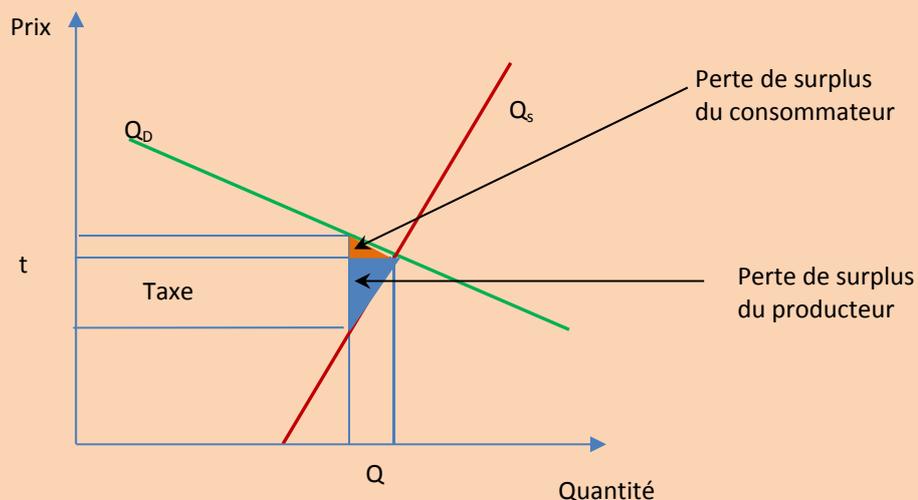


Source: Auteurs.

Du fait de la réaction de l'offre, nous sommes amenés à prendre en considération un autre facteur dans l'incidence d'une taxe. Si le fournisseur accepte de supporter une partie de la charge fiscale, cela l'oblige à réduire le prix avant impôt et le prive ainsi du profit lié au "surplus du producteur" dont il bénéficiait auparavant.

La Figure 8 illustre cette situation, dans laquelle la perte de "surplus du consommateur", qui est désormais plus faible, est remplacée par une nouvelle composante correspondant à la perte de "surplus du producteur". La taxe a pour effet d'accroître les recettes, mais la diminution de la production entraîne une "perte d'efficacité", comme indiqué sur la Figure 7.

Figure 7 : Le surplus du consommateur et le surplus du producteur



Source: Auteurs.

Dans les modèles ci-dessus, nous avons admis que les marchés sur lesquels des taxes étaient imposées étaient en concurrence. Toutefois, un grand nombre de marchés des télécommunications mobiles sont en régime de concurrence imparfaite et beaucoup de marchés des télécommunications fixes bénéficient d'un monopole sous-jacent (qui est fréquemment soumis à une régulation).

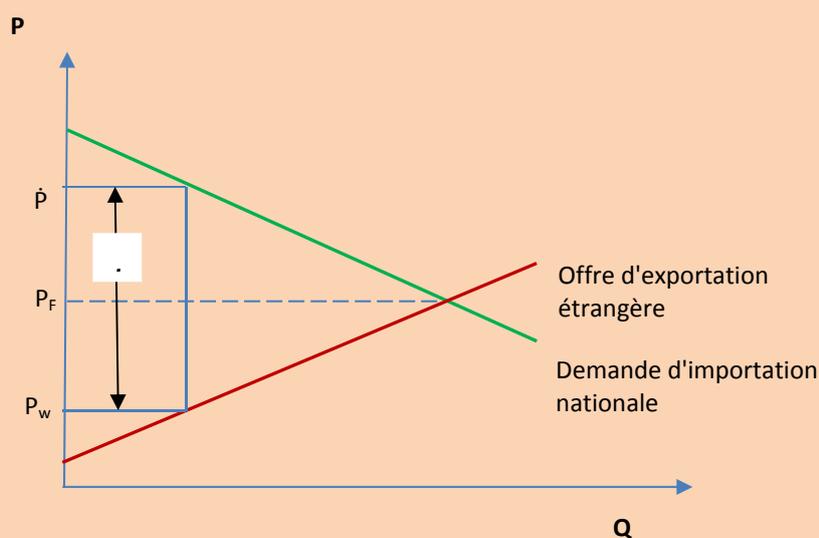
Bien que les résultats obtenus en l'espèce correspondent à des séries d'hypothèses particulières, l'existence de marchés à position dominante et le comportement stratégique des entreprises risquent d'avoir pour conséquence que la taxe sera "sur-répercutée", comme dans le cas où une taxe est répercutée à plus de 100%. Des études empiriques ont mis en évidence des cas de ce type sur le marché japonais de la télévision, et sur les marchés des cigarettes, du pain, du shampoing et des sous-vêtements des Etats-Unis. Sur d'autres marchés à concurrence imparfaite, on a constaté qu'une partie de la charge fiscale reposait sur les producteurs⁵¹.

D Analyse des droits de douane

Un droit de douane est une taxe appliquée uniquement aux importations, qui favorise inévitablement les producteurs nationaux. Les services de télécommunication sont consommés en un lieu donné, en général sur un marché national, mais certains éléments du réseau peuvent être situés ailleurs. Ainsi, dans les réseaux fixes, un appel peut être transféré à l'étranger aux fins de la commutation, mais cela reste relativement rare, si bien que l'application de droits de douane se limite souvent aux intrants de capitaux ou aux dispositifs. Lorsqu'il n'existe pas de production nationale, un droit de douane constitue bel et bien une taxe universelle sur un intrant donné, comme le montre la Figure 8.

⁵¹ Voir D. Fullerton et G. Metcalf, "Tax incidence", in A. Auerbach and M. Feldstein (eds) Handbook of Public Economics, Volume 4, Elsevier, 2002, p. 1823-1828.

Figure 8 : Taxes de douane



Source: Auteurs.

Nul n'ignore que si un pays est le principal acheteur des produits d'un autre pays et impose un droit de douane prétendument optimal, il contraint le fournisseur à baisser son prix et perçoit les recettes fiscales tout en imposant un prix plus bas au fournisseur⁵². Cependant, si le fournisseur prend des mesures de rétorsion, chacun sera perdant.

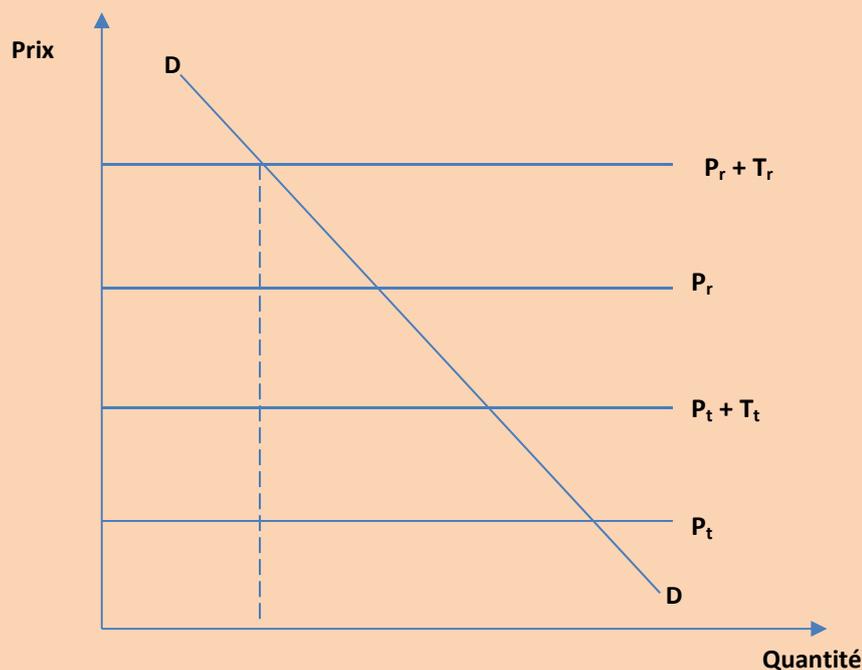
Lorsque les importations sont en concurrence avec la production nationale, l'imposition d'un droit de douane permet de protéger l'industrie nationale et de réduire le prix de l'offre d'exportations. Une grande économie émergente pourrait fort bien se retrouver dans cette situation.

E Double imposition

Que se passe-t-il si deux autorités fiscales sont habilitées à imposer une taxe sur le même service? Cette situation peut se produire dans le cas d'un appel international, où l'appelant du pays d'origine peut être assujéti à une taxe, et où l'opérateur du pays de terminaison de cet appel peut lui aussi être assujéti à une taxe. Cette situation est illustrée sur la Figure 9, qui montre que le prix de terminaison assujéti à une taxe est entièrement répercuté sur l'opérateur d'origine qui fixe le prix de détail de l'appel international sortant, lui aussi soumis à une taxe.

⁵² Un marché sur lequel un pays occupera probablement une position dominante est celui de la terminaison des appels vers ses propres numéros (voir la section 6 ci-dessus), mais cette position dominante sera compromise par la pratique équivalant à celle de la contrebande (et qui consiste à dissimuler l'origine internationale de l'appel).

Figure 9: Incidences de la double imposition



P_t = prix de terminaison; T_t = taxe de terminaison
 P_r = prix de détail de l'appel international
 $P_r + T_r$ = prix de détail majoré de la taxe sur le prix de détail

Source: Auteurs.

Le résultat obtenu s'apparente à celui que l'on obtient dans un processus de production dans lequel le fournisseur d'un intrant occupe une position dominante sur le marché, position qu'il exerce en fixant le prix de l'intrant. Le fournisseur situé en aval ou le fournisseur de détail considère alors cela comme acquis et fixe un prix de détail qui reflète une marge associée à sa propre position dominante sur le marché. Chacun sait que ce processus de "double marginalisation" non coordonnée peut aboutir à des prix parfois supérieurs au prix du monopole qui serait pratiqué par un opérateur intégré.

De même, en cas de double imposition, il arrive que les deux taxes soient supérieures, de manière indépendante et globalement, au niveau qui permet d'optimiser le prélèvement fiscal global. En conséquence, des taux d'imposition excessifs entraînent une forte baisse de la production, empêchant ainsi une optimisation des recettes fiscales.

Union internationale des télécommunications (UIT)
Bureau de développement des télécommunications (BDT)
Bureau du Directeur
Place des Nations
CH-1211 Genève 20 – Suisse
Courriel: bdtdirector@itu.int
Tél.: +41 22 730 5035/5435
Fax: +41 22 730 5484

Adjoint au directeur et
Chef du Département de
l'administration et de la
coordination des opérations (DDR)
Courriel: bdtdeputydir@itu.int
Tél.: +41 22 730 5784
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'environnement
propice aux infrastructures et
aux cyberapplications (IEE)

Courriel: bdtee@itu.int
Tél.: +41 22 730 5421
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'innovation et des
partenariats (IP)

Courriel: bdtip@itu.int
Tél.: +41 22 730 5900
Fax: +41 22 730 5484

Département de l'appui aux projets et
de la gestion des connaissances (PKM)

Courriel: bdtpkm@itu.int
Tél.: +41 22 730 5447
Fax: +41 22 730 5484

Afrique

Ethiopie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
P.O. Box 60 005
Gambia Rd., Leghar ETC Building
3rd floor
Addis Ababa – Ethiopie

Courriel: itu-addis@itu.int
Tél.: +251 11 551 4977
Tél.: +251 11 551 4855
Tél.: +251 11 551 8328
Fax: +251 11 551 7299

Cameroun
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de zone de l'UIT
Immeuble CAMPOST, 3^e étage
Boulevard du 20 mai
Boîte postale 11017
Yaoundé – Cameroun

Courriel: itu-yaounde@itu.int
Tél.: +237 22 22 9292
Tél.: +237 22 22 9291
Fax: +237 22 22 9297

Sénégal
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de zone de l'UIT
19, Rue Parchappe x Amadou
Assane Ndoye
Immeuble Fayçal, 4^e étage
B.P. 50202 Dakar RP
Dakar – Sénégal

Courriel: itu-dakar@itu.int
Tél.: +221 33 849 7720
Fax: +221 33 822 8013

Zimbabwe
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
TelOne Centre for Learning
Corner Samora Machel and
Hampton Road
P.O. Box BE 792 Belvedere
Harare – Zimbabwe

Courriel: itu-harare@itu.int
Tél.: +263 4 77 5939
Tél.: +263 4 77 5941
Fax: +263 4 77 1257

Amériques

Brésil
União Internacional de
Telecomunicações (UIT)
Bureau régional
SAUS Quadra 06, Bloco "E"
11^o andar, Ala Sul
Ed. Luis Eduardo Magalhães (Anatel)
70070-940 Brasilia, DF – Brazil

Courriel: itubrasilia@itu.int
Tél.: +55 61 2312 2730-1
Tél.: +55 61 2312 2733-5
Fax: +55 61 2312 2738

La Barbade
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
United Nations House
Marine Gardens
Hastings, Christ Church
P.O. Box 1047
Bridgetown – Barbados

Courriel: itubridgetown@itu.int
Tél.: +1 246 431 0343/4
Fax: +1 246 437 7403

Chili
Unión Internacional de
Telecomunicaciones (UIT)
Oficina de Representación de Área
Merced 753, Piso 4
Casilla 50484 – Plaza de Armas
Santiago de Chile – Chili

Courriel: itusantiago@itu.int
Tél.: +56 2 632 6134/6147
Fax: +56 2 632 6154

Honduras
Unión Internacional de
Telecomunicaciones (UIT)
Oficina de Representación de Área
Colonia Palmira, Avenida Brasil
Ed. COMTELCA/UIT, 4.º piso
P.O. Box 976
Tegucigalpa – Honduras

Courriel: itutegucigalpa@itu.int
Tél.: +504 22 201 074
Fax: +504 22 201 075

Etats arabes

Egypte
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
Smart Village, Building B 147, 3rd floor
Km 28 Cairo – Alexandria Desert Road
Giza Governorate
Cairo – Egypte

Courriel: itucairo@itu.int
Tél.: +202 3537 1777
Fax: +202 3537 1888

Asie-Pacifique

Thaïlande
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau régional
Thailand Post Training
Center, 5th floor,
111 Chaengwattana Road, Laksi
Bangkok 10210 – Thaïlande

Adresse postale:
P.O. Box 178, Laksi Post Office
Laksi, Bangkok 10210 – Thaïlande

Courriel: itubangkok@itu.int
Tél.: +66 2 575 0055
Fax: +66 2 575 3507

Indonésie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
Sapta Pesona Building, 13th floor
Jl. Merdan Merdeka Barat No. 17
Jakarta 10001 – Indonésie

Adresse postale:
c/o UNDP – P.O. Box 2338
Jakarta 10001 – Indonésie

Courriel: itujakarta@itu.int
Tél.: +62 21 381 3572
Tél.: +62 21 380 2322
Tél.: +62 21 380 2324
Fax: +62 21 389 05521

Pays de la CEI

Fédération de Russie
International Telecommunication
Union (ITU)
Bureau de zone
4, Building 1
Sergiy Radonezhsky Str.
Moscow 105120
Fédération de Russie

Adresse postale:
P.O. Box 25 – Moscow 105120
Fédération de Russie

Courriel: itomoskow@itu.int
Tél.: +7 495 926 6070
Fax: +7 495 926 6073

Europe

Suisse
Union internationale des
télécommunications (UIT)
Bureau de développement des
télécommunications (BDT)
Unité Europe (EUR)
Place des Nations
CH-1211 Genève 20 – Suisse
Courriel: eurregion@itu.int
Tél.: +41 22 730 5111



Union internationale des télécommunications
Bureau de Développement des Télécommunications
Place des Nations
CH-1211 Genève 20
Suisse
www.itu.int