

BIBLIOTHÈQUE  
AFRICAINNE  
ET MALGACHE  
TOME 51

*Dirigée par*  
**Pierre-François Gonidec**  
*Professeur émérite à l'Université de Paris I*  
*(Panthéon-Sorbonne)*

# LE POUVOIR FISCAL EN AFRIQUE

ESSAI SUR LA LÉGITIMITÉ FISCALE  
DANS LES ÉTATS D'AFRIQUE NOIRE  
FRANCOPHONE

---

Jean-Baptiste Fotsing †

Docteur en droit

*Préface de*  
*Étienne Le Roy*

Professeur d'anthropologie du droit  
à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)

*Avant-propos de*  
*Pierre-François Gonidec*

Professeur émérite à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)

*Ouvrage honoré d'une subvention*  
*du Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture*

L.G.D.J

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Préface</b> .....	VII
<b>Avant-propos</b> .....	IX
<b>Introduction générale</b> .....	1
<b>CHAPITRE INTRODUCTIF : CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE PHÉ- NOMÈNE DE L'IMPÔT ET DE SA LÉGITIMITÉ</b> .....	3
<b>SECTION I : DE LA LÉGITIMITÉ DE L'IMPÔT EN GÉNÉRAL</b> .....	3
<b>§ I : La légitimité fiscale est fonction de la conception du devoir fiscal</b> .....	3
<b>A. De l'impôt comme obligation sociale</b> .....	3
1) Le fondement théologique du devoir fiscal .....	4
2) Le fondement philosophique du pouvoir d'imposer .....	4
<b>B. De l'impôt comme obligation légale</b> .....	5
1) La condition de légalité .....	5
2) La condition de justice .....	6
<b>§ II : La légitimité du pouvoir fiscal est fonction de la conception de         l'État</b> .....	7
<b>A. Le pouvoir fiscal dans le système libéral</b> .....	8
1) De l'État « individualiste » et du pouvoir fiscal « auxiliaire » ....	8
2) De l'État, organisme supérieur à l'individu et le pouvoir fiscal « autoritaire » .....	8
<b>B. Le pouvoir fiscal dans le système communiste</b> .....	9
1) Du pouvoir fiscal comme instrument de redistribution .....	9
2) Du pouvoir fiscal comme instrument d'organisation .....	10
<b>SECTION II : DU PHÉNOMÈNE FISCAL EN AFRIQUE : PROBLÈME D'IDENTIFICATION ET DE FONDEMENT</b> .....	10
<b>§ I : Le problème méthodologique</b> .....	10
<b>A. Notre champ d'étude</b> .....	10
1) La délimitation matérielle .....	11
2) Le support géographique .....	13
<b>B. Notre approche sera pluridisciplinaire</b> .....	14
1) L'apport de la sociologie .....	14
2) L'apport de la psychologie .....	15
3) L'apport de la démarche anthropologique .....	16

<b>§ II : Du « sacré » au « rationnel » dans le fondement de la légitimité fiscale en Afrique : l'héritage, le jeu et l'enjeu</b> .....	18
A. Le poids du sacré dans le comportement fiscal des sociétés africaines traditionnelles .....	19
B. Le poids de la violence dans l'attitude fiscale de la période coloniale .....	19
C. Le fondement « rationnel » du pouvoir d'imposer et le jeu fiscal dans l'Afrique indépendante .....	20
<b>PREMIÈRE PARTIE : SACRALITÉ ET SOUMISSION AU POUVOIR FISCAL DANS LES SOCIÉTÉS AFRICAINES TRADITIONNELLES</b> .....	21
<b>CHAPITRE I : LE SACRÉ COMME SOURCE DE LÉGITIMITÉ DU POUVOIR FISCAL TRADITIONNEL</b> .....	25
<b>SECTION I : LE CULTE DES ANCÊTRES COMME ASSISE SACRÉE DE LA LÉGITIMITÉ FISCALE DANS L'AFRIQUE NOIRE ANIMISTE</b> .....	25
<b>§ I : La notion d'impôt dans la tradition africaine</b> .....	26
I. Le fondement de l'impôt dans l'Afrique noire traditionnelle .....	26
A. L'impôt comme sacrifice aux ancêtres .....	27
1) De la « dette sacrificielle » envers les ancêtres .....	27
2) Du « sacrifice fiscal » aux ancêtres .....	28
B. L'impôt comme marque recognitive de souveraineté et d'adhésion aux institutions ancestrales .....	29
1) L'impôt, un attribut sacré d'un pouvoir sacré .....	30
2) L'impôt comme acte économique .....	32
II. Essai sur le système fiscal traditionnel .....	33
A. Les « prestations fiscales » sous forme de dation .....	33
1) Les impôts et prestations liés à la terre .....	33
2) Les prélèvements liés à l'élevage .....	37
3) Les droits liés aux activités commerciales .....	37
4) Les droits liés à la pêche et à la chasse .....	38
5) Les droits liés aux activités de justice et de police .....	38
B. Les prestations sous forme de corvées .....	38
1) Les travaux champêtres .....	38
2) Les travaux de construction .....	39
<b>§ II : Introduction à la structuration du pouvoir fiscal traditionnel animiste</b> .....	40
A. Le souverain fiscal comme relais d'un pouvoir qui vient de loin ...	40
1) La légitimité du souverain fiscal est fonction de sa relation aux ancêtres .....	41
2) La légitimité du souverain fiscal est fonction de son efficacité ..	43
B. L'aménagement du pouvoir fiscal traditionnel .....	44
1) Les sociétés à structuration de type « segmentaire » et provincialisation du pouvoir fiscal .....	45
2) Les sociétés à structuration de type « unitaire » et concentration du pouvoir fiscal .....	47

SECTION II : LA CONFORMITÉ À LA VOLONTÉ DIVINE COMME ASSISE SACRÉE DE LA LÉGITIMITÉ FISCALE DANS L'AFRIQUE NOIRE PRÉCOLONIALE ISLAMISÉE	52
§ I : Le phénomène fiscal dans la pensée islamique	52
A. De l'impôt comme exigence coranique	53
1) La conception de l'impôt dans l'islam	53
2) Le système fiscal selon le Coran	56
B. Du fondement du pouvoir fiscal dans l'islam	61
1) La source du pouvoir dans la pensée islamique	61
2) Le calife, détenteur du pouvoir fiscal est un instrument de Dieu sur terre	64
§ II : L'expérience du pouvoir fiscal islamique dans les sociétés négro- africaines précoloniales	67
A. L'« africanisation » de l'impôt islamique	67
1) Le problème de l'innovation de la zakât	68
2) La diversité du contenu de la zakât en Afrique	68
B. L'« islamisation » du pouvoir fiscal en Afrique	70
1) Le problème de légitimité	70
2) La structuration du pouvoir fiscal	72
CHAPITRE II : LE SACRÉ COMME BASE DE LA LIMITATION ET DE LA LÉGITIMITÉ DU POUVOIR FISCALE	75
SECTION I : LE SACRÉ NE FONDE PAS L'ABUS DU POUVOIR FISCALE DANS LA TRADITION AFRICAINE ANIMISTE	76
§ I : Des freins au pouvoir fiscal du fait des institutions de contrôle	76
A. Le contrôle de type aristocratique	76
1) Les parents royaux	76
2) Les grands dignitaires	77
B. Le contrôle de type populaire ou « démocratique »	79
§ II : Le respect de la « légalité fiscale traditionnelle » comme frein au pouvoir du roi	80
A. Le respect des statuts particuliers : l'exemple des maîtres de la terre	81
1) Le statut du maître de la terre	81
2) Le contrepois « fiscal » du maître de la terre	81
B. Le respect de la « légalité fiscale traditionnelle »	82
1) L'idée de la « légalité fiscale traditionnelle »	82
2) La sanction du non-respect de la « légalité fiscale traditionnelle »	83
SECTION II : L'ISLAM, UN FACTEUR DE LIMITATION DU POUVOIR FISCALE	86
§ I : Le contrôle est inséparable de la pensée fiscale islamique	86
A. L'idée de contrôle dans la pensée islamique	87
B. Le pouvoir fiscal dans l'Afrique noire islamisée, un pouvoir « surveillé »	88
§ II : Le respect de la légalité islamique fonde la légitimité du pouvoir fiscal	89
A. La conception de l'impôt doit être conforme aux exigences islamiques	90
1) Quant au respect de l'équité fiscale	90
2) Quant au respect de la légalité fiscale	91

B. L'application de l'impôt doit être conforme aux prescriptions islamiques	91
1) La définition des assujettis .....	92
2) L'assiette et la liquidation de l'impôt .....	92
3) Le recouvrement .....	94
<b>DEUXIÈME PARTIE: LE POUVOIR FISCAL COLONIAL COMME MODÈLE DE POUVOIR ILLÉGITIME IMPOSÉ PAR LA VIOLENCE ET LA RUSE .....</b>	<b>97</b>
<b>CHAPITRE I: LA STRATÉGIE D'IMPLANTATION DU POUVOIR FISCAL COLONIAL COMME MODE D'« INVALIDATION » DU POUVOIR FISCAL TRADITIONNEL .....</b>	<b>99</b>
<b>SECTION I: L'IMPLANTATION DU POUVOIR FISCAL COLONIAL COMME FACTEUR DE DÉSACRALISATION DU POUVOIR FISCAL TRADITIONNEL .....</b>	<b>100</b>
<b>§ I: La désacralisation par la mise en cause des assises traditionnelles     du sacré .....</b>	<b>100</b>
A. Le viol des symboles du sacré traditionnel .....	100
B. L'action du christianisme .....	101
1) Le fait de l'Église missionnaire .....	102
2) Le fait des Églises noires .....	104
<b>§ II: La désacralisation par déstabilisation des structures traditionnelles :     le pouvoir colonial comme nouveau lieu de référence de la légitimité</b>	<b>106</b>
A. La structuration du pouvoir fiscal colonial comme technique de dislocation des structures traditionnelles .....	107
1) Le pouvoir fiscal « politique » colonial .....	107
2) Le pouvoir fiscal « administratif » colonial .....	109
B. La récupération de la chefferie traditionnelle .....	113
1) La nomination du chef comme technique administrative de désa- cralisation .....	113
2) La fonctionnarisation comme technique administrative de laminage du pouvoir du chef traditionnel: de souverain à agent fiscal ...	114
<b>SECTION II: MUTATION COLONIALE ET ACTION ÉMANCIPATRICE COMME FAC- TEURS DE DÉSACRALISATION DU POUVOIR FISCAL TRADITIONNEL .....</b>	<b>120</b>
<b>§ I: Les principes républicains de « nivellement social » comme facteur     de marginalisation du chef africain .....</b>	<b>120</b>
A. Des mesures d'ordre politique: participation des Africains à la vie politique locale et métropolitaine .....	121
B. Des mesures d'ordre individuel: amélioration de la condition statutaire des ressortissants des colonies .....	121
<b>§ II: L'effet « laminant » des principes républicains sur le pouvoir fiscal     traditionnel .....</b>	<b>122</b>
A. Atteinte au principe de l'autorité du chef .....	122
B. La concurrence des élites nouvelles .....	123
1) L'émergence d'une nouvelle élite politique .....	123
2) L'émergence d'une nouvelle élite économique .....	124

CHAPITRE II : LA SOUMISSION AU POUVOIR FISCAL COLONIAL COMME RÉSULTAT D'UN PHÉNOMÈNE DE DOMINATION ....	126
SECTION I : LA SOUMISSION AU POUVOIR FISCAL COLONIAL COMME PRODUIT D'UN DOUBLE COMPLEXE PSYCHOLOGIQUE .....	126
§ I : Le complexe du colonisateur justifie la conception de l'impôt comme « instrument de civilisation » .....	127
A. L'impôt comme « instrument de civilisation » .....	127
B. La « civilisation » comme ligne de démarcation entre le pouvoir fiscal colonial et le contribuable africain .....	131
§ II : Le complexe du colonisé justifie l'infériorité du contribuable noir par une lecture mythique de la supériorité de l'administrateur fiscal blanc .....	132
A. Le complexe du colonisé, un produit de la cosmogonie africaine ..	132
B. Le complexe du colonisé, un produit de l'idéologie coloniale .....	133
SECTION II : LA SOUMISSION AU POUVOIR FISCAL COLONIAL COMME CONSÉ- QUENCE D'UN FAIT DE DOMINATION : LES RÉVOLTES FISCALES .....	134
§ I : Les révoltes fiscales, phénomène complexe de la situation coloniale	135
A. Les facteurs générateurs de révolte fiscale .....	135
1) Les facteurs politiques : les révoltes fiscales comme résultat d'un conflit d'allégeance fiscale .....	135
2) Les révoltes comme résultante d'une définition extensive de l'impôt colonial .....	136
B. Les types de révoltes .....	142
1) Les révoltes fiscales armées .....	142
2) Les révoltes fiscales « pacifiques » : les dérobades .....	144
§ II : Les révoltes fiscales dans l'Afrique coloniale, un phénomène réprimé	150
A. La répression « douce » .....	150
1) La pratique du « chantage fiscal » .....	150
2) La pratique du « bouc émissaire fiscal » .....	151
B. La répression violente .....	152
CONCLUSION DES DEUX PREMIÈRES PARTIES .....	157
TROISIÈME PARTIE : RATIONALITÉ ET CRISE DE LÉGITIMITÉ DU POUVOIR FISCAL DE L'ÉTAT AFRICAIN POSTCOLONIAL ? .....	159
TITRE I : LE POUVOIR FISCAL EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE, UN ENJEU .....	161

CHAPITRE I: LE POUVOIR FISCAL EN AFRIQUE, UN ENJEU INTERNE: LA POSTULATION D'UN « POUVOIR FISCAL » DE DÉVELOPPEMENT COMME AVEU D'ÉCHEC DU « CONSTITUTIONNALISME FISCAL EXOGENÈE .....	163
SECTION I: L'EFFORT DE LÉGITIMATION DU « POUVOIR FISCAL DE DÉVELOPPEMENT » .....	164
§ I: Une légitimation politique .....	164
A. Le recours à l'idéologie de la « construction nationale » comme effort de justification de type moderne .....	164
B. Le recours à la sacralisation comme effort de justification de type traditionnel .....	165
§ II: Une légitimation économique: le « développement » comme valeur de mobilisation fiscale .....	166
A. Le « développement » comme valeur mobilisatrice dans les pays à économie de type « libéral » .....	167
B. Le « développement » comme valeur mobilisatrice dans les pays à économie de type « socialiste » .....	168
SECTION II: LA CONFIGURATION DU « POUVOIR FISCAL DE DÉVELOPPEMENT » .....	169
§ I: La concentration comme la marque du « pouvoir fiscal politique » .....	170
I. L'hégémonie du pouvoir fiscal exécutif .....	170
A. La présidence de la République comme centre d'impulsion de la décision fiscale .....	170
1) La décision fiscale, le fait direct du chef de l'État .....	171
2) La décision fiscale, le fait des commissions spécialisées rattachées à la présidence .....	172
B. Le ministère des Finances, centre d'élaboration de la loi fiscale ...	173
1) Un rôle de coordination .....	173
2) Un rôle de formulation .....	175
II. Le laminage du pouvoir fiscal législatif .....	176
A. La technocratisation de la loi fiscale .....	177
B. La rationalisation de la procédure budgétaire à l'Assemblée nationale .....	177
1) Dans la fixation des modalités de vote .....	178
2) Dans la fixation des délais .....	180
C. L'allégeance politique .....	181
1) Le fait de l'allégeance partisane .....	182
2) Le fait de l'allégeance au gouvernement .....	183
§ II: La centralisation comme marque du « pouvoir fiscal administratif » .....	184
I. Hypertrophie des services fiscaux centraux .....	185
A. Au plan des structures .....	186
1) Les structures d'Administration fiscale .....	186
2) Les structures d'Administration douanière .....	189
B. Au plan des hommes .....	190
II. Atrophie des services fiscaux territoriaux .....	192
A. Le faible poids des services extérieurs .....	192
1) Les services extérieurs des Impôts .....	192

2) Les services extérieurs des Douanes .....	194
B. La minoration du pouvoir fiscal communal .....	196
1) Le pouvoir fiscal communal, une construction formelle affirmée .....	198
2) Le pouvoir fiscal communal, un pouvoir assiégré .....	203
CHAPITRE II : LE POUVOIR FISCAL EN AFRIQUE COMME ENJEU INTERNE : LA LOGIQUE INHIBITRICE DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONNAL ET L'EXTRAVERSION DE LA DÉCISION FISCALE .....	212
SECTION I : L'EXTRAVERSION DE LA DÉCISION FISCALE COMME RÉSULTANTE D'UN CHOIX DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE .....	213
<b>§ I : Le recours aux « faveurs fiscales » comme incitation économique,     une technique d'aliénation du pouvoir fiscal national</b> .....	213
A. Les « faveurs fiscales » résultant des Codes des investissements ....	214
1) Le recours aux Codes des investissement comme appât pour capitaux étrangers, un refus de valoriser le dynamisme interne .....	214
2) Avantages fiscaux et garanties des investissements comme facteur de soumission du pouvoir fiscal africain .....	215
B. Les « faveurs fiscales » résultant des conventions d'établissement ...	215
1) Le contenu des conventions d'établissement .....	216
2) La portée de ces incitations fiscales .....	218
<b>§ II : Le recours à l'aide extérieure comme source du démantèlement de     la souveraineté fiscale nationale</b> .....	220
A. L'effet annihilant de l'aide extérieure sur l'effort fiscal national ....	220
1) L'aide comme substitut à l'effort fiscal .....	221
2) L'aide comme cause de la faible pression fiscale .....	221
B. L'effet annihilant de l'aide extérieure sur la réforme fiscale .....	222
1) Consolidation du statu quo politique .....	222
2) La perpétuation d'une certaine structure fiscale .....	222
SECTION II : L'EXTRAVERSION DE LA DÉCISION FISCALE, UNE NÉCESSITÉ DE LA COOPÉRATION FISCALE INTERNATIONALE .....	224
<b>§ I : Nécessité de la coopération fiscale sur le plan international</b> .....	224
A. Affaiblissement du pouvoir fiscal par le fait des conventions fiscales internationales .....	224
1) Sur un plan général .....	224
2) Le cas spécifique des pays du Nord avec les États africains ....	225
B. Affaiblissement du pouvoir fiscal du fait des organisations internatio- nales .....	227
1) Une dépossession directe du pouvoir d'imposer au profit des organisations internationales .....	227
2) La dépossession indirecte du pouvoir fiscal national par des orga- nisations internationales : le cas du F.M.I. ....	229
<b>§ II : Nécessité de la coopération fiscale au plan régional : l'harmonisation     fiscale africaine. Le cas de l'U.D.E.A.C.</b> .....	233
A. Le bilan de la première décennie d'harmonisation fiscale au sein de l'U.D.E.A.C. ....	233



B. Le cas particulier de l'uniformisation des règles d'assiette de l'impôt sur les sociétés et la création de la taxe unique .....	234
<b>TITRE II : LE DEVOIR FISCAL DANS L'AFRIQUE NOIRE INDÉPENDANTE, UNE INCERTITUDE .....</b>	<b>237</b>
CHAPITRE I : LA PERSISTANCE DU MODÈLE TRADITIONNEL, UN DÉFI AU POUVOIR FISCAL MODERNE .....	239
SECTION I : LE DUALISME STRUCTUREL COMME CONSÉQUENCE DE LA PERSISTANCE DU MODÈLE TRADITIONNEL .....	240
§ I : Dédoubllement de l'espace fiscal .....	241
A. Le « village naturel » face à la commune à l'échelon local .....	241
1) Le « village naturel », un lieu de rattachement .....	241
2) Le village comme cité politique .....	242
B. Le « village urbain » face à l'État à l'échelon de la ville .....	243
1) La dimension géographique .....	243
2) La dimension organisationnelle .....	244
§ II : Le dédoublement de l'action fiscale .....	245
A. La substitution des « acteurs ponctionnaires » traditionnels aux acteurs modernes .....	245
1) L'équipement du village sous la direction du chef, une stratégie d'invalidation du rôle de l'État et de la commune .....	245
2) La mobilisation des ressources par le chef, un stratégie de reconquête du pouvoir fiscal traditionnel .....	250
B. La double allégeance des « sujets ponctionnés » .....	251
1) Le contribuable, sujet du chef .....	251
2) Le contribuable, administré de la commune : le devoir fiscal postcolonial comme résultat de la crainte révérentielle du pouvoir .....	252
SECTION II : L'ANTAGONISME DES LOGIQUES, LA POSTULATION D'UNE FISCALITÉ DÉCENTRALISÉE .....	253
§ I : La sauvegarde de « l'identité villageoise » contre l'idéologie de « l'unité nationale » .....	254
A. L'imposition du modèle unitariste : l'idéologie de « l'unité nationale » .....	254
B. La volonté d'affirmation de « l'identité villageoise » .....	255
§ II : La volonté d'un développement endogène contre celle d'un développement imposé et exogène .....	256
A. Le modèle de développement étatisé calqué sur l'Occident .....	256
B. La conception animiste du développement dans le contexte des villages .....	256
CHAPITRE II : LA « DÉLINQUANCE FISCALE » COMME MODE POPULAIRE D'ACTION FISCALE .....	260
SECTION I : LA « DÉLINQUANCE FISCALE » SOUS LE MODE DE LA FRAUDE .....	260

§ I : La logique « frauduleuse » du contribuable africain .....	261
A. L'allergie fiscale comme le fait de la culture .....	261
B. L'allergie fiscale comme un fait de l'histoire coloniale : l'impôt comme oppression politique .....	262
C. L'allergie fiscale comme un fait de pauvreté .....	263
§ II : La diversité des comportements « frauduleux » et la faiblesse du contrôle .....	265
A. La stratégie des acteurs « fraudeurs » .....	265
1) La dissimulation matérielle .....	266
2) La dissimulation comptable .....	266
3) La contrebande .....	268
B. La faiblesse du contrôle .....	269
1) Les moyens de contrôle prévus .....	269
2) Les insuffisances constatées .....	272
SECTION II : LA « CRISE FISCALE » SOUS LE MODE DE LA CORRUPTION FISCALE .....	275
§ I : La manifestation du phénomène en Afrique .....	275
A. Des pratiques concussionnaires et prévaricatrices .....	275
1) Face aux investisseurs étrangers .....	275
2) Face aux contribuables nationaux .....	276
B. La patrimonialisation de l'impôt .....	276
§ II : La logique du phénomène .....	278
A. La logique individuelle de l'agent fiscal « corrompu » .....	278
1) La logique des « petits agents du fisc » .....	278
2) La logique des « intouchables » du fisc .....	280
B. La logique sociologique .....	281
1) Les contraintes liées à la modernité .....	281
2) Les contraintes liées à la tradition .....	284
CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE .....	289
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	291
A. L'impératif de l'adéquation entre la ponction fiscale et les réalisations publiques comme fondement « réel » de la légitimité fiscale .....	291
B. La nécessité d'une fiscalité décentralisée comme base de la légitimité de l'État nouveau : de « l'impôt-participation » .....	293
BIBLIOGRAPHIE .....	297
INDEX DES AUTEURS .....	311
INDEX DES MATIÈRES .....	315
TABLE DES MATIÈRES .....	319