



Mobilisation des recettes fiscales intérieures pour le développement en Afrique

Présentation du problème

Pour les pays africains, l'un des enseignements clés de la crise financière et économique mondiale de 2009 est qu'il faut accorder davantage d'attention à la mobilisation des recettes fiscales intérieures. En effet, cette crise a non seulement fait apparaître la vulnérabilité de l'Afrique aux chocs externes mais a aussi démontré la volatilité des sources extérieures de financement du développement, notamment les recettes d'exportation, les investissements étrangers directs (IED), l'aide publique au développement (APD) et les transferts de fonds, et les incertitudes qui les entourent.

Le développement de l'Afrique exige des ressources financières adéquates, sans lesquelles les gouvernements africains auront du mal à appliquer des politiques économiques et sociales importantes, à effectuer des investissements indispensables dans les infrastructures et à engager les dépenses sociales nécessaires pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et ceux du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) – et, du reste, pour parvenir à un développement durable. Cependant, il est très risqué de tabler uniquement et de manière excessive sur l'aide, outre l'extrême dépendance et la vulnérabilité accrue que cela provoque. De toute façon, malgré les débats sur l'APD destinée à l'Afrique, les flux d'aide vers les pays africains sont insuffisants pour avoir une incidence réelle sur les contraintes spécifiques du développement, notamment en ce qui concerne l'insuffisance des infrastructures. De plus, les volumes d'aide sont nettement inférieurs au niveau convenu par la communauté internationale et restent bien en deçà de la cible, fixée par l'ONU, de 0,7 % du revenu national brut (RNB) des principaux pays donateurs. Les circuits d'acheminement de l'aide manquent cruellement de continuité et sont par conséquent inopérants. Enfin, les bénéficiaires africains doivent souvent faire face à

l'extrême instabilité des flux d'aide qui perturbe leurs procédures budgétaires, outre que cette aide génère moins de croissance économique.

Il convient donc d'étudier les moyens de mobiliser davantage les ressources intérieures. Ces ressources peuvent être d'origine privée ou publique. Les revenus privés proviennent de l'épargne privée intérieure tandis que les recettes publiques se fondent sur l'impôt ou l'emprunt public. Outre qu'un système fiscal efficace permet une meilleure appropriation nationale du processus de développement, les recettes fiscales intérieures représentent une source essentielle de financement du développement. Pourtant, par rapport à d'autres sources de financement du développement (par exemple le commerce, l'aide et la dette), la question fiscale n'a pas reçu l'attention qu'elle mérite, ce qui constitue un sérieux problème pour la mobilisation des ressources intérieures. Pour combler les lacunes dans ce domaine et proposer des options politiques concrètes permettant d'augmenter les ressources financières publiques, *les Perspectives économiques en Afrique (PEA)* ont décidé de consacrer leur édition 2009-2010 au thème central de la mobilisation des ressources publiques et de l'aide. Se fondant sur une étude menée dans 50 pays, le rapport passe en revue les dernières tendances en matière de recouvrement des impôts et compare les résultats obtenus par les administrations fiscales africaines ainsi que les principaux problèmes et les solutions possibles en matière de recouvrement de l'impôt et d'administration fiscale.

L'étude

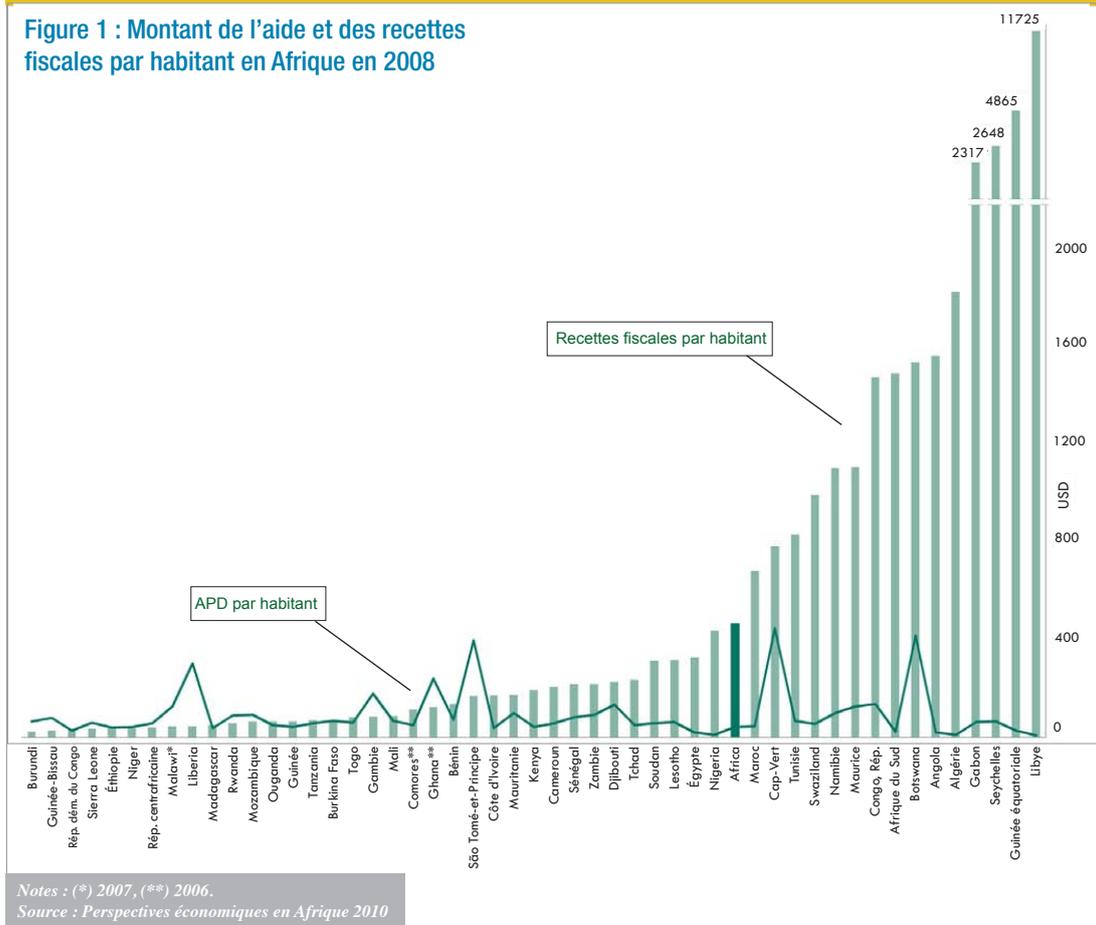
Tendances principales. Il ressort de l'étude de 50 pays présentée dans les PEA que les recettes fiscales sont à la hausse sur le continent et que leur part moyenne en pourcentage du PIB des pays africains augmente depuis le début des années 1990 (Figure 1). L'étude révèle également que le taux de

recouvrement des impôts dans les pays africains est similaire à celui constaté dans des pays en développement comparables. Cependant, cette évolution positive est essentiellement le fruit de recettes fiscales liées aux ressources, ce qui en général n'incite guère les gouvernements à générer des revenus à partir de modalités d'imposition plus exigeantes d'un point de vue politique, notamment l'impôt sur les sociétés dans des industries autres que l'extraction des ressources naturelles, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les taxes à la valeur ajoutée (TVA) et les droits indirects.

L'étude fait également apparaître deux autres aspects importants de la mobilisation des ressources publiques en Afrique. Premièrement, les pays qui ne sont pas richement dotés en ressources naturelles ont mis en place un système de collecte des impôts plus efficace et ont fait plus d'efforts pour améliorer la qualité et l'équilibre de leur fiscalité. Et deuxièmement, les recettes fiscales ne provenant pas des ressources naturelles sont restées stables dans le meilleur des cas tandis que les revenus des taxes commerciales ont diminué du fait de la libéralisation du commerce (Figure 2), même si celle-ci n'entraîne pas systématiquement de baisse des recettes fiscales. Les revenus de l'impôt sur les sociétés se sont maintenus, malgré la baisse des taux d'imposition des bénéficiaires sur l'ensemble du continent et la hausse du nombre et du type d'exemptions accordées aux investisseurs par les pays africains.

Difficultés à surmonter. L'étude recense trois types de difficultés qui entravent la mobilisation des ressources publiques par les économies africaines. Il y a tout d'abord des goulets d'étranglement structurels de type transversal, notamment l'ampleur de l'économie informelle, le manque de légitimité fiscale et d'énormes problèmes de capacités administratives, auxquels l'aide des bailleurs de fonds n'a pas encore été appelée à remédier. En deuxième lieu, l'assiette fiscale, déjà étroite, est encore restreinte par l'octroi excessif d'exemptions, l'imposition inefficace des activités extractives et l'incapacité à lutter contre les

Figure 1 : Montant de l'aide et des recettes fiscales par habitant en Afrique en 2008



Notes : (*) 2007, (**) 2006.
Source : Perspectives économiques en Afrique 2010

manipulations abusives des prix de transfert par les entreprises multinationales. En troisième lieu, dans de nombreux pays africains, la gamme des prélèvements fiscaux est déséquilibrée : les revenus dépendent de manière excessive d'un nombre limité de types d'impôts. En d'autres termes, certains contribuables sont surreprésentés dans l'assiette fiscale tandis que la baisse des taxes commerciales représente un manque à gagner considérable pour les ressources publiques.

Politiques envisageables

Pour venir à bout des difficultés exposées ci-dessus,

Le rapport annuel Perspectives économiques en Afrique est produit conjointement par la Banque africaine de développement (BAD), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Il conjugue les compétences de ces trois organisations et d'un réseau de cercles de réflexion et de centres de recherches africains. L'ampleur de sa couverture géographique et ses méthodes d'analyse en font un outil indispensable pour tous ceux qui cherchent à appréhender les développements économiques, sociaux et politiques des pays africains. Pour plus de renseignements, veuillez consulter le site : www.africaneconomicoutlook.org/fr/.

tout en passant en revue certaines des bonnes pratiques en matière de politique et d'administration fiscales et de coopération multilatérale, les Perspectives économiques en Afrique 2010 proposent plusieurs moyens d'action essentiels dont les décideurs africains et leurs partenaires de développement devraient prendre note.

- *Gérer l'imposition dans une perspective de croissance.* La réforme de la fiscalité ne portera ses fruits à long terme que si elle est clairement associée à une stratégie en faveur de la croissance et de l'emploi.
- *Mise en place des principes de bonne gouvernance et de responsabilisation.* L'amélioration de la collecte des impôts doit s'accompagner d'un débat général sur la gouvernance, la transparence et l'utilisation finale que le gouvernement entend faire des ressources publiques accrues.
- *Élargissement de l'assiette fiscale.* Les goulets d'étranglement administratifs sont tels que la seule option viable à court terme est d'élargir l'assiette fiscale. Les pays devraient notamment envisager de réduire les avantages fiscaux et de négocier des concessions plus équitables et transparentes avec les entreprises

multinationales. Alors que les pays se lancent dans la diversification économique, il est indispensable de bien déterminer l'ordre de priorité des réformes des politiques.

- *Échelonnement des réformes commerciales et fiscales.* La libéralisation du commerce doit systématiquement s'accompagner d'une réforme de la fiscalité intérieure. Les mesures prises pour faire face à la baisse des recettes fiscales provenant des échanges commerciaux doivent être conçues dans un cadre de réforme plus large.

Les pays africains doivent veiller par-dessus tout au développement du secteur privé afin d'élargir l'assiette fiscale.

Conséquences

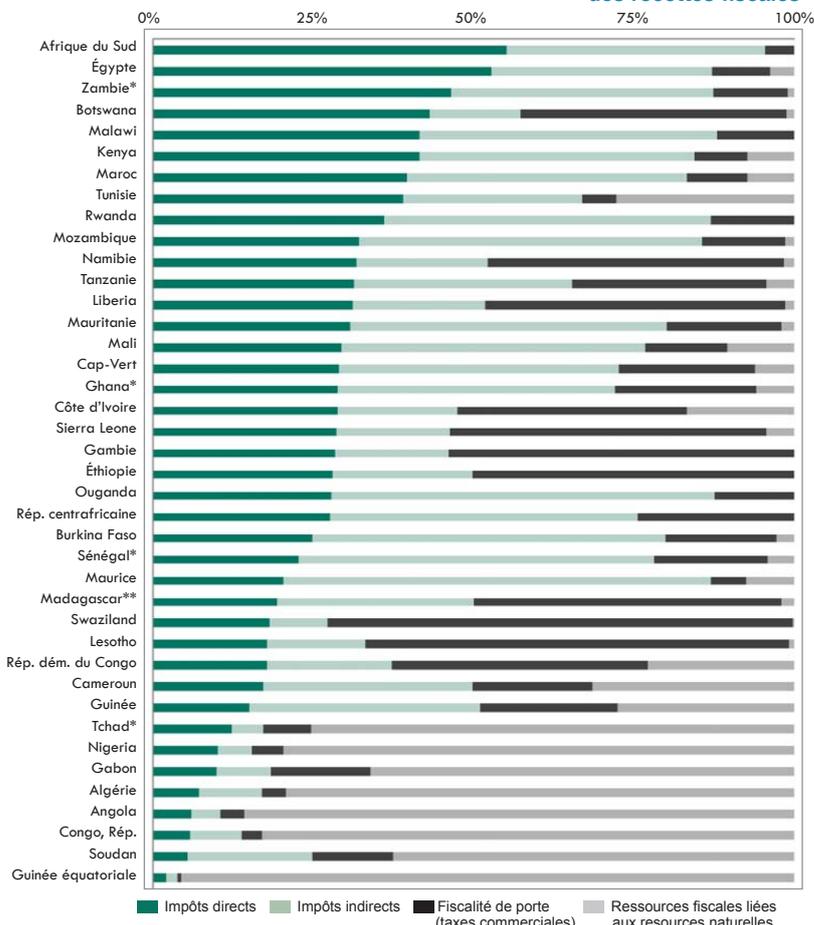
Dans l'ensemble, on note une amélioration du recouvrement des impôts sur le continent, qui a abouti à une augmentation des recettes. Les administrateurs fiscaux font néanmoins face à d'énormes difficultés. Il faudrait donc élaborer avant tout une stratégie permettant de mettre en place une fiscalité plus efficace, rentable et équitable, en élargissant l'assiette fiscale, en supprimant les avantages fiscaux, en traitant la question des

prix de transfert utilisés par les entreprises multinationales, en imposant les industries extractives de manière plus équitable et transparente et en réglant les problèmes de capacités de l'administration fiscale.

La question qui vient tout naturellement à l'esprit est donc la suivante : Quelles sont les conséquences de ce qui précède pour les pays africains et leurs partenaires ? Cette question est particulièrement pertinente dans le contexte de la crise économique mondiale, qui s'ajoute aux crises alimentaire, énergétique et climatique que l'Afrique doit s'employer à surmonter. En outre, la fuite des capitaux et l'évasion fiscale que pratiquent les entreprises multinationales drainent de plus en plus les ressources financières nécessaires au développement de l'Afrique. Les flux de capitaux sortant illicitement du continent ont été estimés à plus de 800 milliards de dollars des États-Unis entre 1970 et 2008. Non seulement ce montant suffirait à éponger la totalité de la dette extérieure de la région mais il permettrait également de réduire la pauvreté.

Les tendances et les difficultés associées à la mobilisation des ressources publiques intérieures dans les pays africains ont donc plusieurs conséquences pour l'application des politiques recommandées. Tout d'abord, il ne faut pas considérer la proposition visant à mobiliser davantage de ressources intérieures comme une alternative à l'aide, laquelle, malgré ses imperfections, a joué et con-

Figure 2: Gamme des prélèvements fiscaux dans les pays africains en 2007 : part de chaque type d'impôt dans le total des recettes fiscales



Source : Perspectives économiques en Afrique 2010

tinue à jouer un rôle important dans le développement de l'Afrique. De plus, l'augmentation des recettes fiscales ne doit pas apparaître comme l'unique solution pour mobiliser des niveaux élevés de ressources publiques intérieures. Dans de nombreux pays, il pourrait être avantageux et plus simple de mieux cadrer les dépenses. En deuxième lieu, il faut des dirigeants forts, prêts à engager des réformes et à renforcer les capacités pour mettre en œuvre des politiques de réforme fiscale appropriées. En troisième lieu, d'autres parties prenantes doivent intervenir et aider les États à accomplir ces efforts. À ce sujet, l'Union africaine, qui est la première organisation régionale, et ses partenaires, dont la CEA, la BAD et des partenaires de développement, doivent intensifier leurs efforts en appuyant les politiques, en échangeant des savoirs et des données d'expérience et en apportant un soutien technique aux pays africains dans le domaine de la mobilisation des ressources publiques. La CEA, par exemple, joue et continuera de jouer un rôle essentiel, conformément à son mandat, en appuyant de diverses manières les efforts déployés par les pays africains pour mobiliser des ressources. Les partenaires de développement peuvent faire davantage pour renforcer les capacités nécessaires à la mobilisation des ressources publiques en Afrique. Ils doivent également honorer leurs engagements d'appliquer des politiques cohérentes, en faisant pression sur leurs propres groupes pour que ceux-ci concluent des accords équitables avec les nations africaines.

*Fourni par
Emmanuel Nnadozie
Directeur, Division du développement économique
et du NEPAD, CEA*

La CEA apporte un soutien aux pays africains dans le domaine du financement du développement en réalisant des travaux analytiques, en menant des activités de mobilisation, en échangeant des connaissances et en fournissant un appui technique. Outre la recherche de consensus et l'élaboration de positions communes en matière de financement pour le développement, la Commission, par l'intermédiaire de sa Conférence des Ministres, a également noué de solides partenariats en faveur du développement de l'Afrique, en appuyant l'UA dans le cadre de son engagement dans les processus du G8, du G20 et du C10. Elle a aussi fourni une assistance technique et un soutien direct à l'Agence de planification et de coordination du NEPAD, au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et aux communautés économiques régionales (CER).

Autres publications de la Commission économique pour l'Afrique:



Rapport économique
sur l'Afrique 2010



Annuaire statistique
pour l'Afrique



Rapport sur les femmes
en Afrique



État de l'intégration régionale
en Afrique IV



Rapport sur la gouvernance
en Afrique II 2009

Produites par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), les notes d'orientation de la CEA se fondent sur diverses activités de recherche et d'analyse concernant le développement social et économique de l'Afrique, menées soit à la Commission soit en collaboration avec d'autres intervenants. La CEA a pour mandat d'appuyer le développement économique et social de ses États membres et d'encourager l'intégration régionale en Afrique. Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter la Division du développement économique et du NEPAD, CEA, Addis-Abeba, Éthiopie au +251-11-544-3264 ou adresser un courriel à l'adresse policybriefs@uneca.org.

Le Secrétaire général adjoint de l'ONU
et Secrétaire exécutif de la CEA: **Abdoulie Janneh**