



# Note d'orientation

octobre 2016

# 2

## Renforcer les capacités de mobilisation des ressources intérieures : Rôle du gouvernement

Produit par le Département Connaissances, Suivi et Evaluation

### Problématique

L'Afrique a adopté une stratégie d'industrialisation et s'est engagée à mettre en œuvre l'Agenda 2063 et les Objectifs de développement durable (ODD), qui exigent tous un financement adéquat. Étant donné qu'aucun pays africain n'a pleinement réalisé tous les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en grande partie à cause des contraintes de financement, la mobilisation des ressources est donc une question très essentielle. La mobilisation des ressources est définie comme étant la mobilisation de l'épargne à partir de ressources intérieures et leur affectation aux investissements économiquement et socialement productifs ainsi que la comptabilisation de ladite allocation. L'Afrique a la capacité de financer adéquatement ses programmes de développement à partir de son propre réservoir de ressources (*Rapport sur les capacités en Afrique, 2015*). Les gouvernements africains doivent donc veiller à ce que les programmes nationaux et continentaux de développement soient pleinement mis en œuvre et doivent mobiliser en conséquence des ressources suffisantes pour les financer. Le secteur public réalise ce mandat grâce à la fiscalité et d'autres formes de production de recettes publiques. Pour assurer la mobilisation durable des ressources intérieures, y compris la lutte contre les flux financiers illicites<sup>1</sup>, des gouvernements responsables sont nécessaires.

Le Rapport 2015 sur les capacités en Afrique a mis en évidence un défi majeur qui empêche la mobilisation efficiente et efficace des ressources intérieures, qui est, la capacité de le faire. Le rapport montre que les gouvernements jouent un rôle central en partenariat avec d'autres parties prenantes clés dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies visant à intensifier la mobilisation des ressources et la lutte contre les flux financiers illicites. Le gouvernement est défini comme étant les trois branches qui constituent les démocraties constitutionnelles et législatives en Afrique : l'exécutif (la présidence pour l'élaboration des politiques), le législatif (élaboration des lois) et le pouvoir judiciaire (les exécuteurs des processus juridiques).

Cette note d'orientation met en évidence les messages clés de capacité et les recommandations de politiques pertinentes à la mobilisation des ressources intérieures auxquelles les gouvernements africains doivent prêter attention.

### L'étude

Le Rapport 2015 sur les capacités en Afrique est basé sur une enquête menée dans 45 pays. La recherche a relevé les dimensions capacitaires qui touchent la mobilisation des ressources intérieures et les flux financiers illicites en Afrique. L'étude offre la possibilité de comprendre le potentiel et les limites des gouvernements africains dans le renforcement de la mobilisation des ressources. Il inventorie des exemples de bonnes pratiques que certains pays ont mis en place pour l'amélioration de la mobilisation des ressources intérieures.

### Enjeux émergents clés

**État de la mobilisation des ressources intérieures en Afrique.** L'Afrique a les taux d'épargne, d'investissement et de croissance par habitant les plus bas par rapport à d'autres régions comme l'Asie de l'Est et le Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes et l'Asie du Sud. Cependant, ces faibles épargnes font partie des ressources intérieures en dehors des taxes. Bien que l'Afrique ait réalisé une augmentation des recettes fiscales sur une décennie de 123,1 milliards de dollars US en 2002 à 503 milliards de dollars US en 2013, cette augmentation des recettes fiscales a été alimentée par les rentes de ressources qui sont instables en raison de la volatilité des prix mondiaux des matières premières. L'assiette fiscale de l'Afrique est mince, et le système de perception

des impôts est très coûteux et inefficace. D'une part, les envois de fonds vers l'Afrique sont plus faibles que dans d'autres régions, ce qui s'explique en partie par le coût élevé des transactions. D'autre part, l'aide publique au développement et d'autres flux externes vers l'Afrique sont en baisse (voir l'encadré 1).

### Encadré 1 : Recettes fiscales, aides et autres flux extérieurs en Afrique.

Les recettes fiscales de l'Afrique ont généralement augmenté jusqu'à environ 500 milliards de dollars US en 2012, mais ce montant est inférieur à son niveau potentiel. Les envois de fonds vers l'Afrique s'élevaient à 64 milliards de dollars US en 2014, mais sont encore faibles par rapport à d'autres régions. Il est possible d'augmenter les recettes fiscales perçues si l'Afrique parvient à lutter contre les flux financiers illicites vu qu'il y a eu 60,3 milliards de dollars US perdus en moyenne de 2003 à 2012 alors que l'aide publique au développement pour la même période était en moyenne de 56 milliards de dollars US (base de données en ligne des Statistiques de l'OCDE/CAD sur le développement international). D'autre part, l'on prévoit que l'aide et les dépenses des donateurs en Afrique diminueront jusqu'en 2017 et n'ont pas donné les résultats escomptés précédemment. Cela montre clairement la nécessité pour les gouvernements africains d'améliorer l'efficacité et l'efficience des initiatives de mobilisation des ressources intérieures afin que les programmes de développement puissent être financés de manière durable. Cela appelle les gouvernements africains à mettre en œuvre de solides politiques qui englobent le renforcement des capacités afin d'augmenter les recettes fiscales collectées et minimiser les pertes de revenus dues aux flux financiers illicites.

Très peu de gouvernements africains accordent une attention au volet des dépenses, et les contribuables soutiennent que les fonds publics sont soit perdus ou mal utilisés à cause des niveaux élevés de corruption au sein du gouvernement, d'une mauvaise définition des priorités et du manque de redevabilité. Donc, la responsabilité des gouvernements d'augmenter la mobilisation des ressources et d'en rendre compte est inévitable.

**Impact des flux financiers illicites.** Les flux financiers illicites nuisent au développement quant à tout gouvernement. D'abord, ils siphonnent les capitaux et les recettes nécessaires qui pourraient être utilisées pour financer des programmes de développement tels que la construction d'infrastructures, la formation, la recherche et le développement, et la prestation des services sociaux. Les flux financiers illicites ont des effets à court et à long termes qui affaiblissent la croissance et le développement des pays africains. Ceci se produit principalement par la fuite des capitaux qui ralentit l'accumulation du capital, l'investissement, la croissance de la production et la création d'emploi. Les pays peuvent rester dépendants de l'aide des bailleurs de fonds, qui est conditionnelle, et continuer à accumuler une dette extérieure élevée pour financer leurs dépenses, ce qui provoque d'autres sorties de capitaux. Les FFI affaiblissent et ébranlent la gouvernance, augmentent les inégalités sociales en particulier lorsque la corruption prévaut chez de hauts responsables gouvernementaux et l'élite, portant ainsi préjudice à la redevabilité. En fin de compte, l'instabilité politique peut se produire lorsque les gouvernements ne parviennent pas à rendre des comptes et sont incapables de fournir des services sociaux à la population. Ces effets sont tous néfastes au développement car contrarient la mise en œuvre efficace des stratégies de mobilisation des ressources intérieures. Les gouvernements doivent donc trouver des options pour réduire les FFI et mobiliser efficacement les ressources intérieures.

**Problèmes de capacités affectant les gouvernements africains dans la MRI.** Les gouvernements africains sont confrontés à des problèmes de capacités dans leur recherche de voies et moyens pour améliorer la mobilisation des ressources. Le défi principal consiste à renforcer les capacités pour intensifier la

1 L'on définit les flux financiers illicites comme étant les flux de ressources qui sont acquis illégalement, transférés ou utilisés (UA et UNECA 2015 :9).

mobilisation des ressources, lutter contre les flux financiers illicites, améliorer la collecte des recettes fiscales et la viabilité financière, et lutter contre la corruption. La plupart des pays africains ont un personnel insuffisamment qualifié qui gèrent les institutions de recouvrement des recettes. En outre, les systèmes fiscaux actuels sont inefficaces et coûteux et sont caractérisés par la prolifération des exonérations qui favorisent l'évasion fiscale. Le Rapport 2015 sur les capacités en Afrique, portant sur la mobilisation des ressources intérieures, a souligné qu'en plus des capacités limitées, l'incapacité à mobiliser des ressources est aggravée par un revenu national et une production faibles, de faibles niveaux de développement financier, des assiettes fiscales étroites et des consultations limitées avec les parties prenantes. Cela implique que des institutions fortes et efficaces sont nécessaires pour améliorer la mobilisation des ressources et que le renforcement des capacités dans ce domaine est essentiel.

Ainsi, les gouvernements deviennent des agents économiques clés qui doivent être des pionniers dans l'élaboration de structures, de systèmes et d'initiatives qui favorisent le recouvrement des recettes et arrêtent les fuites des ressources intérieures. À cet égard, les partenariats entre les gouvernements et les autres agents économiques, tels que le secteur privé, la société civile, la communauté des donateurs et le grand public sont très importants dans l'ensemble du processus. En outre, la structure économique des pays africains est telle que le secteur informel croît, ce qui rend de plus en plus difficile pour les gouvernements de les taxer. En outre, le contexte économique en Afrique entrave les investissements qui sont très importants et affectent la taxation des bénéficiaires des entreprises. Ces contraintes de capacités peuvent être éliminées à condition qu'il existe une forte volonté politique des dirigeants africains et un appui provenant des autres partenaires. Ici, des institutions de renforcement des capacités telles que la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) deviennent des partenaires stratégiques qui peuvent aider les gouvernements à coordonner le renforcement des capacités requises pour favoriser la mobilisation des ressources.

**Meilleures pratiques par les gouvernements.** Les bonnes pratiques des cas de pays illustrent les différentes mesures prises par certains gouvernements africains en vue d'améliorer la mobilisation des ressources (profils des pays faits par l'ACBF en 2015, non publiés). Les initiatives sont décrites dans l'encadré 2 ci-dessous.

## Options recommandées aux gouvernements

Les gouvernements africains jouent un rôle de premier plan dans la mobilisation des ressources, et doivent mettre en place les conditions nécessaires à la mobilisation des ressources intérieures, ainsi que la mobilisation de l'épargne publique et privée. Le Rapport 2015 sur les capacités en Afrique recommande plusieurs options que les gouvernements africains devraient prendre en considération afin de renforcer efficacement les capacités de mobilisation des ressources intérieures. Celles-ci incluent :

- L'augmentation de la collaboration avec la société civile, le secteur privé, les institutions de l'Etat et le public en vue de créer l'appropriation et la compréhension du processus de mobilisation des ressources.
- Collaborer avec d'autres intervenants tels que les Communautés économiques régionales (CER), former des sentinelles régionales et obtenir l'aide d'institutions régionales et continentales de renforcement des capacités telles que la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF), le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF) et l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) en vue de partager les renseignements pour mobiliser efficacement les ressources intérieures et réduire les FFI.
- Démontrer la volonté politique de lutter contre la corruption, arrêter les fuites de ressources et la fuite des capitaux grâce à l'établissement de cadres juridiques plus solides qui permettent le suivi, l'arrêt et la récupération des flux illicites de ressources financières.
- Intensifier les campagnes d'éducation et de sensibilisation sur l'importance du respect des obligations fiscales (et de l'accumulation de l'épargne). Cela nécessite également un partenariat avec la société civile et les autorités fiscales par le biais de formations et d'ateliers.
- La conception de systèmes fiscaux équitables et facilement réalisables. Cela peut impliquer la suppression des préférences fiscales inutiles, la lutte contre les abus des prix de transfert et la taxation de l'industrie extractive de façon équitable et transparente.
- Le renforcement des capacités des agents de recouvrement des recettes et des institutions financières par l'acquisition et le déploiement des TIC (technologies de l'information et de la communication) qui permettent l'intégration des marchés financiers,
- Investir dans la collecte de données financières et contribuer à établir des registres fiscaux.
- Élargir la base imposable en allant vers les secteurs informels et tous les autres groupes économiques qui pourraient être omis dans la tranche des contribuables.
- L'élaboration de politiques macroéconomiques saines qui favorisent l'investissement du secteur privé et une culture de l'épargne.

## Encadré 2 : Cas de bonnes pratiques de pays pour l'amélioration de la mobilisation des ressources intérieures

Certains pays africains tels que le Ghana, le Kenya, l'Afrique du Sud, la Zambie et le Zimbabwe ont pris des mesures énergiques pour améliorer la mobilisation des ressources par le renforcement des capacités de recouvrement des recettes. Par exemple, l'Office des recettes du Ghana a élaboré et mis en œuvre un plan de modernisation des recettes. Le plan comprend des mesures telles que le déploiement de systèmes d'information géographique pour localiser les contribuables. Et tout comme le Zimbabwe, le Ghana a introduit l'imposition forfaitaire sur les activités informelles qui constituent environ 60% des activités économiques en Afrique. De plus, le gouvernement ghanéen a créé une Unité de dédouanement portuaire dans la Division des douanes en vue de promouvoir la conformité quant aux douanes et aux évaluations et paiements des tarifs, ainsi qu'un système intégré de dédouanement des marchandises pour faciliter leur suivi aux ports. Le Ghana est aussi en train de créer une plateforme en ligne d'imposition et d'enregistrement. Ces plateformes d'impôt en ligne, y compris le dépôt électronique, ont également été mises en place par l'Office des recettes de l'Afrique du Sud en vue d'améliorer la facilité de la collecte des taxes et l'efficacité de l'administration fiscale.

L'interaction avec les contribuables et l'éducation en matière d'impôt ont aidé la Zambie à accroître la conformité volontaire. D'autres systèmes automatisés d'administration qui ont été développés pour améliorer la mobilisation des ressources comprennent la modification de l'autorisation sur le système de permis afin de permettre le retrait rapide des marchandises. En Zambie, le gouvernement a créé un compte bancaire du Trésor où toutes les institutions étatiques déposent directement toutes les collectes et amendes pour minimiser le vol et les détournements de fonds.

En Ouganda, le gouvernement a créé des institutions/organismes pour améliorer le recouvrement des recettes et a adopté des lois pour lutter contre les flux financiers illicites. Il s'agit de l'Office du renseignement financier, l'Office du marché des capitaux, l'Inspecteur général du gouvernement, l'Office de réglementation des assurances, et de la loi ougandaise antiterroriste. Bien que la faiblesse des capacités de réglementation et d'application de la loi reste problématique, ce sont des pas dans la bonne direction.

En Ethiopie, une décision de la douane (622/2009) a été adoptée et a abouti à des améliorations institutionnelles de l'Office éthiopien des recettes et douanes. Dans les zones rurales de l'Ethiopie, les gens utilisent des moyens traditionnels et informels de mobilisation des ressources et d'autres gouvernements africains devraient tirer des leçons et adapter de telles initiatives.

- Légitimer le processus de recouvrement des impôts pour accroître la transparence et la reddition de comptes par la publication des dépenses publiques, le stock de ressources minérales et le produit réalisé à partir des minéraux et démontrer l'utilisation productive des recettes fiscales. Ces informations doivent toujours être compilées, mises à jour et diffusées auprès du public.
- L'expansion de la base des compétences du personnel (entre autres les cadres supérieurs du gouvernement, le personnel de l'autorité fiscale, le législatif et le judiciaire) dans les politiques, lois et processus de mobilisation des ressources intérieures.

## Implications

Il est clair que l'Afrique comprend et apprécie la nécessité de financer ses programmes de développement à partir des ressources intérieures. Plusieurs initiatives ont été mises en place par les gouvernements africains en vue d'améliorer leurs systèmes d'administration des recettes. Ce qui reste en jeu est la meilleure façon dont les structures de gouvernance économique, politique et sociale peuvent être réformées pour assurer le recouvrement des recettes et la responsabilité optimale par le gouvernement afin de renforcer la confiance du public dans les gouvernements. Cela nécessite le développement de stratégies et d'initiatives qui permettent des systèmes nationaux de recouvrement des impôts transparents, efficaces, efficientes et claires. Ainsi la volonté des gouvernements à mettre en œuvre efficacement les réformes fiscales et les capacités requises, sont les facteurs les plus importants qui déterminent le succès de ces initiatives de mobilisation des ressources. Elle implique que les partenariats entre les gouvernements et les parties prenantes clés soient créés et entretenus.

Une mobilisation efficace et durable des ressources intérieures exige un leadership gouvernemental technique fort, flexible et adaptatif qui utilise une approche politique participative dans la prise de décisions. De même, la démocratisation du processus d'utilisation des ressources devient très cruciale.

## Références

Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (2015), *Rapport sur les capacités en Afrique : Les impératifs de capacités pour la mobilisation des ressources intérieures en Afrique.*