



THE AFRICAN CAPACITY BUILDING FOUNDATION | FONDATION POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN AFRIQUE

Securing Africa's future through capacity development | Assurer l'avenir de l'Afrique en renforçant les capacités



Republic of Ghana / République du Ghana



26th Annual Meeting of the ACBF Board of Governors
26^e Session Annuelle du Conseil des Gouverneurs de l' ACBF

4-5 septembre 2017
Accra, Ghana

« Améliorer l'Accès et
l'Absorption des Ressources de
Développement en Afrique »

DOCUMENT DE DISCUSSION DU CONSEIL DES GOUVERNEURS DE L'ACBF

L'accès aux fonds pour le développement : les capacités requisées pour la mobilisation et l'absorption des ressources

SYNTHÈSE

Les pays africains mettent en œuvre l'Agenda 2063 et l'Agenda 2030 (aussi connu comme les Objectifs de développement durable ODD), qui requièrent tous deux d'énormes ressources financières. À l'échelle globale, des ressources considérables, principalement privées, sont disponibles pour des investissements dans les économies avancées ou émergentes, en outre les ressources publiques domestiques, y inclus dans les pays à faible revenu, peuvent être accrues lorsque les capacités nécessaires existent.

Pour mobiliser efficacement les ressources disponibles, les pays doivent donc surmonter les lacunes en capacités qui les limitent. Celles-ci incluent les capacités humaines et institutionnelles pour gérer efficacement les exemptions fiscales, l'évasion fiscale, la fuite des capitaux, les flux financiers illicites (FFI), les difficultés d'accès aux ressources privées, surtout les financements mixtes offerts par le biais des partenariats public-privé (PPP), et les contraintes liées au niveau modeste de développement des marchés de capitaux dans la plupart des pays africains.

Au-delà de la mobilisation des ressources, on a reconnu que les capacités d'absorption limitées, surtout pour les ressources produites à l'extérieur, affectent la mise en œuvre et l'efficacité des différents projets et programmes du continent. Même si la gravité diffère entre les pays et les sous-régions, les capacités d'absorption restent un défi constant à relever avec urgence. Il dépend des capacités en ressources humaines du secteur public, des capacités institutionnelles de supervision, de la gouvernance et des systèmes juridiques et des capacités de mise en œuvre des projets.

Ce Document de discussion étudie donc les capacités liées à la mobilisation et à l'absorption des fonds, en répondant aux questions suivantes : **(1) Quelles sont les ressources domestiques et externes disponibles pour le développement de l'Afrique ? (2) Comment peut-on mobiliser efficacement les ressources ? (3) Quelles sont quelques-unes des bonnes pratiques utilisées par les pays pour faire en sorte que les ressources disponibles soient utilisées efficacement et complètement absorbées ? (4) Quelles capacités sont-elles nécessaires pour l'accès et l'absorption des ressources mobilisées ?**

La plupart des estimations (2014) montre que les ressources financières potentielles recensées pour l'Afrique incluent plus de \$520 milliards par an en fiscalité intérieure, plus de \$168 milliards par an produits par les minerais et des combustibles minéraux, plus de \$400 milliards de réserves internationales dans les banques centrales et de réserve des pays africains, plus de \$1,2 trillion de capitalisation boursière et \$160 milliards environ en fonds souverains. Des ressources supplémentaires pourraient aussi provenir des transferts de fonds de la diaspora (\$64 milliards), des obligations de la diaspora (\$20 milliards) et de la réduction des flux financiers illicites (\$ 60 milliards).

En s'inspirant des études de cas du Rwanda et du Botswana, les pays peuvent : mobiliser efficacement les ressources, en investissant dans les capacités technologiques et humaines des administrations fiscales dans le cadre d'un plus large programme de réforme fiscale, renforcer les capacités humaines et institutionnelles pour lutter contre les FFI et développer les compétences et les capacités pour que les marchés financiers mobilisent les ressources nationales et internationales.

Les principales recommandations sur les meilleures modalités et pratiques pour assurer que les ressources disponibles soient efficacement et complètement absorbées incluent : (1) le renforcement des capacités humaines du secteur public – l'expertise interne du secteur public pour interagir avec les marchés et les entités du secteur privé intéressées à financer des projets de développement ; (2) les renforcement des capacités des institutions, des systèmes juridiques et de la gouvernance – la protection des droits de propriété, la protection contre les fraudes et les pratiques anticoncurrentielles, la réduction des risques et la gestion des conflits sociaux, l'État de droit et la corruption ; (3) le renforcement des capacités de mise en œuvre – l'efficacité des unités de gestion des projets, y compris des agents multidisciplinaires dans tous les Ministères, les Départements et les Agences pour améliorer l'absorption des projets financés par les bailleurs de fonds.

QUESTIONS À PRENDRE EN COMPTE DANS L'ANALYSE

- Quels sont les principaux défis d'accès aux financements pour le développement en Afrique ? Les principaux problèmes sont-ils liés aux restrictions du côté de l'offre ou aux capacités du côté de la demande ?
- Quelles sont les principales limites à l'absorption efficace des ressources de développement en Afrique ?
- Quelles ont été plus particulièrement les expériences des pays africains en matière d'absorption efficace des ressources de développement? Quelles ont été les principales lacunes en capacités ayant compromis l'absorption efficace des ressources de développement ?
- Quelles sont quelques-unes des solutions pratiques proposées à certains pays ou toute autre expérience montrant l'existence de moyens de renforcement des capacités d'accès ou d'absorption ?
- Quelles sont les principales recommandations politiques applicables par les pays africains pour une absorption efficace des ressources de développement disponibles ?
- Quelles sont les actions urgentes à entreprendre pour le renforcement des capacités des pays et pour soutenir les institutions de renforcement des capacités en assurant la réussite de l'absorption des ressources pour de développement ?
- Comment les partenaires et les parties prenantes devraient-ils soutenir les efforts de coordination de renforcement des capacités de l'ACBF pour la mobilisation et l'absorption des ressources sur le continent ?

CONTENTS

Synthèse	3
Questions à prendre en compte dans l'analyse	4
Liste des abréviations	6
1. Introduction	7
2. Les ressources disponibles pour le développement de l'Afrique	8
2.1. Les ressources financières domestiques	8
2.2. Des sources alternatives de financement du développement durable en Afrique	11
3. Les défis d'absorption auxquels les pays africains sont confrontés	14
4. Que pouvons-nous apprendre des pays qui parviennent à absorber les ressources ?	16
4.1. Rwanda	16
4.1.1. Réformes fiscales	16
4.1.2. Performance sur la collecte des recettes intérieures	17
4.1.3. Absorption du financement du développement : Le Rwanda après 2004	17
4.2. Botswana	18
4.2.1. Mobilisation des ressources intérieures	18
4.2.2. Utilisation et absorption des ressources	18
5. Conclusions	19
5.1. Quelles sont les leçons essentielles à tirer pour l'accès et l'absorption des ressources ?	19
5.1.1. Leçons du Rwanda	19
5.1.2. Leçons du Botswana	19
5.2. Quelles sont les principales recommandations sur les capacités requises pour mobiliser des ressources ?	20
5.3. Quelles sont les principales recommandations sur les capacités requises pour absorber les ressources en Afrique ?	21
Références	22

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AAAA	Agenda d'action d'Addis Abeba
ACBF	Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BURS	Administration fiscale unifiée du Botswana
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
ECA	Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies
FFI	Flux financiers illicites
FMI	Fond monétaire international
GFI	Gestion financière intégrée
IDE	Investissements directs à l'étranger
IDEV	Unité d'évaluation indépendante du développement de la BAD
IFD	Institutions de financement du développement
KCDF	Fondation kenyane pour le développement communautaire
KES	Shilling kenyan
MRD	Mobilisation des ressources domestiques
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PAEP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenariats public-privé
RNB	Revenu national brut
RRA	Administration fiscale rwandaise
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UA	Union africaine
USD	Dollar des États-Unis
VIH	Virus d'immunodéficience humaine
ZAR	Rand sud-africain

1. INTRODUCTION

Le rôle de la mobilisation, de l'utilisation et de l'absorption des ressources dans la réalisation des objectifs de développement, en tant que facteurs stratégiques pour la réussite des initiatives de développement, a été récemment mis en exergue : l'Agenda 2063 et l'agenda global du développement post-2015 soulignent la nécessité pour les pays africains d'exploiter d'abord leurs ressources domestiques pour le financement de leurs objectifs de développement. Plusieurs sources suggèrent que les ressources domestiques des pays à faible revenu peuvent être accrues en atténuant les fuites. On a estimé par exemple que cinq pays africains (le Ghana, le Kenya, le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda) ont collectivement perdu \$ 15 milliards d'impôts sur le revenu entre 2002 et 2011 du fait de la mauvaise estimation des coûts commerciaux, qui auraient pu soutenir les efforts de développement. Un des récents Rapports sur les capacités en Afrique de la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF, 2015) recommande aux pays de renforcer les capacités pour que la mobilisation des ressources domestiques soit efficace. Le rapport identifie plusieurs défis, comme la faiblesse du revenu disponible, les politiques fiscales défailtantes, les inadéquations des systèmes juridiques, le faible soutien de la population pour résoudre les problèmes de gouvernance et de développement, le sous-développement des marchés de capitaux, engendrant un épargne non financier de précaution, un accès difficile aux marchés financiers et des difficultés de mobilisation des ressources du secteur privé.

En outre, des ressources sont disponibles à l'échelle mondiale et des instruments sont à la disposition des pays africains pour apporter des financements supplémentaires pour le développement. Ils incluent les marchés de la dette extérieure, l'aide publique au développement, les banques de développement, les fondations d'entreprise à but philanthropique, l'investissement direct à l'étranger, les financements mixtes et commerciaux et d'autres options novatrices de financement. Toutes les ressources financières disponibles n'ont pas encore été efficacement mobilisées, allouées et utilisées pour financer les objectifs de développement de l'Afrique.

Les capacités d'absorption limitées sont cependant un autre problème tout aussi important qui affecte la mise en œuvre des projets et des programmes de développement en Afrique (ACBF, 2016). Dans certains pays, par exemple, jusqu'à une période récente seulement 20% des financements attribués aux projets financés par la Banque africaine de développement (BAD) étaient décaissés (BAD, 2013a) ; dans d'autres pays, les programmes financés par la BAD ont duré presque le double du temps initialement prévu (BAD, 2013b). Pour renforcer les capacités d'absorption, les pays doivent relever nombre de défis majeurs, y compris les contraintes administratives liées à l'inadéquation des infrastructures et des équipements, les incitations perverses diminuant la performance des fonctionnaires, les contraintes dues aux conflits ou aux crises, les systèmes de gestion des finances publiques inadaptés et les interventions non coordonnées et non harmonisées des bailleurs de fonds.

Les défis de la mobilisation, de l'affectation et de l'absorption des ressources et les stratégies pour les relever ont été étudiés par les agences de développement et les chercheurs dans plusieurs rapports (par exemple ACBF, 2015 et BAD, 2013a). Ce document de discussion fait le point sur ces différentes perspectives pour obtenir une vision claire des contraintes et pour poser les bases pour développer un cadre de référence pour les interventions de renforcement des capacités dans ces domaines.

Ce Document de discussion répond aux quatre questions interdépendantes suivantes. **(1) Quelles sont les ressources domestiques et externes disponibles pour le développement de l'Afrique ? (2) Comment peut-on mobiliser efficacement les ressources ? (3) Quelles sont quelques-unes des bonnes pratiques utilisées par les pays pour que les ressources disponibles soient utilisées efficacement et complètement absorbées ? (4) Quelles sont les capacités nécessaires pour l'accès et l'absorption des ressources mobilisées ?**

Pour répondre à ces questions, ce Document de discussion examine les documents politiques pertinents existants et la littérature académique de sources différentes pour comprendre l'état de la mobilisation, de

l'affectation et de l'absorption des ressources en Afrique. Cette analyse contribue à identifier les principales lacunes en capacités des pays africains. Les recommandations fondées sur des preuves proposées par l'étude fournissent des informations pour identifier les besoins en capacités. Deuxièmement, le Document de discussion met en exergue les bonnes pratiques d'un certain nombre de pays africains dans ces domaines. Il présente ensuite plus particulièrement deux études de cas de pays africains performants : le Botswana et le Rwanda, pour fournir des informations supplémentaires sur les bonnes pratiques et les besoins en capacités pour la mobilisation, l'utilisation et l'absorption des ressources financières. Les leçons apprises de ces pays sont utilisées pour tirer des conclusions politiques et pratiques.

Ce texte présente donc le sujet de la façon suivante : **il analyse d'abord les ressources (domestiques et externes) disponibles pour le développement de l'Afrique, il se penche ensuite sur les défis d'absorption auxquels sont confrontés les pays africains, il met ensuite en exergue les capacités nécessaires pour accéder et absorber les ressources mobilisées, en apprenant surtout des pays ayant réussi dans ce domaine, avant de conclure avec des leçons apprises et des recommandations pour les gouvernements africains.**

2. LES RESSOURCES DISPONIBLES POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE

2.1. Les ressources financières domestiques

La mobilisation des ressources domestiques (MRD) peut fournir aux pays la flexibilité pour octroyer des ressources suffisantes à la lutte contre la pauvreté, pallier au manque d'infrastructures, fournir des services publics, consolider le contrat social entre le gouvernement et les citoyens, renforcer l'engagement et les institutions démocratiques et faciliter le cycle vertueux de la transparence, de la responsabilité et de l'efficacité (ACBF, 2015). Il existe plusieurs typologies de ressources domestiques, dont l'exploitation durable pourrait faciliter le développement de l'Afrique, comme indiqué dans l'Encadré 1.

Encadré 1 : Montant des sources domestique potentielles de financement en Afrique

Recettes fiscales	\$520 milliards par an	Capitalisation boursière	\$1,2 milliards
Revenus miniers	\$168 milliards par an	Marché du capital privé	\$30 milliards
Réserves internationales	\$400 milliards	Réserves des banques	\$60 milliards
Transferts de fonds de la diaspora	\$40 milliards par an	Épargne sur les coûts des transferts de fonds	\$2.884 milliards par an
Titrisation des transferts de fonds	\$5 – 10 milliards	Diminution des flux financiers illicites	\$854 milliards

Source : NEPAD/ECA (2014)

Dans l'évaluation des modalités de mobilisation des ressources domestiques, ce Document de discussion présente d'abord les défis qui doivent être relevés dans ce domaine. Il se concentre surtout sur les facteurs considérés comme stratégiques pour la mobilisation des ressources domestiques, qui incluent l'augmentation des recettes fiscales, l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, le recours aux marchés financiers nationaux, la réduction de la fuite des capitaux et des flux financiers illicites et l'exploitation des ressources du secteur privé national. La section complète le sujet en prenant en compte les bonnes pratiques de certains pays africains dans ces domaines.

1. **L'augmentation des recettes fiscales.** L'Agenda d'action d'Addis Abeba (AAAA) a exhorté les gouvernements à s'engager pour accroître la perception des impôts à l'aide de systèmes fiscaux modernisés et progressifs, de l'amélioration des politiques fiscales et d'une perception plus efficace des impôts. Bien qu'une amélioration de la perception des impôts ait été documentée en Afrique pendant les dernières décennies – voir l'Encadré 2 pour le cas du Botswana –, des préoccupations ont été soulevées par les défis suivants accablant l'administration fiscale :
 - i. Des politiques fiscales nationales sous-développées et des systèmes administratifs fiscaux complexes ont accru le fardeau de la conformité, en encourageant involontairement l'évasion fiscale et les flux financiers illicites ;
 - ii. Les difficultés d'imposition de l'économie informelle ont entravé les efforts d'élargissement de l'assiette fiscale et en faveur de la fiscalité directe ;
 - iii. Des capacités en ressources humaines insuffisantes et des technologies de l'information et de la communication sous-développées ont limité les options politiques et empêché la perception des recettes ;
 - iv. La complexité de la taxation des multinationales, surtout de celles ayant trait aux ressources, a aussi été un handicap majeur à la perception des recettes ;
 - v. Les régimes fiscaux préférentiels de plusieurs groupes de contribuables, à l'aide de déduction fiscales ciblées, de crédits et d'exemptions ont produits des pertes considérables de revenus.
 - vi. D'autres canaux de pertes de revenus généralement cités sont : la corruption, le prix de transfert des multinationales, un mélange déséquilibré d'impôts, la perte de revenus des taxes commerciales et la collecte inefficace des taxes de propriété urbaine.

Encadré 2 : Puiser dans les recettes fiscales au Botswana

Le Botswana lève un impôt considérable. Le rapport entre l'impôt et le PIB a été en moyenne dans le temps de 36%, bien plus que les pays voisins comme l'Afrique du Sud (de 24% à 27%) et Maurice (18%). Les revenus produits par les diamants représentent la majorité du total des recettes fiscales ; de ce fait, le budget public et les dépenses d'investissements sont très dépendants du secteur minier. Le Botswana est un des 18 pays africains qui possède un Fonds de gestion des revenus des ressources naturelles – le « Fonds Pula », créé à l'origine en 1993 au sein de l'Acte de la Banque du Botswana (1975). Le Fonds conserve l'épargne cumulée par les excédents budgétaires et les retombées supplémentaires de la dette du gouvernement. Il a surtout servi comme un fonds de stabilisation des recettes et en tant qu'outil de maintien pour d'ultérieurs investissements nationaux, lorsque des opportunités favorables pour de tels investissements ont été identifiés.

2. **L'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques.** Les gouvernements africains doivent mettre en place des politiques pour promouvoir la discipline fiscale (des dépenses responsables des recettes fiscales), afin d'éviter une accumulation excessive de la dette publique et d'assurer que les emprunts contractés par le secteur public n'écartent pas le secteur privé des marchés financiers nationaux – voir l'Encadré 3 pour le cas du Cameroun. De la même façon, les ressources publiques devraient cibler des dépenses sociales pour améliorer l'accès aux soins, à l'éducation, à la nutrition et à d'autres programmes sociaux surtout dans les zones rurales, où la majorité des pauvres vit. Les gouvernements devraient aussi aspirer à fournir des financements pour investir dans des biens publics à rendement potentiellement élevé en lien avec la production et l'utilisation des technologies, le renforcement des marchés et les infrastructures rurales jusqu'à présent insuffisamment financées et privilégier les dépenses pour la mise en œuvre de subventions intelligentes, la recherche et le développement, l'accès aux marchés et la gestion foncière. Le but ultime est d'assurer que les dépenses se concentrent dans des secteurs socialement et économiquement productifs, produisant à leur tour une mobilisation des ressources plus efficace et durable pour l'action du gouvernement.

Encadré 3 : L'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques au Cameroun

Au Cameroun, la performance du portefeuille des biens publics s'est améliorée, en passant de 1,8 en 2007 à 2,4 en 2014. L'application stricte des orientations sur l'annulation des soldes inutilisés et l'achèvement des projets agricoles et sociaux ont produit la suppression des anciens projets. La moyenne d'âge des projets de 5,4 ans en 2007 est passée à 3 ans fin 2012 et à 3,2 fin 2013. Fin 2013, le taux de décaissement cumulé sur l'ensemble du portefeuille était de 38% et le taux de décaissement annuel était resté à 9,24% ; fin 2014, le taux cumulé était passé à 50,35% et le taux annuel à 16,24%. Cette performance satisfaisante du portefeuille pourrait être encore améliorée, en renforçant les capacités de quelques unités de mise en œuvre, qui ont retardé la mise en œuvre des projets.

Source : IDEV/BAD (2015)

3. **Le recours aux marchés financiers nationaux.** Les politiques gouvernementales pourraient considérablement influencer l'épargne nationale, soit directement en augmentant l'épargne publique ou par la mise en œuvre de politiques qui développent l'épargne privée – voir l'Encadré 4 pour l'exemple du Kenya. Elles incluent les politiques sur les recettes (la structure fiscale et les incitatifs fiscaux), les politiques sur les dépenses (sur les transferts et la redistribution des revenus) et sur le niveau d'épargne du gouvernement. Les gouvernements peuvent aussi influencer l'épargne par des réformes du secteur financier. Bref, par le biais de plusieurs politiques spécifiques, les gouvernements peuvent encourager l'épargne nationale et la formation de capital, dans lesquels l'économie peut puiser pour financer son agenda de développement.

Encadré 4 : Les marchés financiers au Kenya

Le secteur des services financiers kenyan est un des premiers en Afrique en termes de volumes et de diversité des instruments et des services financiers. Le Kenya a enregistré une pénétration impressionnante des services bancaires avec un réseau de filiales de banques commerciales qui a doublé de 512 en 2003 à 1.197 en 2012. Ceci a augmenté les facilités de crédit pour les grands projets nationaux et régionaux et pour les petits emprunteurs, n'ayant jusque-là pas accès aux facilités de crédit et aux services bancaires. Par la suite, plusieurs innovations ont augmenté les petits comptes de plus de 800% entre 1,6 millions en 2003 et 16 millions en 2012 ; le crédit des banques commerciales s'est accru de KES 447,7 milliards à KES 8.888,5 milliards entre 2006 et 2010. Un acteur essentiel de la mobilisation des ressources domestiques au Kenya est la Banque d'épargne de la poste kényane gérée par l'État, créée en 1910 pour faciliter et moderniser l'épargne privée, en procurant des revenus d'intérêts exonérés d'impôts aux épargnants.

Source : NEPAD/ECA (2014)

4. **La réduction de la fuite des capitaux et des flux financiers illicites.** Le rapport négatif entre l'épargne et l'investissement en Afrique est allé en grandissant au fil des décennies depuis les indépendances, en augmentant la dépendance du financement extérieur. La dépendance croissante de la dette extérieure a coïncidé avec la fuite des capitaux ou l'a exacerbé, ce qui a fait de l'Afrique subsaharienne une créancière nette et un leader de fait dans le monde en développement pour la part des richesses privées placées à l'étranger. Des études suggèrent que le rapatriement des capitaux en fuite rendrait l'Afrique financièrement indépendante et stable, en lui évitant d'hypothéquer le bien-être de ses générations futures par les emprunts extérieurs et en améliorant convenablement les investissements domestiques. La réduction de la fuite des capitaux et des flux financiers illicites reste toutefois un défi pour le continent du fait de ses lacunes en capacités – voir l'Encadré 5 sur le Kenya. Pour replacer tout cela dans le contexte, un seul pays (l'Afrique du Sud) possède un service relativement efficace pour la gestion des prix de transfert (ACBF, 2015).

Encadré 5 : Les flux financiers illicites en Afrique : le cas du Kenya

En lien avec le développement récent de son industrie extractive, pendant les dernières années le Kenya a maintenu une croissance économique constante avec un PIB actuel de \$79,66 milliards, un PIB par habitant de \$1.796 et un taux moyen de croissance du PIB de 4,8% par an. On estime que le Kenya a perdu \$1,51 milliards entre 2002 et 2011 en raison des fausses facturations commerciales. Le rôle des FFI et leurs effets pervers sur le PIB d'un pays ne peuvent pas être ignorés. Une étude récente, financée par le gouvernement danois, portant sur cinq parmi ses pays prioritaires (le Ghana, le Kenya, le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda) montre que les pertes fiscales du Kenya dues aux fausses facturations commerciales des multinationales et d'autres acteurs pourraient atteindre 8,3% des revenus du gouvernement, en entravant la croissance économique et en comportant des pertes de recettes fiscales.

Pour faire face aux flux financiers illicites, le Kenya a créé des agences et approuvé plusieurs lois comme : (1) le directeur des affaires pénales ; (2) l'autorité de renseignement financier ; (3) l'acte contre le blanchiment d'argent ; (4) le règlement des institutions financières ; (5) l'acte anticorruption ; (6) l'acte antiterroriste. Malgré tout, les flux financiers illicites sont encore problématiques, en partie du fait de la faiblesse des capacités de réglementation et d'application des lois.

Source : UA/ECA (2014)

5. **L'exploitation des ressources du secteur privé national.** Dans de nombreux pays, le secteur privé inclut des petites et moyennes entreprises (des petits exploitants, des petits commerçants et des artisans), des entreprises de taille moyenne (des courtiers en matières premières et des commerçants en gros) et des acteurs à grande échelle (les banques commerciales et d'investissement, les producteurs industriels et la grande distribution). L'exploitation des ressources du secteur privé national nécessite des politiques conçues pour améliorer le contexte commercial : un programme performant d'investissement public, le développement des marchés financiers et l'amélioration de l'inclusion financière. L'Encadré 6 présente le cas du Rwanda, en soulignant comment les réformes ont accru la contribution du secteur privé.

Encadré 6 : Favoriser la participation du secteur privé au Rwanda

Le Rwanda a mis en œuvre plusieurs réformes du marché pour accroître le rôle du secteur privé dans le développement national. Plusieurs législations nationales ont été améliorées, y compris le droit des entreprises, le droit des opérations garanties, le droit du travail et le droit sur l'insolvabilité. La nouvelle loi sur l'insolvabilité facilite l'accès aux financements, en permettant d'utiliser les biens mobiles comme le bétail comme garantie. Le Rwanda a aussi simplifié les procédures douanières et introduit un guichet unique pour la création des entreprises et diminué les coûts administratifs pour la création d'une entreprise : il faut désormais un jour pour créer une entreprise et cela coûte 25.000 francs rwandais (\$43). Le succès du Rwanda dans ces démarches est prouvé par la performance considérable de ses indicateurs Doing Business : le pays a été classé second en Afrique en 2016.

Source : Nielsen et Spenceley (2011)

2.2. Des sources alternatives de financement du développement durable en Afrique

Comme il a été précédemment indiqué, en plus de la mobilisation des ressources domestiques, il existe d'autres sources de financement disponibles dans le monde, ainsi que plusieurs instruments qui sont à la disposition des pays africains pour apporter des financements supplémentaires pour le développement. Ces sources incluent les marchés de la dette, l'aide publique au développement, les banques de développement, les fondations d'entreprise à but philanthropique, l'investissement direct à l'étranger, les financements mixtes et commerciaux et les autres options novatrices de financement.

1. Les marchés de la dette. En plus des emprunts internes sur les marchés domestiques de la dette (par exemple à l'aide des bons du Trésor), les pays africains peuvent aussi emprunter à l'extérieur sur les marchés obligataires internationaux. Il est néanmoins important que la dette soit gérée avec prudence pour assurer que les engagements soient respectés dans les différents scénarios futurs engendrés par la croissance économique du pays, les taux de change et les variations des taux d'intérêt nationaux et internationaux – voir l'Encadré 7 pour l'expérience de l'Afrique du Sud. Il est

recommandé aux gouvernements d'utiliser constamment des outils analytiques pour l'évaluation de stratégies d'emprunts alternatives et des risques associés pour mieux gérer leurs actifs et leurs passifs (par exemples les risques de change peuvent être réduits par l'émission de titres dans les marchés intérieurs de la dette). Ces évaluations de la durabilité de la dette vont empêcher aux États africains de replonger dans la crise de la dette, qui a contraint la plupart d'entre eux à demander l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative multilatérale et bilatérale pour les pays pauvres très endettés.

Encadré 7 : Le financement des déficits budgétaires à l'aide du marché intérieur des obligations : le cas sud-africain

On prévoit que les besoins d'emprunt bruts de l'Afrique du Sud passent de ZAR 220,9 milliards en 2017/18 à ZAR 284,4 milliards en 2019/20. La plupart de cette demande sera satisfaite par l'émission d'obligations domestiques de long terme, qui vont augmenter jusqu'à ZAR 197 milliards en 2019/20. Les emprunts domestiques de court terme vont représenter le 12% environ de l'ensemble de la dette nette du gouvernement, dont ZAR 21 milliards seront des bons du Trésor. La dette de plus longue date libellée en rand représente le 78% environ de la dette du gouvernement : pendant 10 mois jusqu'au 31 janvier 2017, le gouvernement a collecté ZAR 141,5 milliards par l'émission de dette interne à long terme, qui inclut ZAR 110,8 milliards en titres à taux fixes, ZAR 27,2 milliards en titres indexés sur l'inflation et ZAR 3,5 milliards en produits d'épargne de détail.
Source : Trésor sud-africain: examen du budget 2017

2. **Les banques de développement.** En dehors de la Banque africaine de développement, la majorité des sous-régions d'Afrique possède aussi des banques de développement spécifiques, qui financent généralement les infrastructures, l'innovation et les petites et moyennes entreprises. Situées dans la région de compétence, elles peuvent exploiter leur meilleure connaissance relative des marchés régionaux pour renforcer les capacités et pour aider les entreprises dans la gestion des projets. Les banques de développement multilatérales internationales (comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Banque islamique de développement, etc.) possèdent par ailleurs des investissements de long terme et des ressources disponibles pour le développement de l'Afrique.
3. **Les investissements directs à l'étranger (IDE).** Les marchés boursiers sont un moyen important par lequel on peut faire passer les financements transfrontaliers pour soutenir l'agenda de développement des pays. Les flux d'IDE vers l'Afrique ont augmenté avec le nombre de projets d'IDE, en passant de 6% à 705 en 2015, en représentant le 4% environ du total mondial ; le capital réel investi a néanmoins diminué de 24% jusqu'à \$ 66,5 milliards pendant la même période. Les flux d'IDE, s'ils sont bien gérés, peuvent attirer des capitaux, permettre le transfert des technologies et des compétences et contribuer au développement des marchés internes de capitaux. En outre, les politiques conçues pour accroître les flux d'IDE en entrée stimulent aussi l'investissement privé domestique et l'épargne dans les pays en développement.
4. **L'aide publique au développement (APD).** L'APD passe par des prêts supranationaux, des accords entre deux gouvernements et des ententes intergouvernementales volontaires entre des groupes de nations, comme pour la coopération sud-sud. Ces financements concernent souvent la fourniture de biens publics, le soutien de la stabilité macroéconomique, l'éradication de la pauvreté ou l'aide humanitaire. Des données récentes de l'OCDE montrent que l'APD vers les pays à faible revenu a augmenté, s'élevant à \$ 131,6 milliards en termes réels en 2015 (en prenant en compte l'inflation et la dépréciation monétaire) avec une variation du 6,9% par rapport à 2014. Selon le Programme d'action d'Istanbul, l'engagement des pays plus riches à allouer le 0,15-0,20% de leur RNB a été dépassé, car l'APD pour les pays les moins développés a atteint le 0,32% de leur RNB.
5. **Les financements mixtes, surtout les partenariats public-privé (PPP).** Les instruments couramment utilisés par les institutions de financement du développement (IFD) pour mobiliser des fonds privés comme les prêts, les placements en actions et les assurances sont combinés avec les partenariats public-privé traditionnels pour créer des fonds structurés public-privé et des partenariats de mise en œuvre novateurs. Les financements mixtes peuvent être justifiés lorsque l'environnement institutionnel à lui seul ne permet pas de bénéficier des avantages sociaux d'un projet, qui est juste en-dessous du

seuil de viabilité commerciale réelle, car il ne convient peut-être pas de répondre à des besoins en développement qui ne produisent pas de bénéfices économiques.

6. **Les financements commerciaux.** Les financements commerciaux peuvent être accordés par des institutions établies et opérant en Afrique comme les banques commerciales, Afreximbank, L'Agence pour l'assurance du commerce en Afrique, L'Agence de garantie des investissements de la CEDEAO, la Société de garantie de l'investissement nord-africaine liée à celle interarabe, la Banque africaine de développement et d'autres institutions (par le développement de lignes de crédit). Les banques de développement comme la BAD et les financeurs commerciaux spécialisés, comme Afreximbank, pourraient être d'avantage capitalisés pour accroître leurs capacités opérationnelles.

7. **D'autres options novatrices récentes de financement**

A. **Les ressources de la diaspora africaine.** Les financements de la diaspora peuvent parvenir aux gouvernements par des obligations de la diaspora, des fonds communs et d'autres formes de sécurisation ou de participation directe aux projets de développement. Se reporter à l'Encadré 8 pour le succès de l'Éthiopie dans la mobilisation des ressources de la diaspora pour la construction du barrage Grand Renaissance.

Encadré 8 : L'exploitation des ressources de la diaspora : le projet du barrage Grand Renaissance en Éthiopie

En 2011, le gouvernement éthiopien a émis des obligations de la diaspora pour assurer le financement du projet du barrage Grand Renaissance. L'émission des obligations de 2011 comportait des mesures visant à rendre les obligations plus attractives et pratiques, parmi lesquelles on cite : (i) un marketing important et des campagnes de sensibilisation de la part du gouvernement pour encourager la diaspora à les acheter ; (ii) des obligations proposées en coupures minimales de \$ 50, auxquelles de nombreux Éthiopiens ont accès ; (iii) les obligations peuvent être transférées jusqu'à trois personnes différentes et on pouvait les utiliser en tant que garanties en Éthiopie ; (iv) la couverture de tous les frais de versement associés à l'achat de ces obligations de la Banque commerciale d'Éthiopie.

Les contributions de la diaspora dans le monde s'élèvent à \$39 millions. Le barrage a été complété au 60% et deux de ses turbines vont commencer à produire de l'électricité avant fin 2017, en ajoutant 750MW d'électricité au réseau national.

Source : ACBF (2015)

B. **Le Fonds Africa50 pour les infrastructures.** Ce fonds, qui appartient aux gouvernements africains, à la Banque africaine de développement et à d'autres investisseurs institutionnels, a été créé dans le but de mobiliser sur le long terme l'épargne de l'intérieur et de l'extérieur de l'Afrique et des financements du secteur privé pour le développement des infrastructures en Afrique. Le fonds est conçu pour tirer profit des caisses de retraites africaines, des fonds souverains africains, des réserves étrangères des banques centrales africaines et d'autres investisseurs institutionnels africains – voir l'Encadré 9 sur l'utilisation du Fonds Africa50 de la part du Nigeria pour le développement d'une centrale solaire.

Encadré 9 : La centrale solaire Nova Scotia au Nigeria

La centrale solaire Nova Scotia est le fruit d'un accord de développement entre Scatec Solar, Norfund et Africa50 pour la réalisation d'une centrale solaire de 100 MWdc dans l'État de Jigawa au Nigeria. On a estimé le coût total du projet à \$150 millions, la clôture financière est prévue en 2017 et la construction en 2018. Le Fonds Africa50 est un des partenaires de développement du projet et un partenaire financier sur le long terme (détenant le 24% des actions).

Source : site web du Fonds Africa50 (<https://www.africa50.com/about-us/projects/>)

- C. Les financements philanthropiques. Les financements philanthropiques peuvent être mobilisés par des instruments comme le financement participatif, visant les institutions africaines sensibles à la durabilité, les fondations d'entreprise à but philanthropique et les citoyens. L'Encadré 10 présente le rôle du secteur privé et des fondations d'entreprise pour le développement au Kenya.

Encadré 10 : La Fondation kenyane pour le développement communautaire (KCDF)

La KCDF est une organisation kenyane de subvention du développement créée en 1997 pour aider les communautés à mettre en place et à gérer leur agenda de développement, en maîtrisant et en accroissant leurs ressources. Elle est soutenue financièrement par plusieurs acteurs du secteur privé et surtout par des fondations d'entreprise. La fondation soutient le développement durable des communautés, en œuvrant dans plusieurs secteurs clés à travers le pays, y compris l'autonomisation économique et l'entrepreneuriat, la sécurité alimentaire et l'adaptation au changement climatique, l'éducation, la jeunesse, l'enfance et les politiques. Depuis sa création, la fondation a octroyé KES 1,8 milliards (\$ 18 millions) environ à des projets communautaires à travers le Kenya.

Source : site web de la KCDF : <http://www.kcdf.or.ke/index.php/about-us/fact-sheet>

3. LES DÉFIS D'ABSORPTION AUXQUELS LES PAYS AFRICAINS SONT CONFRONTÉS

On considère que le financement du développement est efficace lorsqu'il contribue à mettre un pays sur la voie d'une croissance durable. La réalisation de cet idéal dépend des capacités techniques d'absorption du pays receveur, c'est-à-dire de son aptitude à utiliser efficacement le capital mobilisé. La connaissance de l'aptitude de l'Afrique à allouer efficacement et à absorber les financements pour le développement est importante, compte tenu des niveaux élevés de pauvreté du continent et aussi des flux importants d'aide par rapport à d'autres régions. Les contraintes structurelles auxquelles les capacités d'absorption des pays africains sont confrontées sont les suivantes.

1. **Les faiblesses politiques, institutionnelles et stratégiques.** Des niveaux élevés (et croissants) de dépendance vis-à-vis de l'aide peuvent fonctionner comme des facteurs dissuasifs par rapport à des réformes vraiment nécessaires et déplacer la responsabilité du gouvernement envers les acteurs domestiques vers des acteurs internationaux. Les faiblesses institutionnelles peuvent engendrer le problème de la fongibilité de l'aide, c'est-à-dire l'utilisation des ressources destinées au développement pour d'autres finalités par rapport à celles initialement envisagées. Ce problème de fongibilité peut être produit par des discussions prolongées entre le gouvernement receveur de l'aide et le partenaire bilatéral ou multilatéral donateur de l'aide, lorsque des problèmes d'irrecevabilité de certaines dépenses se présentent. Le résultat peut être une absorption modeste pendant la dernière période de vie du projet.
2. **Les contraintes macroéconomiques.** La croissance exponentielle des flux d'APD peut produire le 'syndrome hollandais', avec une augmentation du taux de change et la diminution de la compétitivité des exportations du pays receveur. Deuxièmement, les flux pour le développement sous la forme d'emprunts posent souvent des problèmes liés à la durabilité de la dette. Troisièmement, puisque les flux d'aide en entrée sont imprévisibles, ils peuvent affecter négativement la stabilité macroéconomique, en augmentant l'inflation et la volatilité des taux d'intérêt et de change. Enfin, l'augmentation de l'aide peut engendrer une pression sur le marché du travail par le biais d'une demande importante de main-d'œuvre qualifiée et des salaires élevés. Une telle instabilité macroéconomique peut prolonger la période de mise en œuvre du projet, en produisant une absorption limitée des ressources vers la fin de la vie du projet. L'Encadré 11 illustre le dilemme auquel l'Ouganda est confronté.

Encadré 11 : Les contraintes macroéconomiques et techniques liées aux bailleurs de fonds et l'absorption des ressources en Ouganda

Il existe des contraintes structurelles imposées par le cadre macroéconomique qui sont à la base du PAEP (plan d'action pour l'éradication de la pauvreté). Pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), l'Ouganda avait besoin de mobiliser des ressources bien plus importantes et de les redistribuer plus équitablement entre les régions. Toutefois, 'l'augmentation' des flux financiers permise par le PAEP ne serait possible que si les dépenses publiques avaient été scrupuleusement 'contrôlées', afin de rester dans le cadre de la 'stabilité macroéconomique' définie en amont. Les déclarations stratégiques du FMI, et pas uniquement pour l'Ouganda, ont généralement soutenu l'augmentation de l'aide, mais seulement si elle peut être absorbée efficacement et utilisée sans compromettre la stabilité macroéconomique. L'objectif principal du PAEP était la stabilité macroéconomique : en maintenant l'inflation à un niveau bas, en limitant les dépenses du gouvernement et la variabilité du taux de change. De ce fait, le besoin de ressources supplémentaires est presque en contradiction avec la soi-disant 'capacité d'absorption' de l'économie. Ceci étant, le PAEP cible les domaines prioritaires pour la réduction de la pauvreté, mais il peut seulement faire des allocations budgétaires "dans la limite des ressources existantes et disponibles". Autrement, l'instabilité macroéconomique prolongerait la période de mise en œuvre du projet.

3. **Les contraintes techniques et de gestion.** Elles prennent plusieurs formes, y compris le capital humain et les infrastructures physiques. Il existe, par exemple, des rapports qui illustrent que les pays rencontrent des difficultés à recruter, former et retenir les professionnels compétents. Deuxièmement, des infrastructures inadaptées ont souvent entravé l'accès aux biens et aux services et elles ont réduit la capacité à traduire efficacement les dépenses publiques en de meilleures conditions de vie. De telles contraintes en capacités limitent l'absorption en temps opportun des ressources.
4. **Les contraintes engendrées par le comportement des bailleurs de fonds.** Les pays africains receveurs ont souvent des comptes à rendre à plusieurs organisations donatrices, chacune desquelles impose des pratiques incohérentes et écrasantes par des petits projets éparpillés. Une telle fragmentation impose des coûts de transaction élevés à des gouvernements dotés de capacités limitées, en réduisant les ressources disponibles pour les tâches essentielles. En outre, l'absence de certitude et de prévisibilité des flux, pour laquelle l'aide est légendaire, peut entraver les efforts d'absorption des ressources du gouvernement pour mettre en œuvre les plans et les programmes de développement sur le long terme.
5. **L'absence de priorités communes et d'appropriation institutionnelle.** Dans certains cas, les agences gouvernementales ne se sont pas appropriées les projets, en partie du fait de l'absence des ministères sectoriels de mise en œuvre lors de la conception, des études de faisabilité et des négociations pour l'accord financier du projet. Dans ces instances, des problèmes de décaissement se sont produits en raison de l'absence de priorités communes de la part du gouvernement et des bailleurs de fonds en ce qui concerne les projets. L'Encadré 12 présente le cas des pays membres du COMESA.

Encadré 12 : La gestion de l'aide dans la région du COMESA

Dans la région du COMESA, plusieurs pays manquent de politiques claires sur la gestion de l'aide extérieure. Par conséquent, des désaccords se produisent souvent entre le gouvernement receveur et les bailleurs de fonds sur la priorisation des programmes de développement. Dans de tels scénarios, le financement des projets est approuvé par les financeurs en l'absence de véritables consultations avec les agences gouvernementales compétentes et sans prendre en considération les prérequis réglementaires et politiques du gouvernement receveur, en produisant ainsi un leadership politique et institutionnel faible, qui entrave la mise en œuvre du projet.

Source : <http://cmi.comesa.int/wp-content/uploads/2016/03/Best-practice-for-increasing-Donor-funds-absorption.docx>

6. La comptabilité et la publication des rapports. L'existence de demandes incorrectes et incomplètes a aussi entravé le décaissement des fonds des projets. Dans certains cas, des dépenses non éligibles car exclues des catégories de dépenses contemplées par l'accord de financement sont contractés par les acteurs mettant en œuvre les projets. Une communication inadéquate sur les faits dans les rapports engendre souvent des réserves, en entravant de ce fait le décaissement des fonds et donc l'absorption dans les temps.

4. QUE POUVONS-NOUS APPRENDRE DES PAYS QUI PARVIENNENT À ABSORBER LES RESSOURCES ?

Nous étudions le Rwanda et le Botswana, deux pays africains qui ont récemment enregistré de bonnes performances dans la mobilisation et l'absorption des ressources pour le développement. Le Forum économique mondial (2017) classe le Rwanda comme le meilleur pays africain pour la qualité institutionnelle et le Botswana comme le meilleur pays pour l'environnement macroéconomique, conditions nécessaires à la mobilisation et à l'absorption du financement du développement. Les deux pays sont également des cas d'étude intéressants pour la manière dont leurs expériences dans la mobilisation des ressources s'opposent : alors que le développement du Rwanda dépendait largement des ressources extérieures depuis le début du génocide, le Botswana était davantage replié sur lui-même et s'est appuyé sur les ressources intérieures pour faire répondre à ses besoins de développement. Dans les deux cas, le type de capacités qui les a aidés à atteindre ces exploits est mis évidence, notamment les lacunes de capacité qui subsistent.

4.1. Rwanda

Avec une note de 5,56 sur un barème de 1 (la plus faible) à 7 (la plus élevée), le Rwanda est classé parmi les meilleurs en Afrique, dans le classement des institutions qui constituent le premier pilier de l'indice de compétitivité mondiale (Forum économique mondial, 2017). Le gouvernement qui a dirigé le pays après le génocide s'est engagé relancer l'économie rapidement avec des politiques monétaires et fiscales prudentes, la libéralisation de l'économie et le renforcement des capacités institutionnelles. En effet, l'économie a rapidement rebondi, avec une croissance d'environ 80% entre 1994 et 1998, et des taux de croissance élevés et soutenus depuis 2004. En 2008, l'économie rwandaise a connu son premier taux de croissance réelle à deux chiffres sur cinq ans, à 11,6%. Les agences de développement et le gouvernement rwandais ont indiqué qu'il est nécessaire d'augmenter substantiellement et durablement le financement du développement pour atteindre des objectifs de développement ambitieux. Cependant, depuis la fin du génocide le développement du Rwanda dépendait considérablement des ressources extérieures. Par exemple, à la fin de 2012, les créanciers multilatéraux détenaient plus de 84,0% de l'ensemble de la dette extérieure du gouvernement, avec une participation combinée de 73,8% pour l'Association internationale de développement et le Groupe de la Banque africaine de développement. Les données récentes de la Banque mondiale montrent que le Rwanda a reçu des flux nets d'aide bilatérale des membres du Comité d'aide au développement, totalisant 567,31 millions de dollars (au taux actuel) en 2014, représentant environ 57% du budget national. Le pays a donc cherché à augmenter la mobilisation des ressources intérieures et à absorber les ressources mobilisées à l'extérieur.

4.1.1. Réformes fiscales

Des efforts accrus pour améliorer la mobilisation des ressources intérieures au Rwanda ont effectivement débuté en 1997, lorsque l'Autorité fiscale du Rwanda (RRA) a été créée. Les principales réformes fiscales instituées depuis lors sont, entre autres, les suivantes :

- Élargissement de la base d'imposition par l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 2001 ;
- Élargissement du mandat de la RRA pour inclure les recettes non fiscales (2003) et la rationalisation de l'impôt sur le revenu (2005) ;
- L'introduction d'une nouvelle loi de l'impôt sur le revenu, de la législation sur l'investissement et la promotion des exportations et du code des impôts, en 2005 pour aligner le système fiscal sur les priorités de la politique de développement ;

- Le renforcement du régime d'application des règlements en promulguant la loi numéro 25 de 2005 relative aux audits, aux appels et aux pénalités fiscales pour le non-respect des taxes de consommation et la fraude fiscale ; et
- Harmonisation du régime et de l'administration fiscale du Rwanda avec celle de la Communauté est africaine (EAC) en 2009/10.

Le contexte social du Rwanda en ce qui concerne la réforme de la décentralisation offre un degré de dynamisme et d'innovation qui le distingue des autres pays de la région. Pour assurer l'exécution coordonnée de la politique fiscale et minimiser les distorsions de l'activité économique, les gouvernements locaux du Rwanda ont un certain pouvoir discrétionnaire dans la détermination des taux d'imposition, mais ne peuvent pas créer de nouvelles taxes ou définir l'assiette fiscale pour les sources de revenus locales.

4.1.2. Performance sur la collecte des recettes intérieures

Les revenus intérieurs totaux du Rwanda qui s'élevaient à 8,4% du PIB en 1993 sont tombés à 3,6% en 1994 à cause du génocide, puis ont augmenté de façon constante à 14,2% jusqu'en 2008. La croissance de l'impôt était en moyenne de 0,25% à 0,3% du PIB par an depuis 1997. Les taxes sur les biens et les services ont constitué la plus grande part des revenus intérieurs totaux, en moyenne 48 % du total des recettes fiscales sur plusieurs années. Le ratio des impôts directs par rapport au total des taxes a également augmenté entre 2001 et 2008, atteignant près de 37,5%. Par ailleurs, la contribution du commerce international aux recettes fiscales totales a fortement diminué, passant de 41% en 1995 à environ 10% en 2008, en grande partie à cause de la réduction initiale des taux de droits à l'importation. La croissance des recettes fiscales réelles provient vraisemblablement des mesures visant à accroître la conformité des contribuables existants et des gains dans l'efficacité de l'administration fiscale. De 2001 à 2013, les recettes fiscales totales en pourcentage du PIB ont augmenté d'environ la moitié des droits à l'importation en baisse.

Toutefois, pour une plus grande efficacité dans la collecte des impôts, le Rwanda doit relever les principaux défis ci-après liés à la capacité :

1. Les réformes fiscales devraient se poursuivre pour parvenir à une stratégie rentable afin d'élargir le filet fiscal pour englober les petites et les microentreprises qui opèrent largement dans le secteur informel ; Les réformes devraient notamment inclure la préparation du secteur informel pour payer les taxes ;
2. En outre, pour une plus grande efficacité de la collecte des impôts, les impôts sur les revenus fonciers et les rentes, actuellement sous la responsabilité des gouvernements locaux, devraient être collectés par l'Autorité fiscale du Rwanda au nom des gouvernements locaux ;
3. Le gouvernement devrait développer et maintenir la capacité de gestion de la politique fiscale en améliorant l'environnement bureaucratique et incitatif ;
4. Il conviendrait de renforcer les capacités de gestion durable au sein de l'Autorité fiscale du Rwanda, en particulier les compétences techniques et professionnelles et les capacités de la RRA à développer et à conserver les ressources humaines nécessaires ;
5. Peut-être le plus important, un plafond devrait être accordé aux incitations fiscales et aux exceptions existantes. Une étude est nécessaire pour en comprendre les avantages et les inconvénients.

4.1.3. Absorption du financement du développement : Le Rwanda après 2004

Le niveau de croissance économique le plus élevé du Rwanda, par rapport aux autres États membres de l'EAC, a été attribué à de gros investissements dans l'éducation, la santé et la réduction de la croissance démographique, principalement en raison des entrées d'aide (BTI, 2016) et de l'administration de l'aide relativement efficace.

Le gouvernement utilise la plupart des ressources financières disponibles assez efficacement (BTI, 2016). Il est important de noter que la croissance économique du Rwanda dépend en grande partie, environ 10%, de la contribution de l'aide étrangère au PIB. Pour illustrer le fort niveau de cette dépendance, le taux de croissance du pays a ralenti en 2013 de près de 3% lorsque les principaux donateurs étrangers ont temporairement suspendu leur assistance. Cependant, le pays a réussi à attirer de plus en plus de financement récemment en raison de la mise en œuvre effective des programmes et stratégies.

4.2. Botswana

4.2.1. Mobilisation des ressources intérieures

Le Botswana a réussi à réduire son recours à l'aide étrangère grâce à une gestion efficace de l'aide et à la mobilisation des loyers des ressources vers des projets d'investissement. Le Botswana a utilisé plus de ressources nationales dans ses projets de développement ces dernières années que l'aide étrangère, la part des rentes provenant de l'exploitation des ressources naturelles dans le PIB passant de seulement 0,6% en 2001 à 3,58% en 2014, atteignant un sommet historique de 11% 2009, selon les données de la Banque mondiale. Cependant, l'économie du Botswana a lutté lorsque l'expansion des mines a ralenti parce qu'elle reste axée sur les minéraux. En conséquence, le pays s'ouvre à des options novatrices pour le financement du développement.

La politique de privatisation du Botswana est effective depuis 2000. Lors de la présentation du budget de l'exercice 2002-2003 et du Plan de développement national (2003-2008), le gouvernement a annoncé que les PPP seraient largement utilisés comme une forme d'aménagement et de financement de projets d'infrastructure publique. Des exemples de projets financés par les PPP, ou proposés pour le financement par des modèles de PPP incluent la Debswana (10 millions de dollars), la SADC House & Ombudsman's Office (estimation de la valeur indisponible).

Le système financier du Botswana a connu une croissance rapide récemment. Les banques, l'industrie des régimes de retraite et la Bourse du Botswana ont connu une croissance constante en raison de la stabilité politique et économique, des épargnes provenant des exportations de diamants et des excédents budgétaires. Par exemple, entre 2008 et 2016, les actifs des caisses de retraite sont passés de 30% à 47% du PIB, ce qui facilite l'augmentation rapide des dépôts bancaires et de la capitalisation boursière, qui a presque doublé au cours de cette période. Parallèlement, le crédit intérieur au secteur privé a progressivement augmenté, passant de 6,64% du PIB en 1988 à 33,81% en 2015, démontrant l'appétit des investisseurs pour les instruments de dette.

Le projet de loi sur l'administration fiscale est presque prêt à être soumis à l'Assemblée nationale en août 2017. Ce projet de loi propose des réformes pour moderniser les procédures fiscales et restructurer l'administration fiscale afin de permettre au Botswana Unified Revenue Service (BURS) d'améliorer l'efficacité et de réduire l'incertitude sur la fiscalité en concentrant ses ressources sur l'application de la collecte des impôts des groupes de contribuables qui sont des sources de revenus potentiellement importantes. Les réformes proposées visent également à améliorer la capacité de l'unité des grands contribuables à tirer parti d'environ 70% des recettes fiscales conséquentes.

4.2.2. Utilisation et absorption des ressources

Contrairement au Rwanda, le Botswana a été plus tourné vers l'intérieur et s'est appuyé sur les ressources intérieures pour répondre à ses besoins de développement afin d'atténuer le défi de la capacité d'absorption externe des ressources. Le pays a été en mesure de gérer de manière prudente ses entrées de ressources minérales et de construire le capital humain et économique requis pour l'utilisation et l'absorption de ses ressources à court et à long terme.

Gestion prudente des rentes issues de l'exploitation minière. Afin de gérer le risque potentiel d'un effondrement soudain des prix du diamant, le gouvernement a envisagé la création de richesse à long terme et poursuivi une gestion prudente des rentes. À cette fin, il a créé plusieurs fonds en 1972 pour compenser la chute de l'aide et stabiliser les rentes produites par les minerais, qui ont quadruplé en quelques décennies. Le Botswana a utilisé ses ressources intérieures prudemment depuis la découverte des diamants : les rapports indiquent que le gouvernement a généralement affecté les deux cinquièmes des revenus aux investissements étrangers. Les réserves financières ont atteint 125% du PIB en 1998.

Construire le capital humain et économique et alimenter le secteur privé. Le gouvernement du Botswana a délibérément transformé les rentes issues de l'exploitation du diamant en capital humain et en infrastructures économiques, ce qui atténue le retard accusé en raison de la négligence des colons. Le gouvernement a également déployé les rentes pour alimenter le secteur privé en sous-traitant l'achat de biens et services, et a mobilisé des investissements étrangers privés pour stimuler son propre investissement dans la production nationale.

5. CONCLUSIONS

5.1. Quelles sont les leçons essentielles à tirer pour l'accès et l'absorption des ressources ?

5.1.1. Leçons du Rwanda

Pour faire face aux défis liés à la conception et à la mise en œuvre de la mobilisation et de l'absorption des revenus intérieurs, les leçons suivantes tirées de l'expérience pratique peuvent être analysées :

- Tout d'abord, le changement de la forme de soutien financier externe peut améliorer l'efficacité avec laquelle les ressources de développement sont utilisées et absorbées. Les flux de soutien budgétaire ne nécessitent pas autant de capacité administrative que le soutien aux projets.
- Deuxièmement, le développement de la capacité effective doit être poursuivi à long terme. Dans le cas du Rwanda, il existe encore des lacunes dans la gestion des ressources humaines et financières en ce qui concerne les projets soutenus par les donateurs. Ceux-ci devront être comblés de manière coordonnée, mais il faudra du temps pour les traiter.
- Troisièmement, le développement rapide et soutenu des capacités peut être activé grâce à un soutien technique durable et souple. Pour le Rwanda, le pays a reçu l'appui de l'ACBF pour sa capacité humaine et institutionnelle depuis 1996. En particulier, l'autorité fiscale a reçu du ministère britannique du Développement international un soutien substantiel dans le cadre d'un engagement à long terme souple et prévisible.
- Quatrièmement, les dépenses et l'efficacité d'absorption sont des choix politiques et institutionnels conscients. Les dépenses et l'efficacité de l'absorption du Rwanda ont progressé après 2004 dans un environnement politique plus solide.
- Cinquièmement, le développement durable du Rwanda dépendra de sa capacité à développer son infrastructure économique et à élargir ses capacités administratives, un problème important dans toute l'Afrique.
- Sixièmement, le cas du Rwanda montre que les gouvernements pourraient réaffecter des fonds à des programmes ayant des difficultés à absorber la totalité de leurs allocations budgétaires (par exemple, le genre et la promotion des exportations) vers de nouveaux programmes prioritaires (par exemple, l'énergie) ;
- Le Rwanda fait partie maintenant des coqueluches des partenaires de développement en raison de son efficacité dans l'exécution de projets soutenus par l'aide et du faible niveau de corruption et d'ingérence politique, qui ont provoqué une convergence de ses intérêts de développement vers ceux des donateurs. La leçon à retenir ici est que les pays bénéficiaires et les donateurs devraient développer une relation de travail mutuelle afin d'améliorer l'alignement des intérêts et des priorités des donateurs et des gouvernements et, par conséquent, d'augmenter les niveaux d'absorption.
- Comme le Rwanda, les pays devraient élaborer une politique de gestion de l'aide extérieure. Une fois élaborée, la politique devrait aborder les problèmes d'absorption résultant, entre autres, d'une coordination, d'une mobilisation des ressources, d'une reddition de compte et d'une responsabilisation insuffisantes.

5.1.2. Leçons du Botswana

Les incitations fiscales doivent être rentables et tournées vers l'épargne. Les avantages fiscaux sont généralement bas dans la liste des facteurs influençant les décisions d'investissement. Ainsi, les réformes fiscales au Botswana faciliteraient l'adoption des meilleures pratiques internationales en évaluant les allocations fiscales et les crédits qui seraient meilleurs pour attirer ou conserver des investissements privés.

Intégrité dans l'utilisation des ressources. Le gouvernement du Botswana a maintenu la transparence et la responsabilité dans l'allocation des recettes fiscales et des revenus miniers aux activités de développement

telles que le capital humain et le développement des infrastructures physiques. Bien que les écarts de revenus n'aient pas été résolus de manière adéquate par ces développements (les niveaux de pauvreté restent élevés), le développement du capital humain pourrait aider à long terme à remédier aux inégalités de revenus lorsque les opportunités s'ouvriront dans le secteur des services.

Investir dans le capital humain. L'une des plus grandes réalisations du gouvernement a été la fourniture d'une éducation gratuite presque universelle, bien que des frais limités aient été introduits pour les établissements scolaires secondaires en 2006 dans le cadre des mesures de recouvrement des coûts. Le taux de littératie des adultes est passé de 34% en 1981 à 81% en 2006, et le taux net de scolarisation pour le groupe d'âge de 7 à 13 ans est passé de 96,7% en 1995 à 98,5% en 2004. À long terme, un grand stock de capital humain améliorera la capacité du Botswana à administrer la mise en œuvre des projets de développement financés et, par conséquent, la capacité d'absorption.

5.2. Quelles sont les principales recommandations sur les capacités requises pour mobiliser des ressources ?

Capacité à générer des recettes fiscales intérieures. Pour générer effectivement et efficacement les recettes fiscales intérieures, les pays doivent investir dans la capacité (technologique et humaine) des autorités fiscales dans le cadre d'un programme de réformes budgétaires plus vaste qui comprend la simplification et la rationalisation des systèmes fiscaux (p. ex. réduction des exonérations fiscales et atténuation de la corruption dans l'administration fiscale). À cet égard, il faut faire appel à un personnel plus important et mieux formé, et être autorisé à travailler sans ingérence politique. Il est important de noter la nécessité de renforcer les capacités des autorités fiscales à s'engager avec les contribuables et à promouvoir une culture où la fiscalité est considérée comme une contribution aux services essentiels.

Capacité à faire face aux flux financiers illicites. Selon un rapport préparé conjointement par l'Union africaine et la Commission économique des Nations Unies de l'Afrique, l'Afrique perd plus de 50 milliards de dollars par an dans les flux financiers illicites. Il s'agit d'une estimation prudente parce que des données précises n'existent pas pour tous les pays africains et pour les produits de la corruption et du trafic de drogues, des êtres humains et d'armes à feu, qui sont des données secrètes et souvent difficiles à estimer. La capacité nécessaire pour lutter contre les flux financiers illicites est principalement le capital humain pour renforcer les capacités dans des domaines tels que la réglementation et la surveillance du secteur financier, la détection et la prévention de la criminalité, la comptabilité judiciaire et les poursuites pénales, ainsi que la technologie pour améliorer la détection et la prévention des flux financiers illicites (voir le Rapport de l'ACBF sur le renforcement des capacités en Afrique, 2015).

Capacité des marchés financiers à mobiliser des ressources. Le cas du Botswana démontre l'appétit des investisseurs pour les instruments de dette. Ainsi, les gouvernements africains peuvent sans effort exploiter leurs marchés de dette locaux pour le financement du développement. Cependant, dans la plupart des pays africains, les études montrent que les marchés obligataires sont peu profonds, négociés en légère, faiblement capitalisés et généralement sous-développés. Les gouvernements ont donc la motivation et la lourde tâche de formuler des politiques et de fournir des incitations capables de stimuler le développement des marchés de la dette publique nationale.

Capacité d'utiliser des financements mixtes. L'utilisation accrue des marchés des capitaux, de l'aide publique au développement et des prêts d'organismes multilatéraux pourrait ne pas être durable si la croissance économique ne correspond pas ou ne dépasse pas la croissance de la dette publique. Pour faire face à la viabilité de la dette, la plupart des pays imposent des plafonds de dette publique. Dans de telles situations, des options de financement alternatives plus durables comme les modèles de partenariats public-privé (PPP) ont été proposés. Cependant, la capacité de nombreux pays africains à utiliser les modèles de PPP est limitée. Plusieurs solutions ont été proposées, notamment :

1. **Établir des unités de PPP dotées de ressources suffisantes et compétentes autonomes ou déconnectées du Trésor national.** Cela nécessite une infrastructure (espace de bureau, logiciel), des ressources humaines et un cadre juridique que des pays comme le Botswana et le Rwanda sont en train d'adopter.
2. **Développer la capacité interne des ressources humaines** dans la planification et la gestion des projets publics pour engager le secteur privé dans le processus de PPP. Le Rwanda et le Botswana ne l'ont pas encore fait, mais des pays comme le Kenya et l'Afrique du Sud sont en train de le faire.
3. **Sensibiliser le public.** Il y a eu des cas où le public a rejeté des projets, en particulier lorsque des frais d'utilisation sont imposés sur les infrastructures publiques (par exemple, les « péages électroniques » en Afrique du Sud). Les masses devraient être sensibilisées à l'implication du secteur privé dans le financement du développement pour faire face à ces problèmes.

5.3. Quelles sont les principales recommandations sur les capacités requises pour absorber les ressources en Afrique ?

Capacité des ressources humaines du secteur public. Pour que les marchés de capitaux locaux et d'autres options de financement fonctionnent efficacement, les ressources humaines qualifiées sont nécessaires pour piloter les processus. En particulier, le secteur public a besoin d'une expertise interne pour interagir avec les marchés et les entités du secteur privé intéressées par le financement de projets de développement. Les gouvernements africains devraient se concentrer sur la formation grâce à des formations de courte durée, des ateliers en milieu de travail, des collaborations avec des universités, l'apprentissage assuré par le personnel technique du secteur privé, le détachement du personnel des organismes de financement du développement.

Capacité des institutions, des systèmes juridiques et de la gouvernance. La qualité institutionnelle de l'Afrique est encore faible en ce qui concerne la protection des droits de propriété, la protection contre la fraude et les comportements anticoncurrentiels, l'atténuation des risques et la gestion des conflits sociaux, l'état de droit et la tolérance pour la corruption. Les besoins de renforcement des capacités existent dans un large éventail de domaines.

1. Nécessité d'opérer des réformes dans la fonction publique et le service public (y compris les services de police), des réformes judiciaires ;
2. Nécessité de prendre des initiatives visant à renforcer les mécanismes de suivi et de mise en œuvre nécessaires pour responsabiliser le secteur public et renforcer la confiance dans sa capacité à fournir des services efficacement ;
3. Nécessité de développer la capacité de gestion économique (préparation budgétaire, analyse macroéconomique, développement et mise en œuvre et système intégré de gestion financière, mécanismes de contrôle des dépenses publiques, etc.)

Mise en œuvre des projets. À partir de l'étude du Rwanda et du Botswana, il est clair que de nombreux pays n'ont pas d'unités dédiées pour superviser la mise en œuvre des projets. Les gouvernements devraient veiller à ce que des unités efficaces de gestion de projets dotées d'agents multidisciplinaires soient établies dans tous les ministères, départements et agences pour améliorer l'absorption dans les projets financés par les donateurs. Les comités de supervision de projet devraient également être établis. Les agents de comptabilité (par exemple les secrétaires ministériels) devraient faire respecter les règles et règlements et les accords de financement afin de minimiser les cas de dépenses inadmissibles.

RÉFÉRENCES

- ACBF, (2016). Développement de l'infrastructure et financement en Afrique subsaharienne : Vers un cadre pour l'amélioration des capacités. Document hors-série N°25. Harare : Fondation africaine pour le renforcement des capacités.
- ACBF, (2015). Rapport sur le renforcement des capacités en Afrique : Renforcement des capacités pour la mobilisation des ressources nationales en Afrique. Harare : Fondation africaine pour le renforcement des capacités.
- BAD, (2013a). Renforcement des capacités sur l'« Application de la lentille de fragilité : travail efficace dans le secteur de l'eau dans les États fragiles ». Dans l'unité des États fragiles (FSU) en collaboration avec le Département de l'eau et de l'assainissement (OWAS), la Facilité africaine de l'eau (AWF), l'Institut africain de développement (EADI) et le Département des ressources humaines. Tunis, 7-8 mars. Tunis : Fondation africaine pour le renforcement des capacités.
- BAD, (2013b). Évaluation indépendante des projets de soutien institutionnel dans le secteur de la gouvernance 2002-2012. Harare : Fondation africaine pour le renforcement des capacités.
- AU/ECA, (2014). Flux financiers illégaux. Panel de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Addis-Abeba, Éthiopie.
- FDI Intelligence. (2016). The Africa Investment Report 2016: Foreign Investment Broadens its Base.
- IDEV/ BAD, (2015). Cameroun : stratégie de pays et évaluation de programme 2004-2013. Abidjan, Côte d'Ivoire.
- NEPAD/ECA. (2014). Mobilizing domestic financial resources for implementing NEPAD national and regional programmes & projects: Africa looks within. Addis Ababa, Ethiopia:
- Nielsen, H., & Spenceley, A. (2011). The success of tourism in Rwanda: gorillas and more. In P. Chuhan-Pole & M. Angwafo (Eds.), Yes, Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent. The World Bank.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce (CNUCED) (2016). Examen à mi-parcours du Programme d'action d'Istanbul : leçons tirées des activités de mise en œuvre de la CNUCED, 2011-2015 et la voie à suivre. Genève, Suisse
- World Economic Forum. (2017). The Africa Competitiveness Report 2017: Addressing Africa's Demographic Dividend. Geneva, Switzerland.