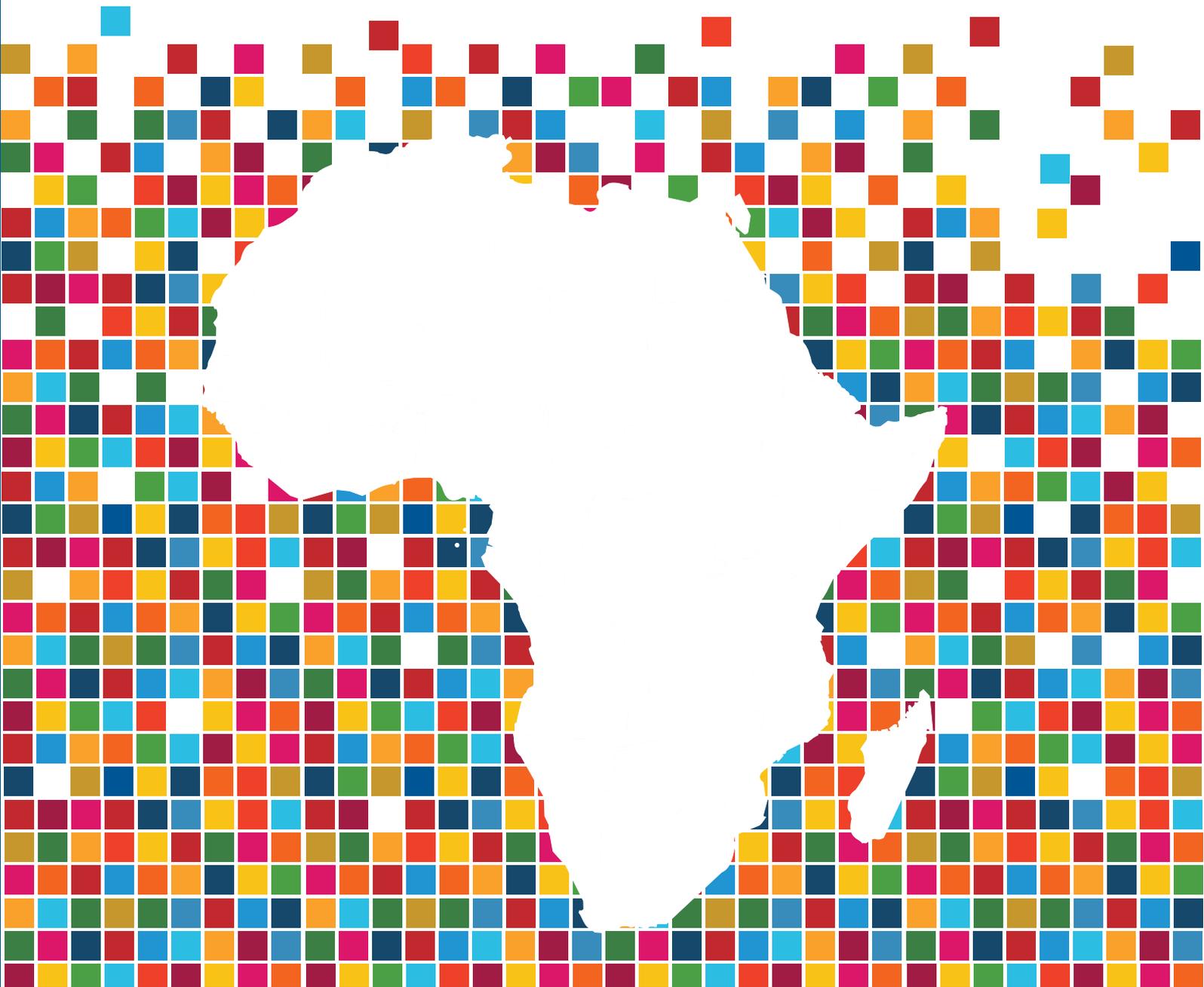


LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU SERVICE DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



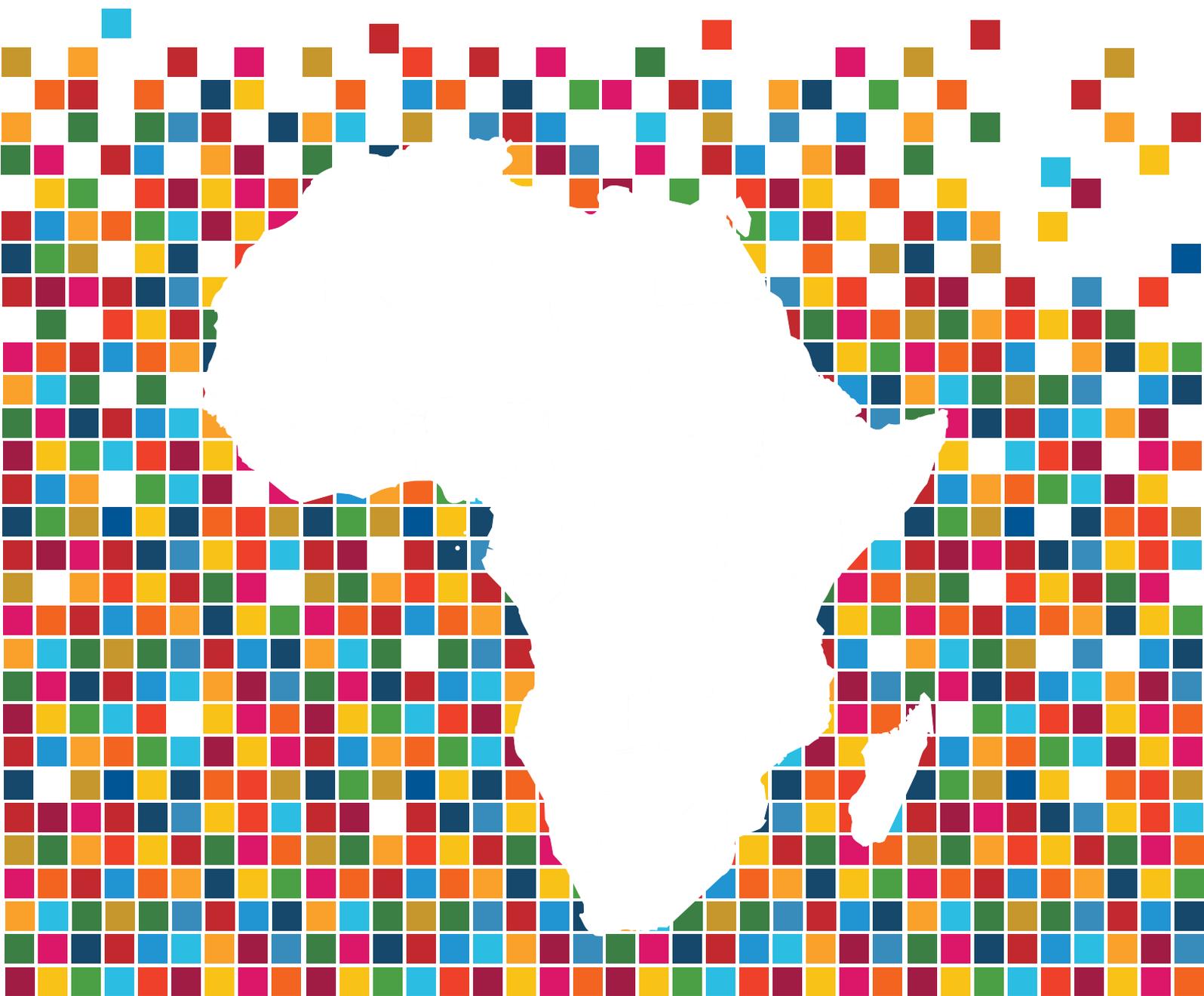
RAPPORT ÉCONOMIQUE SUR L'AFRIQUE



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

2019

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU SERVICE DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



RAPPORT ÉCONOMIQUE SUR L'AFRIQUE



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

2019

Pour commander des exemplaires du rapport, veuillez contacter :

Publications

Commission économique pour l'Afrique

P.O. Box 3001

Addis-Abeba, Éthiopie

Tél: +251-11- 544-9900

Télécopie: +251-11-551-4416

Adresse électronique: ecainfo@uneca.org

Web: www.uneca.org

© 2019 Nations Unies
Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés

Titre : Rapport économique sur l'Afrique 2019: La politique budgétaire
au service du financement du développement durable

Langue:	Français
Sales no.:	F.19.II.K.2
ISBN:	978-92-1-125136-4
eISBN:	978-92-1-004037-2
Print ISSN:	1816-9902
eISSN:	1816-9910

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de la Commission économique pour l'Afrique aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites, ni quant à leur système économique ou leur stade de développement. Les désignations « développé », « industrialisé » et « en développement » n'ont qu'une fin statistique et ne constituent pas une appréciation du stade de développement atteint par tel pays ou telle région.

Design de la couverture : Carolina Rodriguez, Dilucidar.

CONTENU

<i>Liste des figures</i>	<i>iv</i>
<i>Liste des tableaux</i>	<i>vi</i>
<i>Liste des encadrés</i>	<i>vii</i>
<i>Liste des sigles et abréviations</i>	<i>viii</i>
<i>Remerciements</i>	<i>ix</i>

AVANT-PROPOS XI

RÉSUMÉ ANALYTIQUE XV

Contexte.....	xvi
Principales constatations	xvii
Principales recommandations.....	xix

CHAPITRE 1 : ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE 1

La croissance économique mondiale et ses répercussions sur l'Afrique.....	2
Évolution récente de la situation économique en Afrique.....	4
Prévisions et perspectives de croissance à moyen terme.....	16
Évolution récente de la situation sociale en Afrique.....	17
Conclusions et incidences politiques	22
Références	23

CHAPITRE 2 : LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT .. 25

Introduction	26
Le rôle de la politique budgétaire dans l'économie.....	27
L'ampleur des besoins de financement.....	29
Évolution de la situation budgétaire depuis 2000	30
Les repercussions de la politique budgétaire.....	37
Conclusions et enseignements.....	40
Annexe.....	42
Références	47

CHAPITRE 3 : POLITIQUE ET PERFORMANCE FISCALES EN AFRIQUE.....	50
Introduction.....	51
Les tendances de la politique et de la performance fiscales	51
Structure du régime fiscal et rendement des types d'impôt	53
Réformes de la politique fiscale et répercussions.....	56
Mesurer l'écart fiscal de l'Afrique : exemples choisis.....	61
Les principaux défis de la politique fiscale : études de cas par pays.....	63
Conclusion et recommandations générales	69
Annexe 3.1 Mesure de la performance en matière de TVA en Afrique.....	71
Annexe 3.2 Taux moyen de l'impôt des sociétés par région ou groupe, 2018	71
Références.....	72
CHAPITRE 4 : RECETTES NON FISCALES UTILISÉES POUR FINANCER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	77
Introduction.....	78
Évaluation des recettes non fiscales	79
Instruments générant des recettes non fiscales et résultats.....	84
Difficultés institutionnelles, administratives et réglementaires	87
Conclusions et incidences sur les politiques	90
Annexe 4.1 Imprévisibilité des recettes non fiscales.....	92
Références.....	93
CHAPITRE 5 : L'ADMINISTRATION FISCALE EN AFRIQUE	95
Introduction.....	96
But et fonctions de l'administration fiscale	97
Structure de l'administration fiscale	99
Évaluation du rendement de l'administration fiscale.....	102
Réformes de l'administration fiscale.....	104
Problèmes de l'administration fiscale	110
Conclusion et incidences en matière de politique générale	114
Annexe.....	115
Références.....	116
CHAPITRE 6 : SOCIÉTÉS MULTINATIONALES, ÉVASION ET FRAUDE FISCALES ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES.....	118
Introduction.....	119
Contribution des ressources naturelles aux recettes de l'état.....	120
Enjeux de politique générale de l'imposition des ressources naturelles	121

Les sociétés multinationales et les flux financiers illicites.....	125
Lutter contre les flux financiers illicites.....	128
Recommandations.....	133
Références.....	135
CHAPITRE 7 : VIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET SOUTENABILITÉ DE LA DETTE PUBLIQUE EN AFRIQUE	140
Introduction.....	141
La dette du secteur public.....	142
Surendettement et mobilisation des ressources intérieures	149
Conclusions et recommandations générales	150
Références.....	151
CHAPITRE 8 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	154
Références.....	164
NOTE STATISTIQUE.....	166

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1.1.	Croissance économique mondiale, 2015-2019	3
FIGURE 1.2.	Croissance économique en Afrique et dans les pays en développement, 2015-2018	4
FIGURE 1.3.	Composantes de la croissance économique en Afrique, 2015-2019.....	5
FIGURE 1.4.	Croissance économique en Afrique, par groupement régional, 2015-2019.....	6
FIGURE 1.5.	Croissance économique en Afrique par groupement économique, 2015-2019.....	7
FIGURE 1.6.	Solde budgétaire de l'Afrique, par groupement économique, 2015-2018	8
FIGURE 1.7.	Situation de la dette extérieure de l'Afrique, par sous-région et par groupement économique, 2016-2019.....	9
FIGURE 1.8.	Exportations de marchandises de l'Afrique, 2012-2017	10
FIGURE 1.9.	Exportations et importations africaines de marchandises, 2015-2017 (moyenne).....	11
FIGURE 1.10.	Part des exportations africaines de marchandises destinées à des partenaires africains, par pays, 2015-2017 (moyenne)	12
FIGURE 1.11.	Part des importations africaines de marchandises provenant de partenaires africains, par pays, 2015- 2017 (moyenne)	13
FIGURE 1.12.	Entrées d'investissement direct étranger en Afrique, 2010-2017	14
FIGURE 1.13.	Les 10 principaux pays investisseurs en Afrique, par stock d'investissement direct étranger, 2011 et 2016.....	15
FIGURE 1.14.	Croissance et perspectives de croissance de l'Afrique, par sous-région, 2016-2020.....	16
FIGURE 1.15.	Dépenses publiques d'éducation en Afrique en pourcentage des dépenses de l'État, 1995-2012	20
FIGURE 1.16.	Dépenses publiques de santé en pourcentage des dépenses de l'État, 2000-2015	21
FIGURE 2.1.	Recettes publiques en Afrique comparées à celles des autres régions (2000-2018)	30
FIGURE 2.2.	Recettes publiques totales en Afrique, 2000-2018	31
FIGURE 2.3.	Pays dont les recettes publiques sont les plus élevées ou les plus faibles, 2000-2018.....	32
FIGURE 2.4.	Dépenses publiques en Afrique, par groupe de pays, 2000-2018.....	33
FIGURE 2.5.	Marge de manœuvre budgétaire en Afrique, mesurée par un plafond de dette de 50 % du PIB, 2016-2018	35
FIGURE 2.6.	Marge de manœuvre budgétaire en Afrique, mesurée par un plafond de dette de 40 % du PIB 2016-2018	36
FIGURE 2.7.	Ratio moyen impôts/PIB en Afrique, par politique budgétaire, 2010-2015.....	37
FIGURE 2.8.	Solde budgétaire moyen en Afrique par politique budgétaire, 2015-2018.....	37

FIGURE 2.9. Inégalité de revenus en Afrique, par sous-région, 2000-2014	39
FIGURE 3.1. Tendances et composantes des recettes fiscales en Afrique, 2000-2018.....	52
FIGURE 3.2. Répartition des pays africains selon le ratio moyen des recettes fiscales au PIB, 2000-2008, 2009-2018 et 2000-2018.....	54
FIGURE 3.3. Structures fiscales moyennes dans certains pays africains, 2000-2018.....	56
FIGURE 3.4. Écart de taxe sur la valeur ajoutée pour 24 pays africains disposant de données, 2018.....	61
FIGURE 4.1. Recettes non fiscales en Afrique en 1997-2018.....	79
FIGURE 4.2. Collecte des recettes non fiscales, par pays, 2018	80
FIGURE 4.3. Recettes non fiscales par groupement économique en Afrique en 1997-2018.....	81
FIGURE 4.4. Recettes non fiscales par groupement sous-régional en Afrique en 1997-2018	81
FIGURE 4.5. Recettes non fiscales d'un groupe de pays, marquées par une forte imprévisibilité, 1997-2018	83
FIGURE 4.6. Principaux instruments générant des recettes non fiscales dans 21 pays africains en 2018.....	85
FIGURE 4.7. Principaux instruments générant des recettes non fiscales dans 21 pays africains en 2000-2018	86
FIGURE 5.1. Situation des indicateurs de l'administration fiscale pour certains pays, 2018	98
FIGURE 5.2. L'outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT) est un outil de collecte de données sur l'administration fiscale.....	103
FIGURE 5.3. Ratio hommes/femmes dans l'administration fiscale de 24 pays africains, 2016.....	107
FIGURE 5.4. Coûts de l'administration fiscale par rapport aux recettes dans certains pays, en moyenne, 2011-2016	111
FIGURE 7.1. Dette publique brute en Afrique, 2000-2017	141
FIGURE 7.2. Ratios dette/PIB en Afrique, 2011-2017	142
FIGURE 7.3. Encours de la dette extérieure totale de l'Afrique, 2000-2017	144
FIGURE 7.4. Composition et évolution de la dette publique extérieure de l'Afrique, 2010-2017	145
FIGURE 8.1. Augmentation potentielle des recettes publiques (en pourcentage du PIB).....	155

LISTES DES TABLEAUX

TABLEAU 2.1. Estimation des besoins annuels de financement du développement en Afrique.....	29
TABLEAU a2.1. Coefficients de corrélation de la croissance des dépenses publiques et du PIB réel en Afrique, 1980-20155.....	42
TABLEAU a2.2. Volet recettes du modèle d'investissement : variable dépendante - formation brute de capital.....	43
TABLEAU a2.3. Volet dépenses du modèle d'investissement : variable dépendante - formation brute de capital.....	44
TABLEAU a2.4. Volet recettes du modèle d'investissement : variable dépendante – PIB réel par habitant	45
TABLEAU a2.5. Volet dépenses du modèle d'investissement : variable dépendante – PIB réel par habitanta	46
TABLEAU 3.1. Ratios des recettes fiscales par rapport au PIB dans 19 pays africains, 2000 et 2018, et rations des périodes-2000-2008 et 2009-2018.....	53
TABLEAU 3.2. Évolution des recettes fiscales par type d'impôt et par composante, 2000-2018 (en pourcentage du PIB).....	55
TABLEAU 3.3. Recettes de la TVA en pourcentage du PIB, 2000–2018.....	58
TABLEAU 3.4. Indice de perception de la corruption dans certains pays, 2012–2017	66
TABLEAU a4.1. Aperçu des tendances et de l'imprévisibilité des recettes non fiscales en pourcentage du PIB en 1997-2018.....	92
TABLEAU 5.1. Différences régionales dans le rendement de l'administration fiscale, 2016.....	97
TABLEAU 5.2. Emplacement organisationnel des administrations fiscales dans les pays visés par l'étude de cass.....	101
TABLEAU 5.3. Segmentation des contribuables et risques associés dans certains pays	109
TABLEAU a5.1. Résultats de 54 pays africains en ce qui concerne les variables de l'administration fiscale, données les plus récentes disponibles	115
TABLEAU 7.1. Risque de surendettement des pays africains, 2014-2018.....	149
TABLEAU SN.1. Classement des pays africains dans le présent rapport par sous-région et par groupement économique.....	168

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 3.1. Enseignements tirés de la réforme fiscale intégrée en Tanzanie	57
Encadré 3.2. La taxation du tabac, une fiscalité gagnant-gagnant : le cas des Philippines.....	60
Encadré 3.3. Regards du Tchad sur les écarts fiscaux	62
Encadré 3.4. Défis posés par la taxation de l'économie informelle au Kenya.....	63
Encadré 3.5. Taxation du secteur des transports au Ghana	64
Encadré 3.6. Lois fiscales sud-africaines sur le commerce électronique	65
Encadré 3.7. Tirer parti de la gouvernance pour mobiliser les recettes fiscales	67
Encadré 4.1. Lien entre les recettes non fiscales et les recettes fiscales	82
Encadré 4.2. Décentralisation fiscale en Afrique du Sud.....	88
Encadré 5.1. Arguments en faveur de l'intégration de la dimension genre dans l'administration fiscale : L'Autorité fiscale ougandaise.....	108
Encadré 5.2. Numérisation et administration fiscale au Kenya et en Namibie	113
Encadré 6.1. Planification fiscale des sociétés internationales : techniques diverses	125
Encadré 8.1. Stratégie de mobilisation de recettes à moyen terme	158
Encadré 8.2. Possibilités offertes par la numérisation.....	160

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

BEPS	Erosion de la base d'imposition et transfert des profits
CCI	Centre du commerce international
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CFA	Franc de la Coopération financière en Afrique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CTCI	Classification type pour le commerce international
EIU	Economist Intelligence Unit
FMI	Fonds monétaire international
IADM	Initiative d'allégement de la dette multilatérale
ICTD	Centre international de recherche sur la fiscalité et le développement
IDE	Investissement direct étranger
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
KSh	Shilling kényan
MRA	Maurice Revenue Authority (autorité fiscale mauritienne)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PIB	Produit intérieur brut
PPTÉ	Pays pauvres très endettés
PwC	Pricewaterhouse Coopers
RNB	Revenu national brut
SIM	Module d'identification d'abonné
TADAT	Outil d'évaluation diagnostique des administrations fiscales
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UA	Union africaine
ZIMRA	Zimbabwe Revenue Authority (autorité fiscale zimbabwéenne)
ZLECA	Zone de libre-échange continentale africaine

REMERCIEMENTS

L'édition 2019 du Rapport économique sur l'Afrique a été préparée sous la direction de la Secrétaire exécutive de la CEA, Mme Vera Songwe. Le rapport a bénéficié des conseils et de la contribution étroite de Mme Giovannie Biha, Secrétaire exécutive adjointe de la CEA, et de M. Abdalla Hamdok, ancien Secrétaire exécutif adjoint de la CEA, tandis que la supervision immédiate a été assurée par M. Adam Elhiraika, Directeur de la Division de la macroéconomie et de la gouvernance de la CEA.

L'équipe chargée du rapport, dirigée par Khaled Hussein, chef de la Section de l'analyse macroéconomique de la Division de la macroéconomie et de la gouvernance, et coordonnée par Allan Mukungu, comprenait Eunice Ajambo, Yesuf Mohammednur Awel, Christine Awiti, Habiba Ben Barka, Yonas Bekele, Hopestone Kayiska Chavula, William Davis, Adrian Gauci, Gebremedhin Gebrezgiher, Guillaume Paul Gerout, Gamal Ibrahim, Deniz Kellecioglu, Martin Kohout, Valeria Bempomaah Mensah, Simon Mevel-Bidaux, Duncan Ouma, Sidzanbnoma Nadia Denis Ouedraogo, Laura Paez, Saurabh Sinha, Selamawit G. Wakene, Edlam Yemeru et Jack Zulu.

Le rapport a bénéficié de documents de référence rédigés par Abbi Mamo Kedir, de l'Université de Sheffield (Royaume-Uni) ; Clement Okello Migai et Jeffery Owens, de l'Université d'études commerciales, en Autriche ; Mick Moore, de l'Institute of Development Studies, au Royaume-Uni, et de l'International Centre for Tax and Development ; Catherine Ngina Mutava, de l'Université Strathmore, au Kenya ; et Jan Toporowski, de la School of Oriental and African Studies de l'Université de Londres.

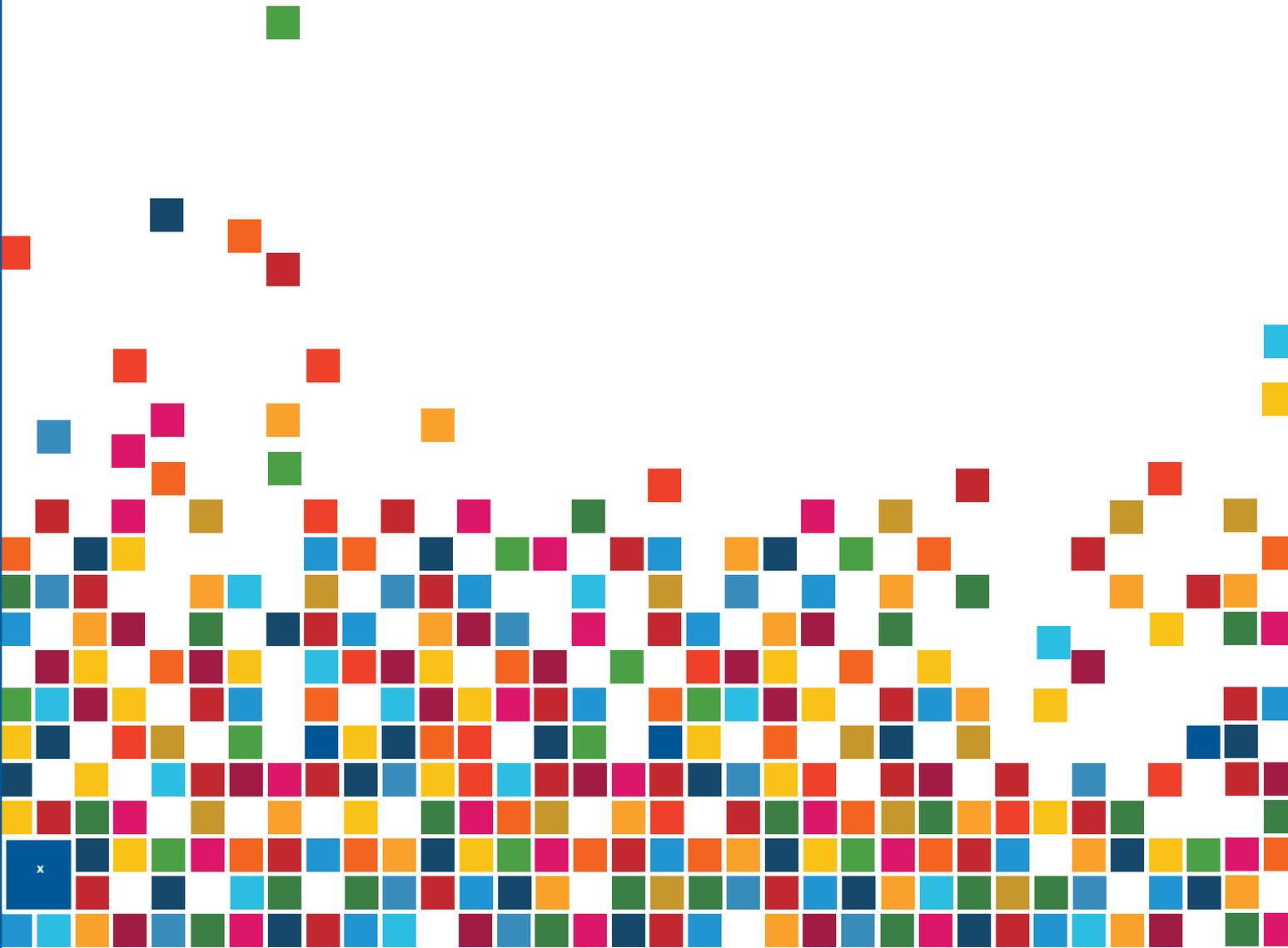
Des commentaires et suggestions utiles ont été reçus des fonctionnaires de la CEA suivants, qui ont examiné diverses moutures ou parties du rapport : Souleymane Abdallah, Edlam Abera, Adeyinka Adeyemi, Charles Akol, Joe Atta-Mensah, Chigozirim Bodart, Sylvain Boko, Tidjani Chetima, Ngone Diop, Moctar Diof, Medhat Elhelepi, Ahando Ochozias Kleber Gbaguidi, Selamawit Getachew, Francis Ikome, Tinfissi-Joseph Ilboudo, Mustapha Sadni Jallab, Isidore Kahoui, Stephen N. Karingi, Robert Lisinge, Louis Mitondo Lubango, Benjamin McCarthy, Paul Mpuga, Rodgers Mukwaya, Amsatou Ndiaye, Andre Nonguierma, Maharouf Adedayo Oyolola, Atkeyelsh Person, Thokozile Ruzvidzo, Mamoudou Sebeogo, Aristide Somda, Lily Summers, Gebremedhin Tadesse, Afework Temtime, Komi Tsowu, Mercy Wambui et Hodane Youssouf.

Le rapport a bénéficié de l'assurance qualité interne effectuée par l'équipe de panélistes suivante : David Luke, Mama Keita, Selahattin Selsah Pasali, Lily Sommer, Heini Emilia Suominen et Jack Jones Zulu,

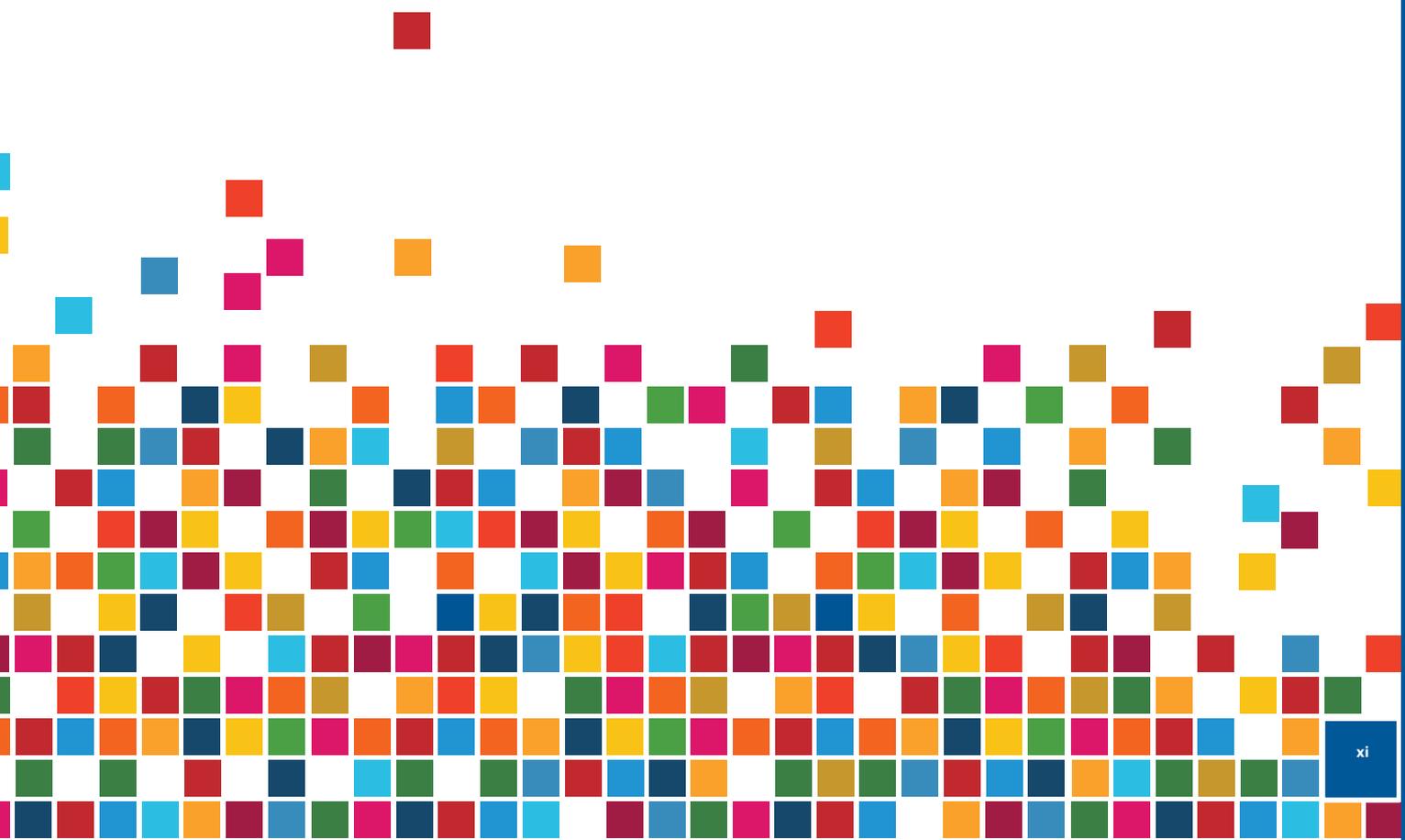
et par l'équipe Assurance qualité de la Division de la planification stratégique et de l'assurance qualité : Raquel Santos Garcia, Robert Lisinge, Afework Temtime et Hodane Youssouf.

Des commentaires et suggestions utiles ont également été reçus des participants à deux sessions d'examen externe, en marge de la Conférence économique africaine, à Kigali, du 3 au 5 décembre 2018, et à Addis-Abeba, les 10 et 11 décembre 2018. Ont participé à l'examen externe effectué à Kigali : Almis Mohamed Abdillahi, du Ministère djiboutien des finances ; Mussah A. Kamara, de la Banque centrale du Libéria ; Irene Mangue Monsuy, du Ministère équato-guinéen des finances ; Joseline Ogai, de la Kenya Revenue Authority ; Hespina Rukato, de l'Université d'Afrique du Sud, au Zimbabwe ; Sherine El Sharkawy, du Ministère égyptien des finances ; Kabbashi Suliman, de l'Université de Khartoum au Soudan ; et Maleka Thula, de l'Association d'économistes du Malawi. Ont participé à l'examen externe effectué à Addis-Abeba : Chabassou Augustin Foster Comlan, Centre d'études, de formations et de recherche en développement (Bénin) ; Joseph Enyimu, du Ministère ougandais des finances ; Zenegnaw Abiy Hailu, du Fonds monétaire international (FMI) ; Penelope Hawkins, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement ; Benson Kiriga, du Kenya Institute of Public Policy Research ; Margaret Raviro Mabugu, de l'Université de Pretoria, en Afrique du Sud ; Luiz De Mello, de l'Organisation de coopération et de développement économiques ; Nara Monkam, du Forum africain sur l'administration fiscale ; Bhaswar Mukhopadhyay, du FMI ; Christa Namutebi, de la Uganda Revenue Authority ; Mathew Ocran, de l'Université de Fort Hare (Afrique du Sud) ; Paul Okolo, du Nigéria ; Jeremiah N. Paul, de l'Organisation mondiale de la Santé ; Malcom Sawyer, de l'Université de Leeds (Royaume-Uni) ; Enock Nyorekwa Twinoburyo, du SDG Center for Africa (Rwanda) ; et Attiya Waris, de l'Université de Nairobi, au Kenya.

Le rapport n'aurait pas été possible sans le soutien de Wondwesen Abebe, Sakyibea Akuffo-Parry, Ernest Cho Chi, Bekele Demissie, Hiwot Martinez Demissie, Tsedale Demissie, Demba Diarar, Gebre Egziaber, Gerawork Getachew, Agare Kassahun, Yetinayet Mengistu, Melkamu, Sarah Mokeira, Charles Ndungu, Sandra Nyaira, Robel Tsegaye, Solomon Wedere et Teshome Yohannes de la CEA ; Joe Caponio, Meta de Coquereumont et Bruce Ross-Larson de Communications Development Incorporated pour l'édition ; Lisa Ferraton, Karen Knols, Ginnette Ng et Carolina Rodriguez de Dilucidar pour la mise en page et conception infographique.



AVANT-PROPOS



L'Afrique se trouve à un moment décisif de sa trajectoire de développement. Les politiques qu'elle adoptera aujourd'hui détermineront la rapidité avec laquelle elle pourra accélérer sa croissance et créer la prospérité pour tous. En 2015, les pays africains ont souscrit à deux programmes de développement importants : les objectifs mondiaux de développement durable (ODD) à l'horizon 2030, qui visent à ne laisser personne de côté à mesure que les pays se développent, et l'Agenda 2063 de l'Union africaine, qui définit un modèle pour « l'Afrique que nous voulons ». À dix ans de l'échéance fixée pour atteindre les ODD, les pays africains continuent de rechercher les combinaisons de mesures susceptibles de les aider à accélérer la réalisation de ces objectifs. Mais, pour de nombreux pays, le financement reste le principal goulet d'étranglement, les capacités de mise en œuvre venant immédiatement en deuxième position.

Si elle veut atteindre les ODD, l'Afrique devra, selon les estimations, mobiliser 11 % de son PIB par an sur les 10 prochaines années pour combler son déficit de financement. Aujourd'hui, ses recettes fiscales moyennes sont en-deçà de 16 % du PIB. Une mobilisation efficace et efficiente des ressources intérieures peut aider à combler une part importante de ce déficit de financement. La Commission économique pour l'Afrique n'a eu de cesse de défendre cette position, dont le point d'orgue a été le document de synthèse du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement pour 2015. Le Rapport économique sur l'Afrique 2019 : la politique budgétaire au service du financement

du développement durable en Afrique examine les réformes institutionnelles et stratégiques qui permettront aux pays africains de maximiser la mobilisation des ressources intérieures. Il met l'accent sur le rôle déterminant que joue la politique budgétaire pour attirer les investissements et créer une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour soutenir la politique sociale et promouvoir les petites et moyennes entreprises dirigées par des femmes et des jeunes.

Les gouvernements africains pourraient accroître leur marge de manœuvre budgétaire, en particulier en augmentant leurs recettes publiques de 12 à 20 % du PIB par an et par la mise en œuvre de réformes fiscales dans six domaines clés. Il s'agira notamment d'avoir une bonne politique budgétaire, de revoir et de mettre à jour la politique fiscale, d'élargir et d'approfondir l'assiette fiscale, d'améliorer l'administration fiscale, de lutter contre l'évasion fiscale, de renforcer le recouvrement des recettes non fiscales et d'améliorer la gouvernance des ressources naturelles afin de lutter contre la fraude fiscale. Le Rapport met en lumière plusieurs gains rapides à réaliser par l'Afrique dans la recherche d'une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire pour financer son développement accéléré et atteindre les ODD et les aspirations de l'Agenda 2063. Entre autres outils, la numérisation rapide ouvre aux pays africains des possibilités particulièrement prometteuses d'accroître les recettes, de réduire les coûts de recouvrement et d'étendre la fiscalité à certains secteurs difficiles à taxer, comme l'agro-industrie, l'immobilier et les services, tout en créant un environnement propice

au développement du secteur privé et en particulier des petites et moyennes entreprises.

La première priorité pour accroître les recettes est l'orientation de la politique budgétaire. Il a été démontré qu'en Afrique, les politiques budgétaires contracycliques avaient des effets bénéfiques sur la croissance. Deuxièmement, compte tenu de l'évolution de la composition de nombreuses économies, les décideurs doivent examiner l'efficacité des types et des ratios d'imposition. Les exemptions et l'amnistie constituent des failles importantes qui ne servent qu'à accroître les bénéfices des entreprises sans être une motivation essentielle pour investir dans tel ou tel pays. La Zone de libre-échange continentale africaine devrait stimuler l'investissement et la croissance sans impact négatif significatif à long terme sur les recettes publiques. Troisièmement, l'amélioration de l'administration des recettes par l'élargissement de l'assiette fiscale et la simplification du recouvrement sont des domaines importants qui pourraient aider à rapporter plus de 99 milliards de dollars chaque année sur les cinq prochaines années. Un certain nombre de pays comme l'Ouganda ont récemment amélioré sensiblement le recouvrement de l'impôt, en mettant par exemple en place des systèmes électroniques de déclaration fiscale. Quatrièmement, les recettes non fiscales, comme les impôts fonciers et, pour ce qui est des pays producteurs de produits de base, les redevances, constituent une source importante de revenu. Cinquièmement, l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices, qui constituent une partie des flux financiers illicites, sont des sources majeures de fuites illégales de capitaux

qui, si l'on y remédie, pourraient contribuer à accroître les recettes fiscales d'environ 2,7 % supplémentaires du PIB selon les estimations. Enfin, une gestion prudente de la dette s'impose pour que les avantages d'une marge de manœuvre budgétaire plus grande aident concrètement à développer des infrastructures sociales et physiques qui sont si nécessaires.

L'Afrique peut relever le défi des ODD et des aspirations de l'Agenda 2063 avec une politique budgétaire appropriée et durablement efficace. S'il est vrai que les gouvernements ont choisi plusieurs options politiques adaptées à leurs pays, il n'en demeure pas moins que, pour stimuler la création de recettes fiscales, il existe un certain nombre d'enseignements que tous les pays africains pourraient tirer des réformes mises en œuvre avec succès au Rwanda, en Afrique du Sud, en Mauritanie, en Ouganda, au Kenya, au Burkina Faso et dans d'autres pays, comme l'introduction de la déclaration fiscale électronique et de l'automatisation des paiements. Toutefois, la réalisation de cet objectif nécessitera une direction efficace, une gestion prudente du secteur public et une bonne gouvernance.



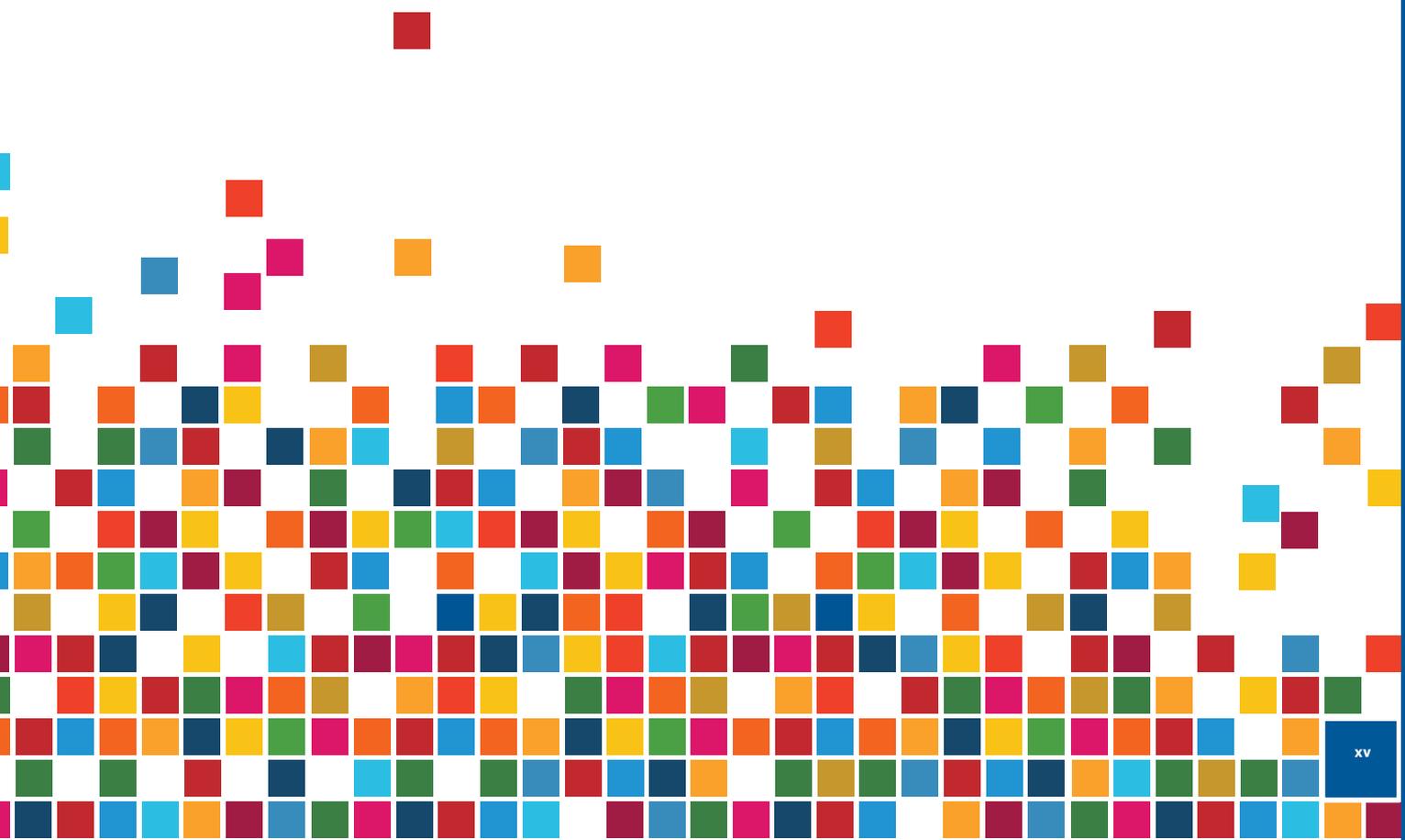
Vera Songwe

Secrétaire générale adjointe de l'Organisation des Nations Unies et

Secrétaire exécutive de la Commission économique pour l'Afrique



RÉSUMÉ ANALYTIQUE



CONTEXTE

La transition vers l'Afrique que nous voulons est à notre portée. En effet, l'Afrique fait des progrès constants dans la création des conditions indispensables à des sociétés durables et résilientes, même si les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable sont lents et inégaux sur l'ensemble du continent. L'accès aux infrastructures de base telles que l'énergie, l'eau et les services d'assainissement s'améliore aussi, mais se situe bien en dessous de la moyenne mondiale.

La mise en œuvre effective de l'Agenda 2063 et du Programme de développement durable à l'horizon 2030 exige que les pays africains accroissent leurs investissements dans la science, la technologie et l'innovation pour promouvoir une croissance rapide et inclusive. Le coût de ces investissements est énorme et nécessite une mobilisation accrue de ressources.

Le Programme d'action d'Addis-Abeba de 2015 fournit un nouveau cadre mondial pour le financement du développement durable en alignant tous les flux et politiques de financement sur les priorités économiques, sociales et environnementales. Il reconnaît l'importance des ressources publiques nationales, complétées par l'aide internationale, pour atteindre les objectifs de développement durable. Toutefois, malgré les nombreuses réformes budgétaires entreprises par de nombreux pays africains depuis 2000, les recettes publiques en pourcentage du PIB (21,4 % en 2018) restent faibles par rapport au potentiel du continent et aux ressources financières nécessaires pour réaliser les aspirations nationales de développement. Les pays africains peuvent accroître les recettes publiques de 12 à 20 % du PIB en mettant en œuvre une politique budgétaire contracyclique, en taxant les secteurs difficiles à atteindre, en prélevant des recettes non fiscales, en introduisant la fiscalité électronique et en luttant contre l'évasion et la fraude fiscales, en particulier dans le secteur des ressources naturelles.

Les ressources financières dont a besoin le continent pour réaliser les objectifs de développement durable

sont énormes, et le déficit de financement est important. Les besoins de financement sont estimés entre 614 et 638 milliards de dollars par an (CNUCED, 2014). En matière d'infrastructures, de sécurité alimentaire, de santé, d'éducation et d'atténuation des effets des changements climatiques, ces besoins sont évalués à 210 milliards de dollars par an (CNUCED, 2014). Pour combler le déficit de financement, les pays africains doivent renforcer la mobilisation des ressources intérieures, ce qui exige une amélioration durable de l'efficacité et de l'efficience de la politique budgétaire.

Le présent rapport fournit une évaluation factuelle de la nature et des résultats de la politique budgétaire en Afrique. Analysant à la fois les défis et les possibilités, il passe en revue les meilleures pratiques afin de formuler des recommandations générales et de faciliter les échanges de données d'expérience. Les États membres seront ainsi à même d'entreprendre les réformes budgétaires nécessaires et d'améliorer la gestion macroéconomique.

Le rapport aborde des questions cruciales de politique budgétaire et de financement des programmes de réalisation des objectifs de développement durable en Afrique. Il s'agit notamment de la nature et du rôle de la politique budgétaire ; du potentiel de la politique budgétaire, y compris les recettes fiscales et non fiscales, pour renforcer la mobilisation des ressources intérieures ; et du rôle de la politique budgétaire dans la gestion macroéconomique et la réalisation des objectifs de développement durable. Le rapport examine les principales possibilités offertes ainsi que les défis à relever pour rendre la politique budgétaire plus efficace et efficiente, puis propose des enseignements pratiques et des recommandations stratégiques pour éclairer les réformes de la politique budgétaire en Afrique.

Les données utilisées pour l'analyse présentée dans le rapport comprennent des sources secondaires et des données et informations primaires recueillies dans 12 pays africains (Afrique du Sud, Angola, Bénin, Éthiopie, Ghana, Kenya, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Soudan, Tchad et Zimbabwe). Le nombre de pays inclus dans l'analyse de chaque

En effet, l'Afrique fait des progrès constants dans la création des conditions indispensables à des sociétés durables et résilientes.

Le rapport aborde des questions cruciales de politique budgétaire et de financement des programmes de réalisation des objectifs de développement durable en Afrique.

question dépend de la disponibilité des données. L'intention était de couvrir autant de pays que possible, mais pour certains sujets, la couverture est limitée à une poignée de pays disposant de données adéquates.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE MONDIALE A FAVORISÉ LES BONS RÉSULTATS ÉCONOMIQUES DE L'AFRIQUE, MAIS LES PROGRÈS DU CONTINENT EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ONT ÉTÉ LENTS.

La croissance économique en Afrique, qui est passée de 3,4 % en 2017 à 3,2 % en 2018, a été largement soutenue par une croissance mondiale solide, une hausse modérée des cours des produits de base et une amélioration de la situation des différents pays. Dans certaines des plus grandes économies d'Afrique - l'Afrique du Sud, l'Angola et le Nigéria - la croissance a suivi une tendance à la hausse mais reste vulnérable aux fluctuations des cours des produits de base. Au niveau sous-régional, l'Afrique de l'Est reste la sous-région qui connaît la croissance la plus rapide, à 6,1 % en 2017 et 6,2 % en 2018. L'économie de l'Afrique de l'Ouest a enregistré une croissance de 3,2 % en 2018, contre 2,4 % en 2017, tandis que celle de l'Afrique centrale, de l'Afrique du Nord et de l'Afrique australe a enregistré en 2018 une croissance plus lente qu'en 2017.

Bien que la demande intérieure, les investissements publics et le renforcement du commerce entre l'Afrique et les marchés mondiaux aient soutenu la croissance, les produits de base demeurent un moteur essentiel de la croissance en Afrique, exposant les économies à la volatilité de leurs cours. Par conséquent, bien que la situation macroéconomique des pays africains se soit améliorée en 2018, avec des déficits budgétaires et courants plus faibles, des taux de change stables et

une inflation en baisse, les flux de recettes ont baissé à la suite des chocs sur les prix des produits de base en 2014, ce qui a entraîné une hausse du niveau de la dette, les pays ayant augmenté leurs emprunts pour atténuer les pressions budgétaires.

L'Afrique a bien progressé dans les domaines de l'éducation, de la santé et d'autres domaines sociaux. Les progrès en matière de réduction de la pauvreté ont été réguliers, le taux de pauvreté étant passé de 54,3 % en 1990 à 36 % en 2016. Cependant, le rythme de cette réduction est lent et la croissance inclusive - qui ne laisse personne pour compte - semble toujours hors de portée. L'écart de pauvreté, qui mesure l'ampleur de la pauvreté, reste élevé, à 15,2 % contre une moyenne mondiale de 8,8 %, en partie à cause des fortes inégalités - liées aux revenus - dans l'accès aux services publics. Bien qu'elles soient dans une tendance baissière, les inégalités de revenus, mesurées selon le coefficient de Gini, sont élevées, soit 0,44. Le taux de chômage se situait juste au-dessus de 7 % en 2017 et devrait, selon les projections, se maintenir à ce niveau en 2019, à mesure que les pays intensifient leurs efforts pour diversifier leur économie.

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE PEUT ÊTRE UN POINT D'ANCRAGE POUR LA STABILITÉ MACROÉCONOMIQUE ET UN OUTIL ESSENTIEL POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La croissance devrait certes s'accélérer à moyen terme, mais ses taux actuels sont en dessous du seuil nécessaire pour éradiquer la pauvreté ou atteindre les autres objectifs de développement durable en Afrique. En un mot, l'accélération de la croissance, bien que nécessaire, ne suffit pas pour atteindre les objectifs de développement durable.

Les gouvernements africains doivent mettre à profit les instruments de politique budgétaire à leur disposition pour accélérer les efforts visant à atteindre les objectifs de développement durable. Cela signifie qu'il faut repenser les cadres budgétaires et les orienter

vers la réalisation des objectifs de développement durable, ainsi que vers la reconstruction d'une marge budgétaire. Le recalibrage de la politique budgétaire pourrait accroître le recouvrement des recettes. Cela inclut la prise en compte des cycles économiques dans la mise en œuvre de la politique budgétaire afin d'éviter les effets négatifs qu'a sur la stabilité macroéconomique la non-prise en compte du cycle économique. Le rapport estime que les pays qui adoptent une politique budgétaire contracyclique pourraient augmenter des recettes publiques pouvant atteindre 5 % du PIB.

LES RÉDUCTIONS DE L'IMPÔT DES SOCIÉTÉS OFFRENT PEU D'INCITATIONS À L'INVESTISSEMENT

Pour les pays africains, la réduction des impôts n'a pas d'influence significative sur l'investissement. Le rapport estime que pour obtenir une augmentation des investissements de seulement 1 % les gouvernements pourraient perdre 20 % de leurs recettes fiscales. Par conséquent, les pays africains devraient éviter de s'engager dans un bradage fiscal et de réduire les impôts pour attirer les investissements étrangers, car les gains seront beaucoup moins importants que les pertes de recettes.

En revanche, la politique budgétaire est vitale pour attirer l'investissement privé en Afrique, qui a un effet significatif sur le PIB réel par habitant. À long terme, une augmentation de 1 % de l'investissement privé pourrait faire augmenter le PIB par habitant de 1,6 %.

La politique budgétaire peut servir à accélérer la diversion économique et la transformation structurelle en Afrique, puisque la consommation publique a le deuxième plus grand impact sur la valeur ajoutée manufacturière. Sachant cela, les gouvernements doivent revoir leurs plans de dépenses afin de stimuler la demande intérieure de produits manufacturés. La mise en œuvre intégrale de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine augmentera également les investissements en Afrique.

LES IMPÔTS INDIRECTS ONT ÉTÉ LA PRINCIPALE SOURCE DE RECETTES FISCALES

Les économies africaines ont d'importants secteurs informels qui, pour la plupart, échappent à l'impôt. Il est difficile d'identifier les agents économiques du secteur informel et de s'assurer qu'ils sont correctement imposés. Par conséquent, les gouvernements comptent principalement sur

les impôts indirects pour y parvenir, notamment les taxes à la consommation, qui génèrent plus de 60 % des recettes fiscales. La réorientation des instruments de politique budgétaire en vue d'assujettir à l'impôt la vaste économie informelle pourrait accroître le recouvrement des recettes.

La taxation des secteurs difficiles à atteindre, l'amélioration de la gouvernance en matière de recouvrement des recettes et le renforcement de la responsabilisation permettraient de réduire considérablement les inefficacités et de mobiliser jusqu'à 99 milliards de dollars par an au cours des cinq prochaines années.

L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DU RECOUVREMENT DES RECETTES POURRAIT ACCROÎTRE CONSIDÉRABLEMENT LES RECETTES NON FISCALES

Les recettes non fiscales constituent une autre source de revenus inexploitées qui pourrait élargir la marge de manœuvre budgétaire dans la majorité des pays africains. Elles proviennent de sources telles que les subventions, les loyers immobiliers, les frais et autres sources diverses. Cependant, les ingérences politiques constituent souvent un obstacle à la perception de recettes non fiscales, en particulier pour les loyers immobiliers. L'amélioration des cadres de gouvernance et le suivi actif des recettes non fiscales pourraient faire augmenter les recettes de 2 % du PIB.

TIRER PARTI DE L'UTILISATION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION POURRAIT RENFORCER LE RESPECT DES OBLIGATIONS FISCALES ET RÉDUIRE LES COÛTS ADMINISTRATIFS

Les réformes de l'administration fiscale ont été parmi les réformes fiscales les plus réussies en Afrique au cours des deux dernières décennies. La mise en place d'administrations fiscales semi-autonomes, principalement dans les pays anglophones, et l'utilisation des technologies de l'information ont permis d'améliorer le civisme fiscal, de réduire les coûts de vérification du respect des obligations fiscales ainsi que de perception des impôts et d'élargir l'assiette fiscale. Les gains potentiels sont substantiels. C'est ainsi que le Rwanda a augmenté ses recettes de 6 % du PIB en introduisant la taxation électronique, tandis qu'en Afrique du Sud, cette innovation a réduit les coûts de vérification du respect des obligations de 22,4 % et diminué de 21,8 % le délai de paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

L'ÉROSION DE LA BASE D'IMPOSITION ET LE TRANSFERT DES BÉNÉFICIAIRES SONT DES SOURCES MAJEURES DE PERTES DE RECETTES

En les éliminant, on pourrait accroître les recettes fiscales en Afrique d'environ 2,7 % du PIB. Les principaux moyens d'évasion et de fraude fiscales dans le secteur des ressources naturelles en Afrique, tels qu'ils sont décrits dans le rapport, sont le recours à des incitations fiscales non stratégiques, les failles dans les conventions relatives à la double imposition, les difficultés à appliquer efficacement le principe de pleine concurrence dans la réglementation des transactions intragroupe, l'inclusion de clauses de stabilité budgétaire dans les contrats et un manque de coordination et de partage des informations entre organismes gouvernementaux.

Le rapport examine également la relation entre la politique budgétaire et la soutenabilité de la dette en Afrique. Il ventile la dette extérieure et intérieure par instrument, créancier et débiteur et évalue les difficultés de trésorerie des gouvernements, les niveaux d'endettement insoutenables et les facteurs qui influent sur la viabilité budgétaire et la gestion de la dette.

L'augmentation de la dette publique et l'aggravation de la vulnérabilité de la politique budgétaire en Afrique ont exposé ceux des gouvernements au bord de l'insolvabilité à des difficultés liées au surendettement, y compris des problèmes de service de la dette. Le rapport préconise l'adoption de meilleures stratégies de gestion de la dette, fondées sur l'approfondissement des marchés intérieurs des capitaux et le recours à des emprunts libellés en monnaie locale.

Il sera important de rééquilibrer les cadres budgétaires et directifs pour maintenir la stabilité des flux de recettes et de dépenses dans l'économie et soutenir les politiques visant à atteindre les objectifs de développement durable.

Enfin, le rapport met en évidence d'importantes lacunes dans les données budgétaires, qui entravent l'analyse des expériences nationales et limitent les comparaisons entre pays et régions. Aussi engage-t-il les pays africains à combler ces lacunes et à améliorer l'accès aux données.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le rapport soutient que **les pays africains peuvent accroître les recettes publiques de 12 à 20 % du PIB** en adoptant un cadre d'action visant à renforcer la mobilisation des recettes dans six domaines clés :

- **Options en matière de politique budgétaire.** L'ancrage de la politique budgétaire dans les stratégies nationales de financement à moyen terme pourrait permettre aux pays africains de tirer pleinement parti du potentiel de l'ensemble des recettes publiques - fiscales et non fiscales - au service d'une croissance accélérée et soutenue, fondée sur la stabilité macroéconomique.

Pour préserver la stabilité macroéconomique, les pays doivent aligner leur politique budgétaire sur le cycle économique, en améliorant la mobilisation des recettes et en réduisant les dépenses afin de limiter les pressions liées à l'offre, tout en réduisant les impôts et en augmentant les dépenses lorsque l'activité économique ralentit.

- **Options en matière de politique fiscale.** Les gouvernements africains doivent élargir l'assiette fiscale en soumettant à l'impôt des secteurs difficiles à taxer, notamment l'agriculture, l'économie informelle, l'économie numérique et le secteur des ressources naturelles. Les pays doivent réévaluer les incitations fiscales et supprimer celles qui ne répondent pas à l'objectif visé. Limiter le recours aux incitations fiscales dans les secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles pourrait enrayer l'évasion fiscale et améliorer la perception des recettes.
- **Options en matière de recettes non fiscales.** Investir dans de meilleures méthodes et techniques de collecte des données pourrait renforcer le suivi du recouvrement des recettes non fiscales et des cas de non-déclaration. Le recouvrement des recettes non fiscales peut être amélioré par la mise en place d'institutions solides dotées d'un haut niveau d'expertise, la construction de nouvelles infrastructures et l'établissement d'une coordination efficace entre les gouvernements centraux et les collectivités locales.

- **Options en matière d'administration fiscale.** La réforme des systèmes d'administration fiscale au moyen de la numérisation et d'autres technologies de l'information pourrait accroître la mobilisation des recettes. Les pays qui ont numérisé leur administration fiscale ont augmenté les taux de respect des obligations fiscales et économisé sur les coûts de vérification dudit respect. Le déploiement des technologies numériques doit s'accompagner d'un renforcement des capacités des décideurs et des collecteurs d'impôts sur la manière de tirer parti des données générées par la numérisation pour des évaluations plus efficaces.
- **Options concernant le secteur des ressources naturelles.** Les pays africains devraient renforcer leur surveillance du secteur des ressources naturelles. Ils pourraient envisager une approche plus équitable et moins difficile sur le plan administratif pour évaluer la part des bénéfices des sociétés multinationales à imposer (par

exemple, en fonction de la part des ventes ou d'autres variables), ou ils pourraient baser les impôts sur des variables qui sont plus difficiles à manipuler que le revenu des sociétés. Dans le même temps, les gouvernements doivent combler les lacunes pour faire échec à l'érosion de la base d'imposition et au transfert des profits.

- **Options en matière de politique de la dette.** La nouvelle dynamique de la dette publique en Afrique exige l'adaptation des stratégies et des cadres de viabilité de la dette aux portefeuilles de dette actuels. Il s'agit notamment d'améliorer la mobilisation des recettes pour rationaliser le service de la dette et réduire les emprunts à long terme. Le rapport préconise de meilleures stratégies de gestion de la dette, étayées par l'approfondissement accru des marchés des capitaux nationaux et par le recours à des instruments d'emprunt libellés en monnaie locale.



Les pays africains peuvent accroître les recettes publiques de 12 à 20 % du PIB en adoptant un cadre d'action visant à renforcer la mobilisation des recettes dans six domaines clés.

CHAPITRE 1

ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE



L'Afrique a enregistré une croissance de 3,2 % en 2018, en léger recul par rapport au taux de 3,4 % affiché en 2017, stimulée par la reprise mondiale, qui accroît la demande d'exportations africaines, et par la hausse des cours des produits de base, l'augmentation de l'investissement dans les infrastructures, la vigueur de la consommation privée et l'amélioration des conditions météorologiques. Selon les prévisions, la croissance devrait repartir et atteindre 3,4 % en 2019. Cependant, pour parvenir à réaliser les objectifs de développement durable (ODD) à la date butoir de 2030, l'Afrique a besoin d'une croissance trois fois plus rapide. Les pays doivent, grâce aux nouvelles technologies, améliorer la productivité et accroître l'investissement afin qu'il se situe entre 30 et 35 % du produit intérieur brut (PIB), en créant des conditions plus propices aux affaires et en encourageant l'investissement privé au moyen de la politique budgétaire. Les perspectives de croissance du continent demeurent positives à moyen terme, en dépit des risques et des incertitudes.

En ce qui concerne le développement social, l'Afrique a accompli des progrès notables sur le plan de l'éducation, de la santé et autres domaines sociaux, mais la croissance inclusive reste hors de portée. Les acquis sociaux pourraient être plus importants si les pays mobilisaient les recettes budgétaires de manière novatrice et les affectaient efficacement au financement du développement durable.

LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE MONDIALE ET SES RÉPERCUSSIONS SUR L'AFRIQUE

La croissance du PIB mondial est passée de 3,1 % en 2017 à 3,2 % en 2018, et devrait, selon les prévisions, rester stable en 2019 (figure 1.1). Une forte croissance mondiale, tirée par l'investissement et le commerce dans les économies développées et les économies en émergence, et par la hausse des cours des produits de base, devrait stimuler la demande d'exportations africaines, en particulier en provenance des pays exportateurs de produits de base. Cependant, le tableau est assombri par le protectionnisme des États-Unis d'Amérique à l'égard de la Chine, susceptible de peser sur la croissance à moyen terme, et par l'augmentation modeste des cours mondiaux des produits de base, qui pourrait profiter aux pays exportateurs mais qui exerce des pressions inflationnistes sur les pays africains importateurs de pétrole.

L'augmentation des cours des produits de base, le rendement accru des obligations libellées en dollars, la flambée des tensions commerciales et l'instabilité politique et macroéconomique ont endigué les entrées de capitaux et augmenté les frais financiers, les taux de change et les pressions inflationnistes dans certains pays africains, en particulier là où les fondamentaux économiques sont faibles. Tous ces aspects ont eu des incidences négatives sur les économies africaines.

Les acquis sociaux pourraient être plus importants si les pays mobilisaient les recettes budgétaires de manière novatrice et les affectaient efficacement au financement du développement durable.

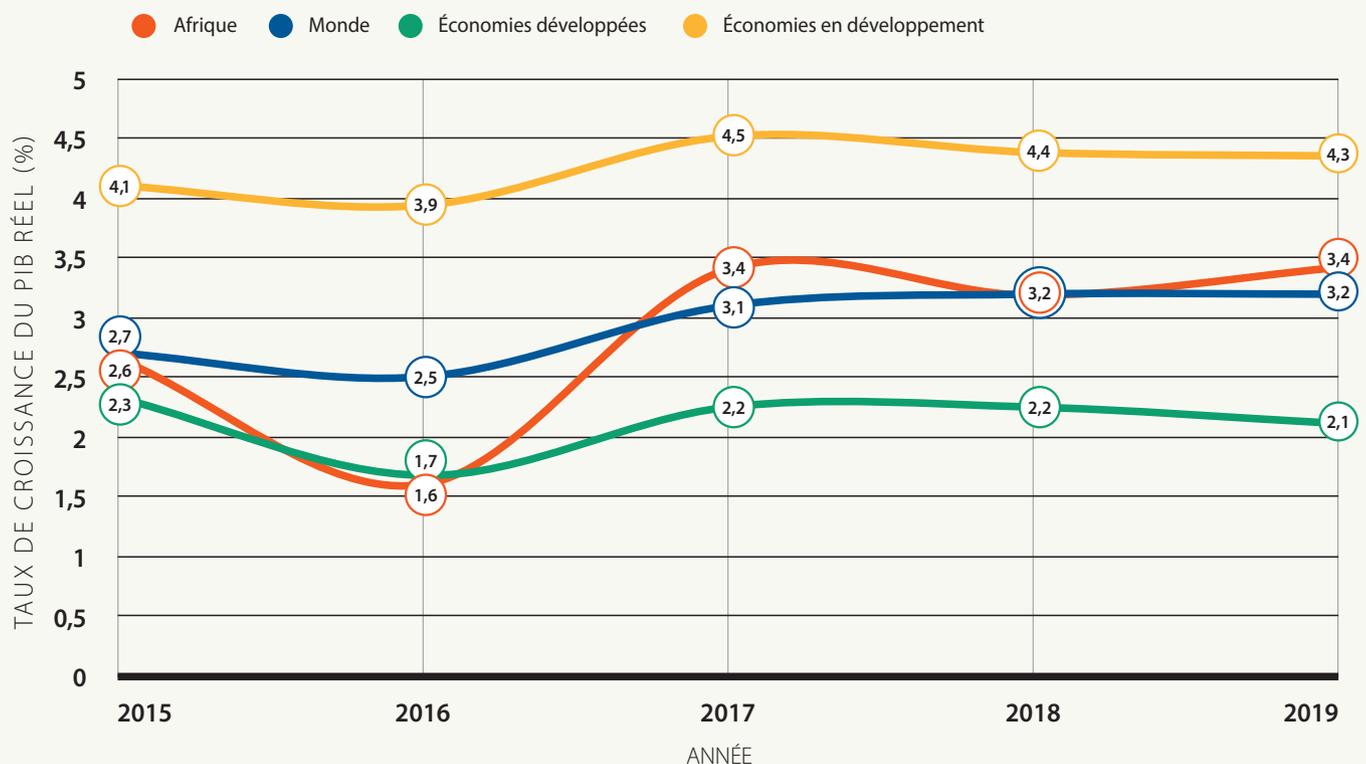
Dans les pays émergents et les pays en développement, la croissance s'est stabilisée aux environs de 4,4 % sur la période 2015-2017. Dans les pays émergents d'Asie, elle a été robuste, soutenue par une forte demande en Inde, alors qu'elle a fléchi en Chine, passant de 6,9 % en 2017 à 6,6 % en 2018, en raison d'une augmentation modérée des exportations.

La croissance du commerce mondial a ralenti, se situant à 4,3 % en 2018 contre 4,8 % en 2017 - le plus haut niveau atteint sur six ans - en raison d'une décélération de l'investissement mondial causé par le durcissement des conditions financières. Il faut s'attendre, en conséquence, au ralentissement des entrées de capitaux dans les pays africains et autres pays en développement. Plus généralement, une décélération projetée des dépenses en capital en Chine et dans les pays les plus avancés entraînera une croissance modérée du commerce mondial entre

2018 et 2019 (EIU, 2018b; FMI, 2018b). Heureusement, le commerce chinois devrait rester vigoureux, en raison d'une reprise de la croissance dans les pays émergents (notamment l'Argentine, le Brésil et la Fédération de Russie), même si elle est modérée.

L'augmentation des prix de l'énergie a provoqué la hausse de l'inflation dans les pays avancés, les pays émergents et certains pays en développement, au cours de l'année 2018, en dépit d'une baisse de la demande intérieure en Chine. Face à la hausse de l'inflation et à la forte création d'emplois, la Réserve fédérale des États-Unis a relevé son taux directeur de 25 points de base en juin 2018, alors que la Banque centrale européenne maintenait le sien inchangé. La plupart des pays émergents ont relevé leur taux d'intérêt directeur pour juguler l'inflation et les pressions exercées sur la monnaie, qui sont allées de pair avec l'inversion des flux de capitaux dans certains pays (FMI, 2018).

FIGURE 1.1. CROISSANCE ÉCONOMIQUE MONDIALE, 2015-2019



Note : Les données de 2018 sont des estimations et celles de 2019 des projections.

Source : D'après les données du DAES de l'ONU (2019).

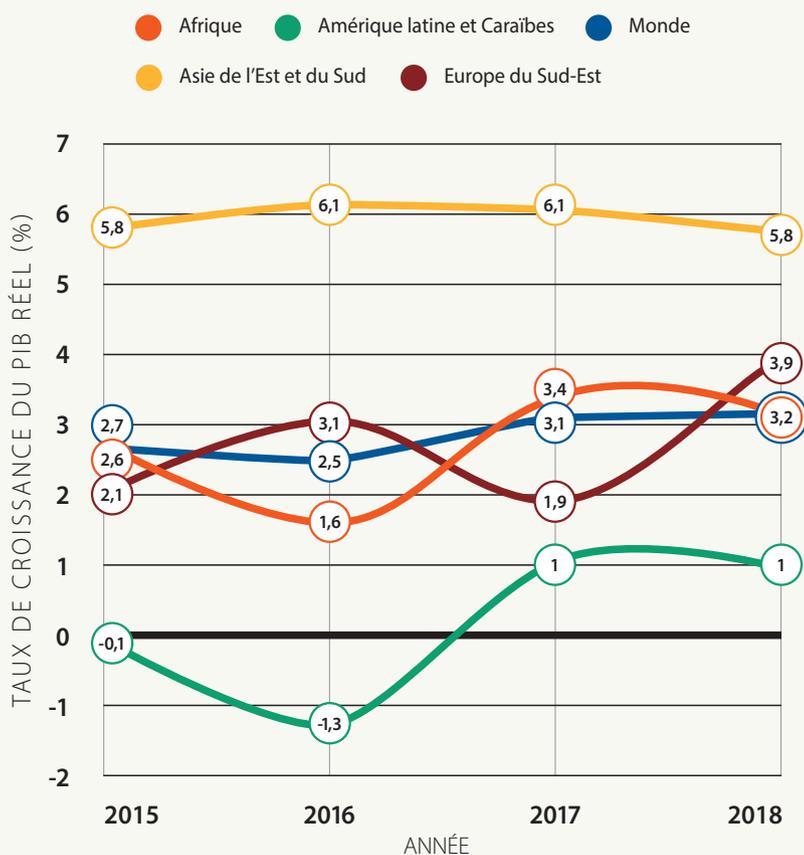
Au niveau mondial, les pays ont resserré leur politique monétaire en réponse à un dollar plus vigoureux après février 2018, alors que l'euro, le yen et la livre sterling sont restés inchangés. La monnaie s'est fortement dépréciée dans certains pays émergents (notamment l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil et la Turquie), fait révélateur, dans certaines économies, de tension financière, de tensions accrues dans les relations commerciales et de fuite des capitaux. L'Argentine, la Fédération de Russie, l'Inde, l'Indonésie et la Turquie sont intervenues sur le marché des devises ou ont relevé le taux d'intérêt pour contenir les pressions liées au taux de change et au taux d'inflation.

L'appréciation du dollar entraînerait une hausse équivalente en monnaie locale du coût du service de la dette des pays africains libellée en dollars. Par conséquent, la hausse du dollar entraîne celle

du service de ce type de dette. Une dépréciation monétaire due au renforcement du dollar, en particulier dans les pays émergents, entraînerait un recul des exportations africaines puisque les importations des partenaires commerciaux du continent, en particulier ceux de la zone euro, deviendraient plus chères. La hausse des taux d'intérêt provoquerait aussi une inversion des flux de capitaux, or de nombreux pays en développement sont fortement tributaires des entrées de capitaux étrangers pour financer leur déficit budgétaire et du compte courant.

Une baisse attendue des entrées de capitaux pose des défis aux pays africains, étant donné la hausse automatique du coût de la dette et de son service. Les pays africains doivent donc se montrer plus résilients en adoptant un ensemble approprié de politiques budgétaires, monétaires et structurelles de nature à réduire les vulnérabilités au durcissement des conditions financières mondiales, aux fluctuations monétaires et aux sorties de capitaux. Ils doivent aussi surveiller de près les effets négatifs de l'environnement extérieur sur le bilan du secteur public et du secteur privé et sur le niveau d'inflation.

FIGURE 1.2. CROISSANCE ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE ET DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 2015-2018



Note : Les données de 2018 sont des estimations et celles de 2019 des projections.

Source : D'après les données du DAES de l'ONU (2019)

ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

CROISSANCE ÉCONOMIQUE

La croissance économique en Afrique a légèrement ralenti, passant de 3,4 % en 2017 à 3,2 % en 2018 (figure 1.2). Elle est tirée par des facteurs externes, tels que la vigueur de la demande mondiale et la hausse modérée des cours des produits de base. Les facteurs internes sont, notamment, la poursuite des investissements dans les infrastructures et la vigueur de la consommation privée (figure 1.3), ainsi que la hausse de la production de pétrole (à partir de nouveaux gisements) et l'amélioration des conditions météorologiques.

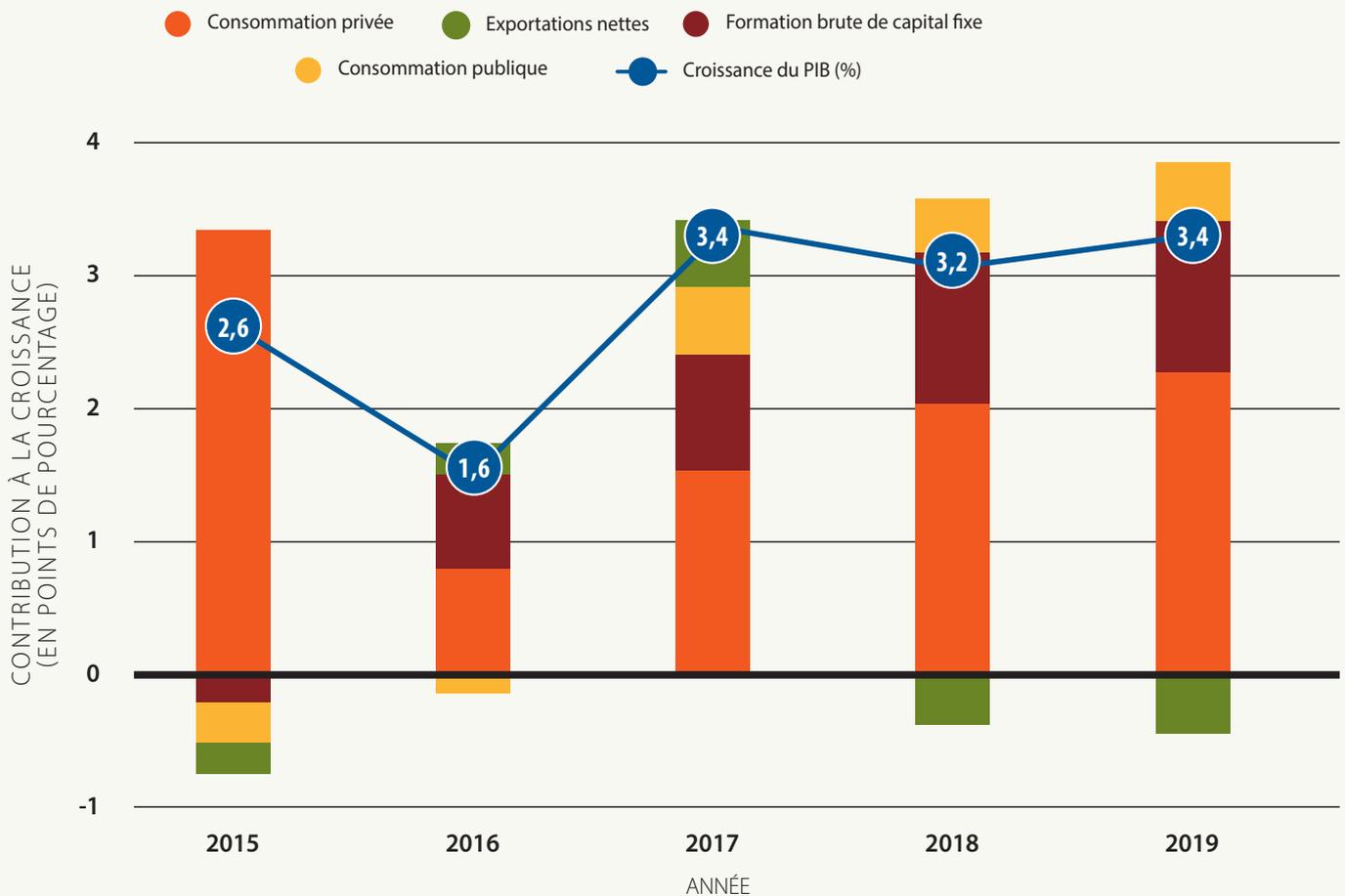
Le taux de croissance continental de 3,2 % ne suffit pas pour éradiquer la pauvreté.

Certaines grandes économies africaines - Afrique du Sud, Angola et Nigéria - rebondissent, menant à une hausse de la consommation privée, mais la croissance demeure faible. Dans les pays dépourvus de ressources naturelles comme la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Kenya et le Sénégal, la croissance demeure forte, tirée par des investissements publics considérables dans les infrastructures.

Cependant, le taux de croissance continental de 3,2 % ne suffit pas pour éradiquer la pauvreté ou réaliser les autres ODD d'ici à 2030. Pour parvenir à

une croissance à 2 chiffres d'ici à 2030, l'Afrique doit stimuler l'investissement et le porter de son niveau actuel de 25 % du PIB (nettement inférieur à celui de 32 % affiché en Asie de l'Est et dans le Pacifique) à 30- 35 % et améliorer considérablement la productivité (Banque mondiale, 2018). La croissance de la productivité a chuté sur le continent, passant d'une moyenne de 2,4 % sur la période 2000-2008 à 0,3 % sur la période 2009-2018, loin derrière la moyenne mondiale de 9 % enregistrée sur la période 2011-2017. Les pays africains doivent mettre en œuvre des réformes qui renforcent la résilience, le potentiel de croissance et l'inclusivité.

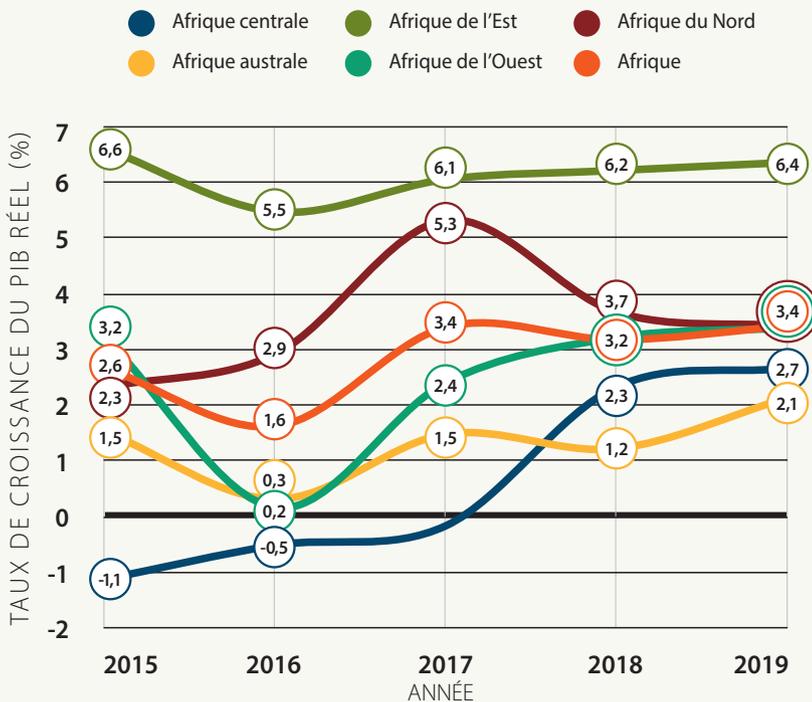
FIGURE 1.3. COMPOSANTES DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE, 2015-2019



Note : Les données de 2018 sont des estimations et celles de 2019 des projections.

Source : D'après les données du DAES de l'ONU (2019) et de l'EIU (2018a).

FIGURE 1.4. CROISSANCE ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE, PAR GROUPEMENT RÉGIONAL, 2015-2019



Note : Les données de 2018 sont des estimations et celles de 2019 des projections.
Source : D'après les données du DAES de l'ONU (2019).

CROISSANCE SOUTENUE AU NIVEAU SOUS-RÉGIONAL

Toutes les sous-régions ont enregistré une croissance positive en 2018. L'Afrique de l'Est a enregistré encore la croissance la plus rapide : elle est passée de 6,1 % en 2017 à 6,2 % en 2018, tirée par la vigueur des dépenses publiques d'infrastructure et de la demande intérieure (figure 1.4). La croissance a été très forte à Djibouti, en Éthiopie, au Kenya, en Ouganda, au Rwanda et en Tanzanie ; seul le Burundi a affiché un taux inférieur à 3,0 %. L'agriculture demeure l'activité économique dominante en Afrique de l'Est et le principal facteur de croissance, mais l'industrie et les services se développent en Éthiopie, au Kenya, au Rwanda et en Tanzanie et le secteur minier est très dynamique à Madagascar, en Ouganda, en République démocratique du Congo et au Rwanda. La hausse des dépenses publiques d'infrastructure et le boom de la construction, ainsi que le dynamisme des secteurs de l'immobilier et de la distribution en Éthiopie et au Kenya sont aussi des facteurs contributifs. Par ailleurs, les prospections pétrolières et gazières, les

conditions météorologiques favorables et l'intégration régionale renforcée grâce aux communautés économiques régionales et à la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) offrent un potentiel de croissance considérable en Afrique de l'Est.

En Afrique de l'Ouest, la croissance est passée de 2,4 % en 2017 à 3,2 % en 2018, reflétant une progression dans tous les pays de la sous-région, exception faite du Burkina Faso, de la Guinée et de la Guinée-Bissau. Le Ghana et le Nigéria ont profité du redressement des cours du pétrole et d'une augmentation de la production pétrolière, et tous les pays (sauf le Libéria et la Sierra Leone) ont vu le secteur des services se développer. Le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Niger et le Sénégal ont bénéficié du dynamisme des marchés des produits miniers et agricoles ainsi que de l'accroissement de la consommation privée et de l'investissement public.

Après une dépression économique de -0,2 % en 2017, l'Afrique centrale s'est relevée, affichant une croissance de 2,3 % en 2018, qui devrait, selon les prévisions, passer à 2,7 % en 2019. Les principaux

facteurs de cette tendance positive varient d'un pays à l'autre, mais ils englobent le redressement des prix du pétrole ; les nouvelles productions pétrolières et gazières (Cameroun, Congo et Guinée équatoriale) ; les bons résultats de l'agro-industrie, de la manufacture et des services (Cameroun, Congo et Gabon) ; le tourisme et la construction (Sao Tomé-et-Principe) ; le redressement des exportations de diamants (République centrafricaine) et les retombées du redressement nigérian sur le Cameroun et le Tchad. Cependant, les principaux risques susceptibles d'entraver la croissance économique dans la sous-région restent une diversification économique insuffisante (Congo, Gabon et Guinée équatoriale) et des conditions météorologiques défavorables.

En Afrique du Nord, la croissance a chuté, passant de 5,3 % en 2017 à 3,7 % en 2018 ; elle a été portée essentiellement par les chiffres enregistrés en Libye (11,0 %), en Égypte (5,8 %) et au Maroc (3,5 %). Le recul s'explique par la diminution de la consommation privée consécutive à la montée de l'inflation dans certains pays, notamment l'Algérie, l'Égypte et

le Soudan et à l'instabilité politique en Libye. La croissance s'est améliorée en Tunisie, passant de 1,9 % en 2017 à 2,4 % en 2018, grâce à la reprise du tourisme, de la manufacture et de l'industrie.

La croissance s'est également ralentie en Afrique australe, passant d'un niveau déjà faible de 1,5 % en 2017 à 1,2 % en 2018. L'activité a été soutenue par une hausse modérée des cours des produits de base (cuivre et diamant) et par les retombées positives d'une meilleure offre d'énergie. En 2018, les résultats de la sous-région ont été tirés par ceux du Botswana (4,4 %), du Malawi (4,4 %), de la Zambie (4,1 %) et de Maurice (3,7 %). En Afrique du Sud, la croissance a été stimulée par une légère hausse du commerce de distribution, de la manufacture et des mines. L'Angola, le seul producteur de pétrole, a vu le taux de croissance passer de 0,7 % en 2017 à 1,0 % en 2018, après la longue récession de 2016-2017, causée par la chute des cours mondiaux du pétrole, qui a entraîné un ralentissement des industries extractives et manufacturières. L'économie s'est légèrement redressée en 2018 au fur et à mesure de la remontée des cours mondiaux. Le Gouvernement angolais a mis en place un programme de stabilisation macroéconomique visant à améliorer le climat des affaires par la réduction du déficit, l'assainissement de la dette et l'assouplissement des changes. La croissance devrait se situer à 2,1 % en 2019 dans la sous-région, sous l'effet de la hausse attendue des prix mondiaux et de l'accroissement de la production agricole en raison de l'amélioration des conditions météorologiques (DAES de l'ONU, 2018b).

Les taux de croissance par habitant de toutes les sous-régions sont restés inférieurs aux taux de croissance de la population, depuis l'effondrement des prix des produits de base à la mi-2014. Même si en 2017, le taux de croissance démographique de l'Afrique du Nord (1,8 %) a été plus lent que celui de la croissance économique par habitant (4,8 %), une fois exclue la Libye, et donc son taux de croissance de 70 %, l'Afrique du Nord affiche un taux de croissance inférieur à celui de l'accroissement de la population.

Dans les pays importateurs de pétrole, la croissance a baissé, passant de 3,7 % en 2017 à 3,5 % en 2018 (figure 1.5),

Toutes les sous-régions ont enregistré une croissance positive en 2018. L'Afrique de l'Est a enregistré encore la croissance la plus rapide.

sous l'effet de la production agricole et des activités du secteur des services, ainsi que de la vigueur de la consommation privée et de l'investissement public. La plupart des pays exportateurs de pétrole ont enregistré une légère hausse, favorisée par l'augmentation des prix et de la production.

FIGURE 1.5. CROISSANCE ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE PAR GROUPEMENT ÉCONOMIQUE, 2015-2019



Note : Les données de 2018 sont des estimations et celles de 2019 des projections.

Source : D'après les données de l'EIU (2018a) et du DAES de l'ONU (2019).

UNE POLITIQUE MONÉTAIRE MONDIALE RESTRICTIVE A FREINÉ L'INFLATION

L'inflation a poursuivi sa baisse tendancielle, passant d'une moyenne pondérée de 14,4 % en 2017 à 11,1 % en 2018, essentiellement en raison de la stabilité des taux de change et de la baisse des prix de produits alimentaires, qui ont freiné les pressions inflationnistes liées à la hausse des prix mondiaux du pétrole.

L'inflation a chuté dans les pays exportateurs de pétrole, passant d'une moyenne de 20,7 % en 2017 à 15,4 % en 2018, et a baissé modérément dans les pays importateurs de pétrole, de 5,7 % à 5,2 %. Cependant, elle a augmenté dans certains pays pour des raisons allant de la hausse des prix du pétrole en Égypte à la dévaluation monétaire en Éthiopie ou encore à la suppression des subventions au Soudan. Toutefois, l'Afrique de l'Ouest est la seule sous-région où l'inflation a nettement augmenté en 2018, surtout à cause de pressions inflationnistes au Nigéria (16,2 %), en Sierra Leone (11,7 %), au Libéria (11,2 %), en Guinée (9,2 %) et au Ghana (8,3 %). L'inflation a été nourrie par l'augmentation de la demande mondiale, les mauvaises récoltes dans la région du Sahel entraînant

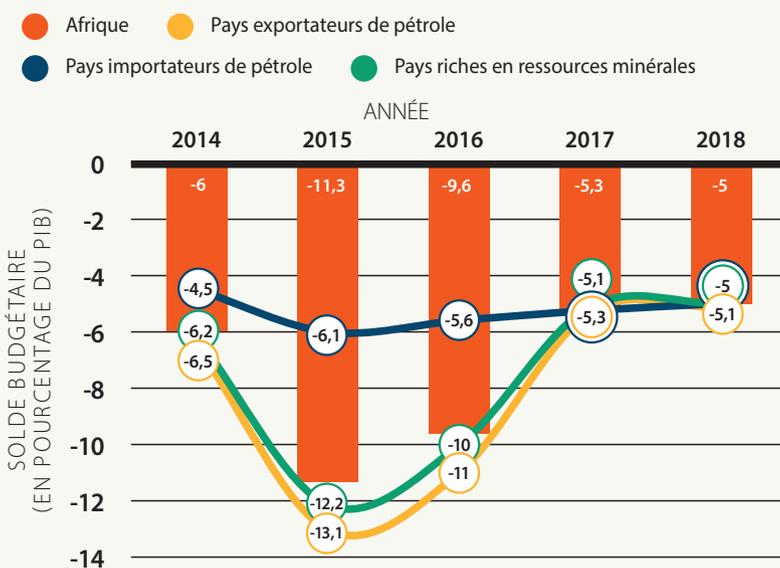
la hausse des prix des denrées alimentaires, et l'accroissement des prix des importations entraînant celui des coûts de production.

UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE EN BAISSÉ ET UNE DETTE EXTÉRIEURE CROISSANTE

Le déficit budgétaire de l'Afrique s'est réduit, passant de 5,3 % du PIB en 2017 à 5,0 % en 2018 (figure 1.6). Cette amélioration est le résultat des efforts d'assainissement des finances (tels que la réduction des subventions) dans de nombreux pays, du redressement des prix du pétrole et de l'accroissement de la production pétrolière (Angola, Ghana, Nigéria et Tchad), de l'élargissement de l'assiette fiscale et de l'automatisation de l'administration fiscale (Congo, Lesotho, Malawi et Nigéria). Le déficit budgétaire s'est réduit dans tous les groupes de pays - pays importateurs de pétrole, pays exportateurs de pétrole et pays riches en ressources minérales. Selon les prévisions, il devrait rester stable et se situer à 5,0 % du PIB en 2019, sous l'effet d'une amélioration de la situation économique mondiale, en particulier au sein des pays exportateurs de produits de base. Cependant, les multiples engagements pris en faveur de l'investissement dans l'infrastructure ne permettront guère de réduire les déficits budgétaires.

Malgré la diminution du déficit budgétaire de l'Afrique, la dette (en valeur pondérée) a augmenté de façon marginale, passant de 48,4 % du PIB en 2017 à 50,5 % en 2018, pour la dette intérieure, et de 35,5 % à 37,6 % sur la même période pour ce qui est de la dette extérieure. Ces deux types de dette ont été considérablement stabilisés dans les pays exportateurs de pétrole, mais demeurent relativement élevés dans les pays importateurs de pétrole et les pays riches en ressources minérales. En 2018, la dette extérieure (en valeur pondérée) représentait 44,8 % du PIB des pays importateurs de pétrole et 44,3 % de celui des pays riches en ressources minérales, tandis que la dette publique représentait 63,0 % du PIB des pays importateurs de pétrole et 47,5 % de celui des pays riches en ressources minérales¹.

FIGURE 1.6. SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'AFRIQUE, PAR GROUPEMENT ÉCONOMIQUE, 2015-2018



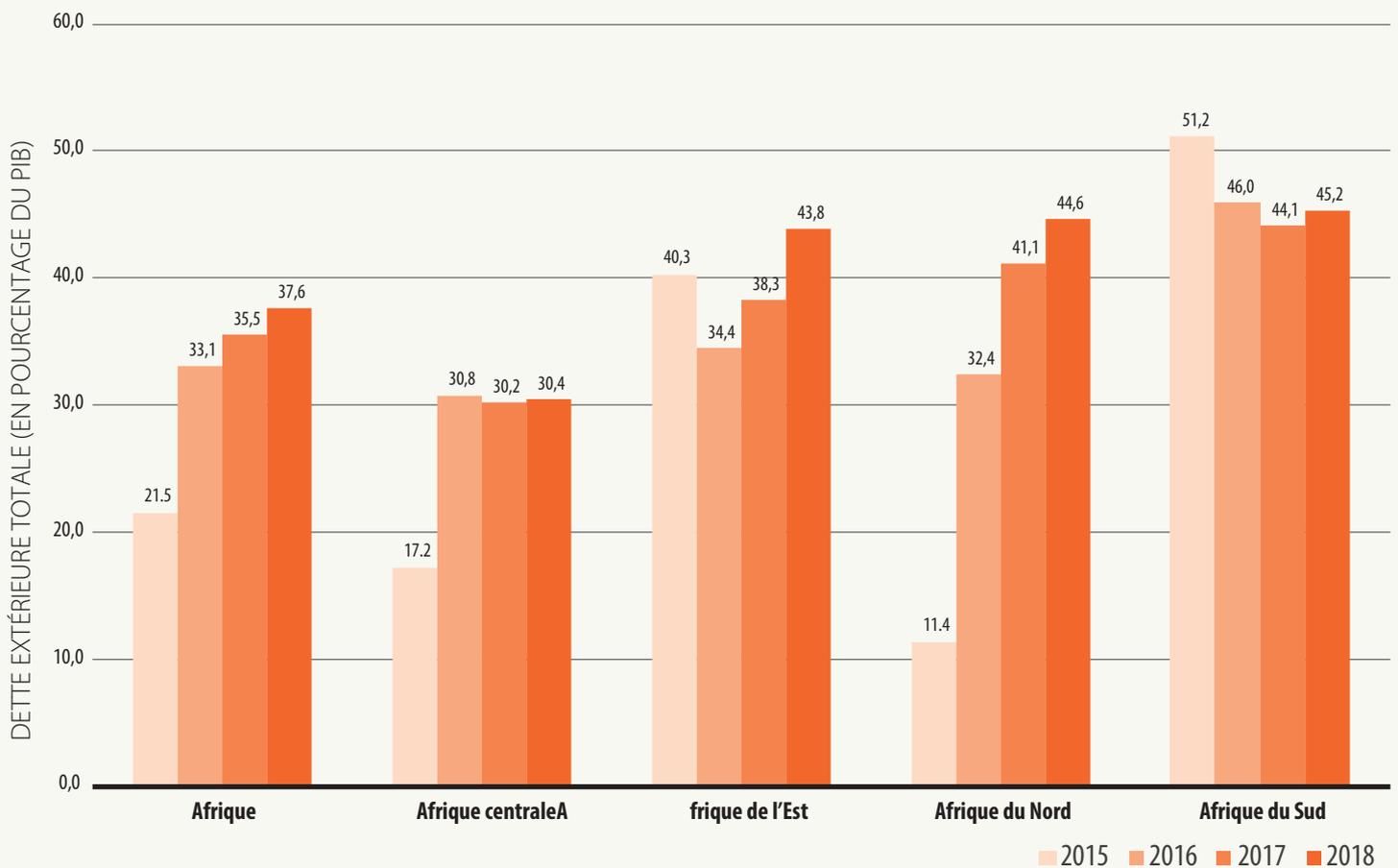
Note : Les données de 2018 sont des estimations.

Source : D'après les données de l'EIU (2018a).

¹ Calculs de la CEA à partir des données de l'EIU (2018a) et du DAES de l'ONU (2019).

Selon les prévisions, le déficit budgétaire devrait rester stable et se situer à 5,0 % du PIB en 2019, sous l'effet d'une amélioration de la situation économique mondiale, en particulier au sein des pays exportateurs de produits de base.

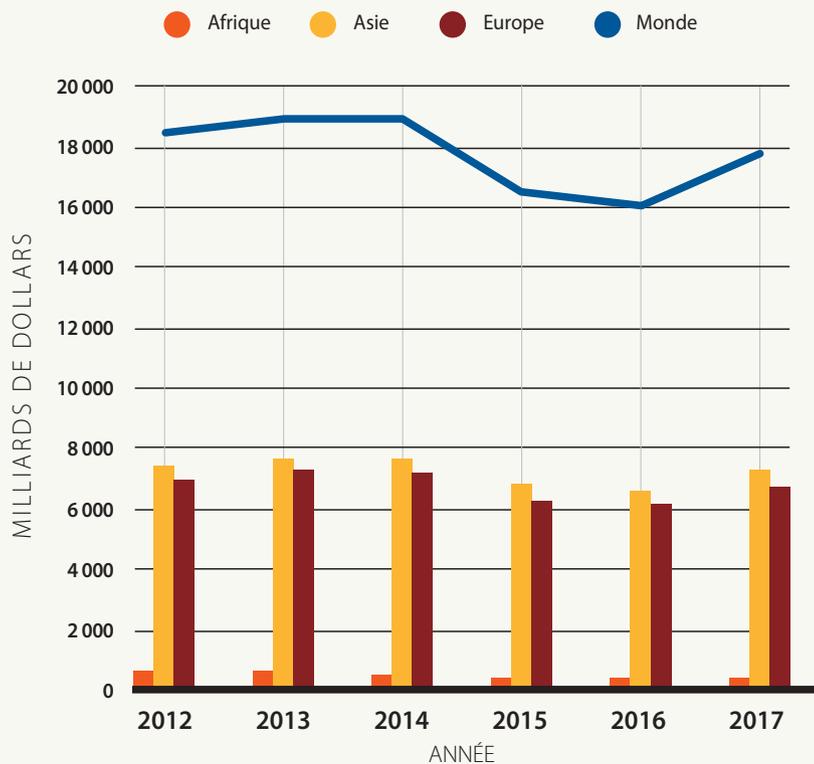
FIGURE 1.7. SITUATION DE LA DETTE EXTÉRIÈRE DE L'AFRIQUE, PAR SOUS-RÉGION ET PAR GROUPEMENT ÉCONOMIQUE, 2016-2019



Note : Les données de 2018 sont des estimations et celles de 2019 des projections.

Source : D'après les données de l'EIU (2018a).

FIGURE 1.8. EXPORTATIONS DE MARCHANDISES DE L'AFRIQUE, 2012-2017



Source : D'après les données de la CNUCED (2018b).

La plupart des gouvernements africains ont pris des mesures pour renforcer les procédures de gestion de leur dette, mais sans grand succès, la dette restant élevée en Angola, au Mozambique et en Zambie. Ce niveau, conjugué au resserrement de la politique monétaire dans la plupart des pays développés et à la hausse connexe des taux d'intérêt (qui renchérit la dette extérieure), soulève des doutes quant à la viabilité de la dynamique de la dette de certains pays (DAES de l'ONU, 2018a). Plus du quart des pays africains avaient en 2018 un ratio dette/PIB supérieur à 50 % et certains (Maurice, Mauritanie, Seychelles et Soudan) un ratio de plus de 100 %. Il est donc nécessaire de se préoccuper de la gestion de la dette, en particulier pour ce qui est des conditions et des sources de financement.

LE DÉFICIT DU COMPTE COURANT A BAISSÉ CAR LES EXPORTATIONS ONT AUGMENTÉ

Le déficit du compte courant a été réduit de 3,9 % du PIB en 2017 à 3,1 % en 2018, sous l'effet de la hausse des prix des produits de base. Toutefois, il s'est creusé dans certains pays, notamment les Seychelles (se situant à 25,5 % du PIB), la Mauritanie (24,3 %), le Mozambique (21,7 %) et le Niger (15,3 %), en raison de la demande accrue d'importations de biens d'équipement, de la hausse des prix des carburants dans les pays importateurs de pétrole, de l'augmentation des importations de denrées alimentaires et des intérêts versés sur la dette publique.

Les exportations de marchandises ont augmenté en 2017 après quatre années de ralentissement (figure 1.8). Les exportations mondiales ont crû de 10,6 %, soit la reprise de croissance la plus importante depuis 2012. Toutes les régions ont vu leurs exportations s'accroître en 2017, l'Afrique enregistrant la plus forte hausse (18,3 %), suivie de l'Asie (11,3 %) et de l'Europe (10,3 %). La part de l'Afrique dans les exportations mondiales est passée de 2,2 % en 2016 à 2,4 % en 2017.

Les importations de marchandises de l'Afrique ont également augmenté en 2017, après deux années de résultats faibles, passant de 495 milliards de dollars en 2016 à 534 milliards en 2017, soit une augmentation de près de 8 %. Les exportations ayant augmenté davantage que les importations, le déficit commercial a été réduit, de -142,7 milliards de dollars en 2016 à -16,9 milliards en 2017.

L'AFRIQUE EXPORTE SURTOUT DES PRODUITS DE BASE ET IMPORTE DES PRODUITS MANUFACTURÉS

Les produits de base et les matières premières (combustibles, minerais et métaux, matières premières agricoles) ont constitué l'essentiel des exportations africaines de marchandises en 2017. À eux seuls, les combustibles ont représenté 39,7 % de la valeur des exportations, soit une hausse de 4,6 points de pourcentage par rapport à 2016. La part

des produits manufacturés a légèrement progressé, passant de 24,3 % en 1996 à 26,2 % en 2016 avant de baisser légèrement à 23,9 % en 2017 (voir la figure 1.9a pour la répartition du commerce intra-africain et du commerce avec le reste du monde en 2015-2017).

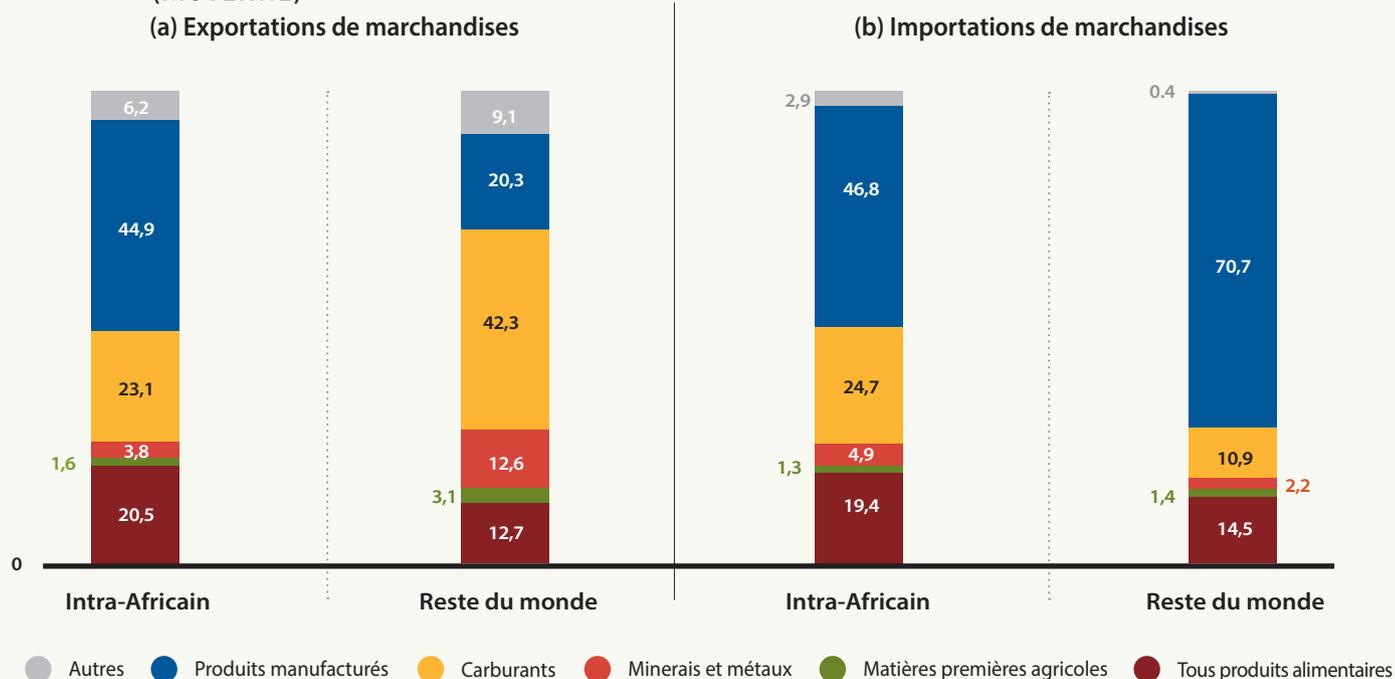
L'Afrique du Sud a été le plus grand exportateur africain vers le reste du monde au cours de la période 2015-2017 (part de 18,2 %), devant le Nigéria (12,0 %) et l'Algérie (10,0 %). La Côte d'Ivoire a été le premier exportateur de denrées alimentaires (elle a fourni 14,3 % des exportations alimentaires du continent à destination du reste du monde), suivie de l'Afrique du Sud (12,5 %) et du Maroc (11,0 %). L'Afrique du Sud occupe la première place en ce qui concerne les exportations agricoles à destination du reste du monde (part de 18,1 %) suivie de la Côte d'Ivoire (10,1 %) et du Cameroun (7,5 %). L'Afrique du Sud (45,7 %), la Zambie (12,1 %) et la République démocratique du Congo (10,7 %) ont dominé les exportations de minerais et métaux à destination du reste du monde, tandis que le Nigéria (26,1 %),

l'Algérie (22,9 %) et l'Angola (22,3 %) ont été les principaux exportateurs de combustibles. L'Afrique du Sud a aussi dominé les exportations de machines et matériel de transport² (part de 42,7 %), suivie du Maroc (24,6 %) et de la Tunisie (18,3 %).

Mais les importations de marchandises de l'Afrique présentent un tableau différent. En 2017, elles ont constitué 70,7 % des produits manufacturés (figure 1.9b), reflétant la faiblesse comparative du niveau technologique et de la productivité du continent ainsi que sa dépendance continue vis-à-vis des partenaires extérieurs pour satisfaire ses besoins industriels.

² On entend par « machines et matériel de transport » les machines génératrices, leurs moteurs et leur équipement, les machines spécialisées, les machines et appareils pour le travail des métaux, d'autres machines industrielles et pièces détachées, et autres matériels de transport ; le matériel électronique à l'exclusion des éléments et des composants (CTCI 751 et 752), les récepteurs de télévision, appareils récepteurs de radiodiffusion, appareils d'enregistrement ou de reproduction du son (CTCI 761, 762 et 763) ; et les équipements ménagers (CTCI 775).

FIGURE 1.9. EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS AFRICAINES DE MARCHANDISES, 2015-2017 (MOYENNE)



Source : D'après les données de la CNUCED (2018b).

Les trois quarts des exportations intra-africaines ont été effectuées par seulement 13 pays, l'Afrique du Sud à elle seule détenant environ 45 % de cette part.

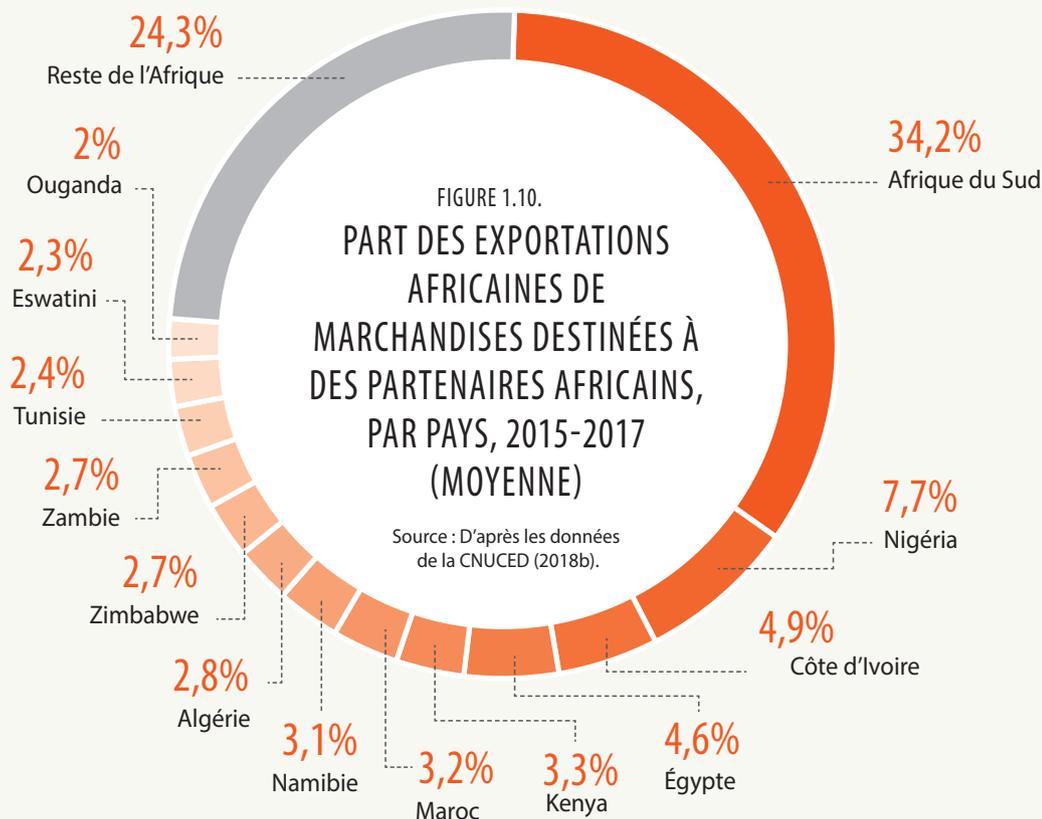


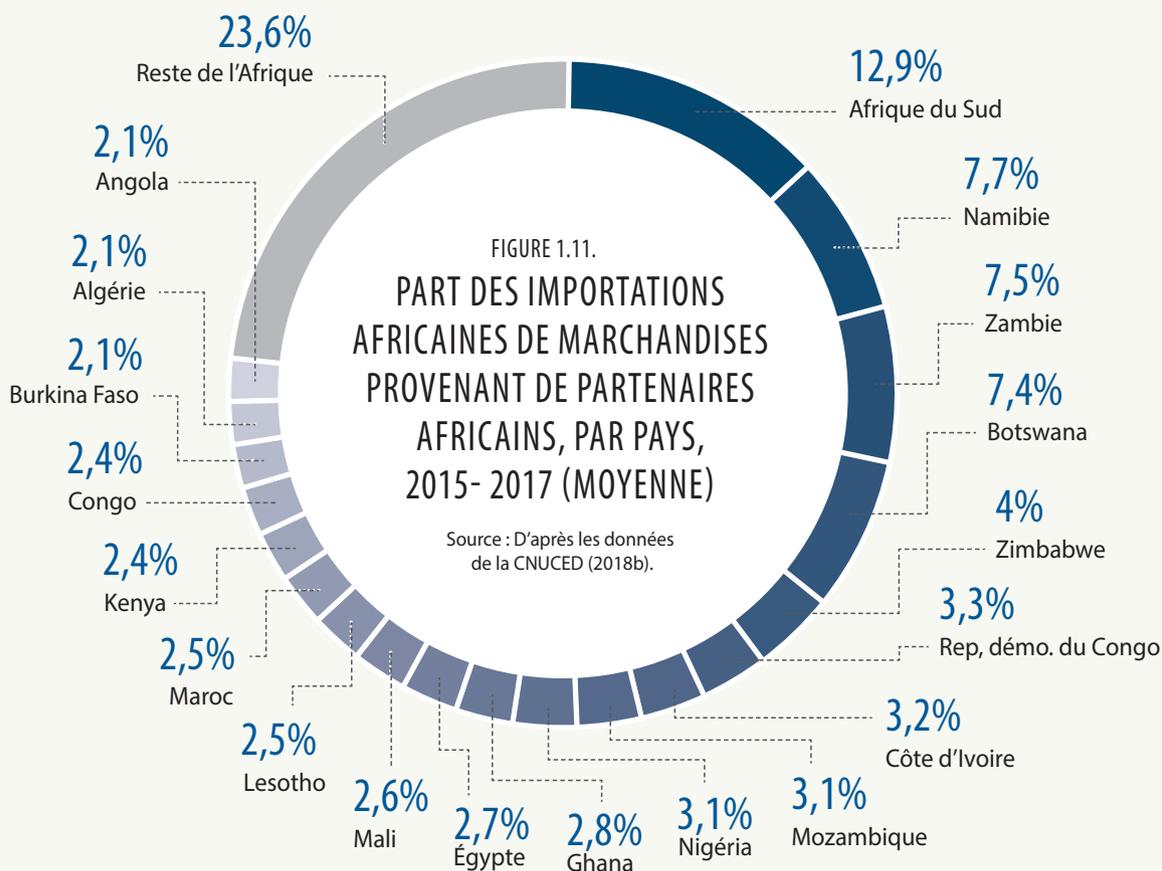
L'Égypte a absorbé la plus grande part d'importations africaines de denrées alimentaires provenant du reste du monde au cours de la période 2015-2017 (17,6 %), suivie de l'Algérie (14,4 %) et de l'Afrique du Sud (8,3 %). C'est à l'Égypte aussi qu'est revenue la plus grande part d'importations africaines de minerais et métaux (19,8 %), suivie de l'Afrique du Sud (18,0 %) et du Maroc (16,6 %) ; les principaux importateurs

africains de combustibles ont été l'Égypte (16,5 %), l'Afrique du Sud (15,4 %) et le Nigéria (14,7 %). L'Afrique du Sud a été le plus grand importateur de machines et matériel de transport (part de 18,6 %), suivie de l'Algérie (11,9 %) et de l'Égypte (10,3 %).

LE COMMERCE INTRA-AFRICAIN EST PLUS DIVERSIFIÉ ET INDUSTRIALISÉ

Les trois quarts des exportations intra-africaines ont été effectuées par seulement 13 pays, l'Afrique du Sud à elle seule détenant environ 45 % de cette part (figure 1.10). Au cours de la période 2015-2017, l'Afrique du Sud a occupé la première place de ces exportations dans trois des cinq principaux secteurs : machines et matériel de transport (60,2 %), denrées alimentaires (28,9 %), et minerais et métaux (25,4 %). Concernant les matières premières agricoles, c'est l'Eswatini qui est en tête, affichant une moyenne de 20,1 % des exportations de ce secteur ; concernant les combustibles, le Nigéria est en tête avec une moyenne de 30,7 %.





Cependant, 19 pays africains ont représenté les trois quarts des importations africaines provenant de partenaires africains. L'Afrique du Sud, encore une fois, en a eu la part la plus importante, même si elle a été inférieure à celle des exportations. Le commerce intra-africain comprend essentiellement des machines et du matériel de transport.

LE COMMERCE AFRICAIN DE SERVICES REPREND

Les exportations africaines de services sont passées de 95,7 milliards de dollars en 2016 à 109,1 milliards en 2017, emmenées par les voyages (44,4 % du total), les transports (28,3 %) et autres services (14,4 %). Tirer parti du savoir-faire existant sur le continent en créant davantage de chaînes de valeur dans le secteur des services modernes permettrait aux entreprises de maximiser leurs profits. Contrairement aux services traditionnels, les services modernes ont d'importantes incidences avérées sur la productivité dans les pays développés comme dans les pays en développement.

CRÉATION DE LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAINE ET SES INCIDENCES SUR LES RECETTES TARIFAIRES

Les caractéristiques du commerce intra-africain et les incertitudes liées au contexte mondial actuel imposent d'approfondir l'intégration régionale africaine. La zone de libre-échange peut contribuer à la croissance et à la transformation structurelle de l'Afrique³. En particulier, tous les pays profiteraient d'un élargissement du commerce consécutif à la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires sur le continent, et les pays les moins avancés encore davantage, grâce à l'expansion des exportations industrielles (CEA, 2018).

³ Près de trois ans après le début des négociations relatives à la ZLECA, 44 pays africains ont signé l'accord portant sa création le 21 mars 2018 et huit autres l'ont signé en 2019, portant ainsi le total à 52 États membres de l'Union africaine. Pour entrer en vigueur, l'accord doit être ratifié par 22 pays et au 5 mars 2019, 19 pays l'avaient ratifié et 15 d'entre eux avaient déjà déposé les instruments de ratification auprès de l'Union africaine.

La ZLECA devrait avoir des effets modérés et graduels sur les recettes tarifaires liées au commerce intra-africain, pour plusieurs raisons (CEA, 2018)⁴. Au mois de mars 2019, les produits sensibles à l'exclusion de la libéralisation n'avaient toujours pas été déterminés par chaque pays⁵. Cependant, les calculs de la CEA, à partir de scénarios pris en connaissance de cause pour évaluer les répercussions de la ZLECA sur les recettes tarifaires, prévoient que la réduction puis la suppression des tarifs sur les flux commerciaux en Afrique entraîneront une baisse de 6,5 % à 9,9 % de ces recettes à long terme.

Si le montant des taxes perçues sur les flux commerciaux africains est appelé à baisser, l'effet global de la ZLECA sur les recettes publiques sera sans doute plus équilibré, en particulier sur le moyen terme, puisque les droits de douane ne constituent qu'une faible part des recettes publiques, ne représentant en moyenne que 15 % des recettes fiscales totales du continent (ATAF, 2017). Cela veut dire que les réductions des recettes tarifaires, qui seront limitées, n'auront d'incidences que sur une faible part des taxes générées dans la plupart des pays. La ZLECA réduira les recettes tarifaires, mais elle devrait aussi stimuler la croissance du PIB de l'ordre de 1 à 6 %, ce qui élargira l'assiette fiscale et stimulera le recouvrement de l'impôt auprès d'autres sources (CNUCED, 2017). Par ailleurs, les secteurs censés bénéficier de la ZLECA comme la manufacture et l'agro-industrie, (et dans une certaine mesure les services), sont ceux qui ont

4 À court terme, on estime que ces effets seront minimes pour plusieurs raisons. Premièrement, les importations intra-africaines ne représentent actuellement que 14 % des exportations totales du continent et les tarifs en place seront maintenus sur les 86 % restants d'importations provenant de pays non africains. Deuxièmement, 56 % de ces exportations intra-africaines ont lieu dans des zones de libre-échange préexistantes des communautés économiques régionales, au sein desquelles le commerce est déjà entièrement libéralisé. Troisièmement, les pays seront autorisés à exclure de la libéralisation un certain nombre de lignes tarifaires sensibles. Enfin, la réduction des tarifs au titre de la ZLECA doit être échelonnée sur cinq ans pour les pays en développement et sur 10 ans pour les pays les moins avancés. Il est même prévu un échelonnement plus long concernant les produits « sensibles », de 10 ans pour les pays en développement et de 13 ans pour les pays les moins avancés.

5 Ces produits figureront à l'annexe 1, liste des concessions à l'Accord de la ZLECA, qui, au moment de la rédaction du présent rapport n'était pas censée être arrêtée avant juillet 2019.

tendance à présenter un effet multiplicateur plus important, contribuant à la croissance durable et à la viabilité budgétaire.

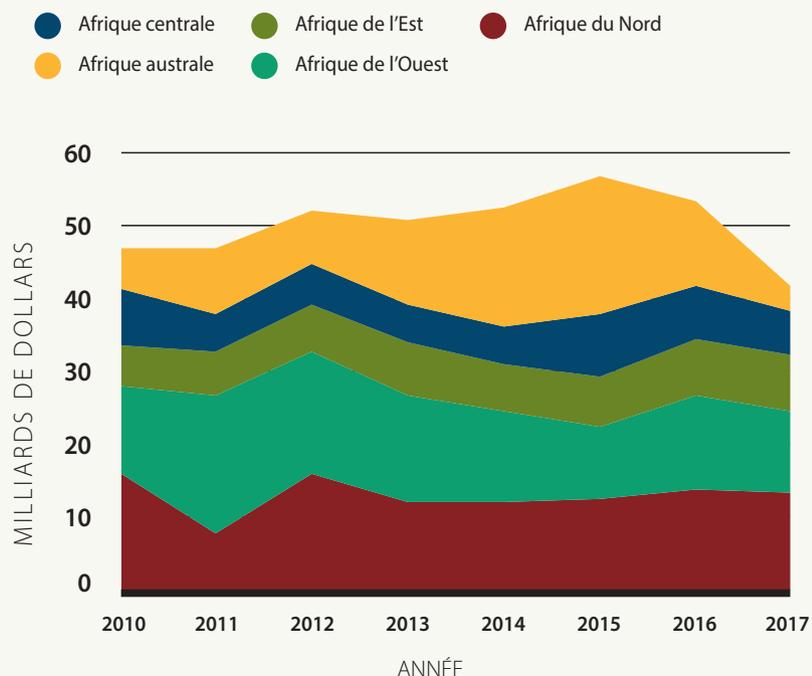
L'effet global de la ZLECA, selon les estimations de la CEA, sera un léger accroissement du bien-être économique de l'Afrique en raison, en grande partie, de l'accroissement des exportations africaines.

LES FLUX D'INVESTISSEMENT ÉTRANGER EN AFRIQUE CONTINUENT DE BAISSER

Reflétant les tendances mondiales, les flux d'investissement direct étranger (IDE) en Afrique ont chuté de 21,5 % en 2017, se chiffrant à 41,8 milliards de dollars (figure 1.12), les flux mondiaux baissant de 23,4 % et s'élevant à 1 430 milliards de dollars⁶. Les entrées d'IDE dans les pays en développement ont stagné en 2017, mais les flux en direction de l'Afrique devraient, selon les projections, se renforcer de 20 % en 2018 et s'élever à 50 milliards de dollars,

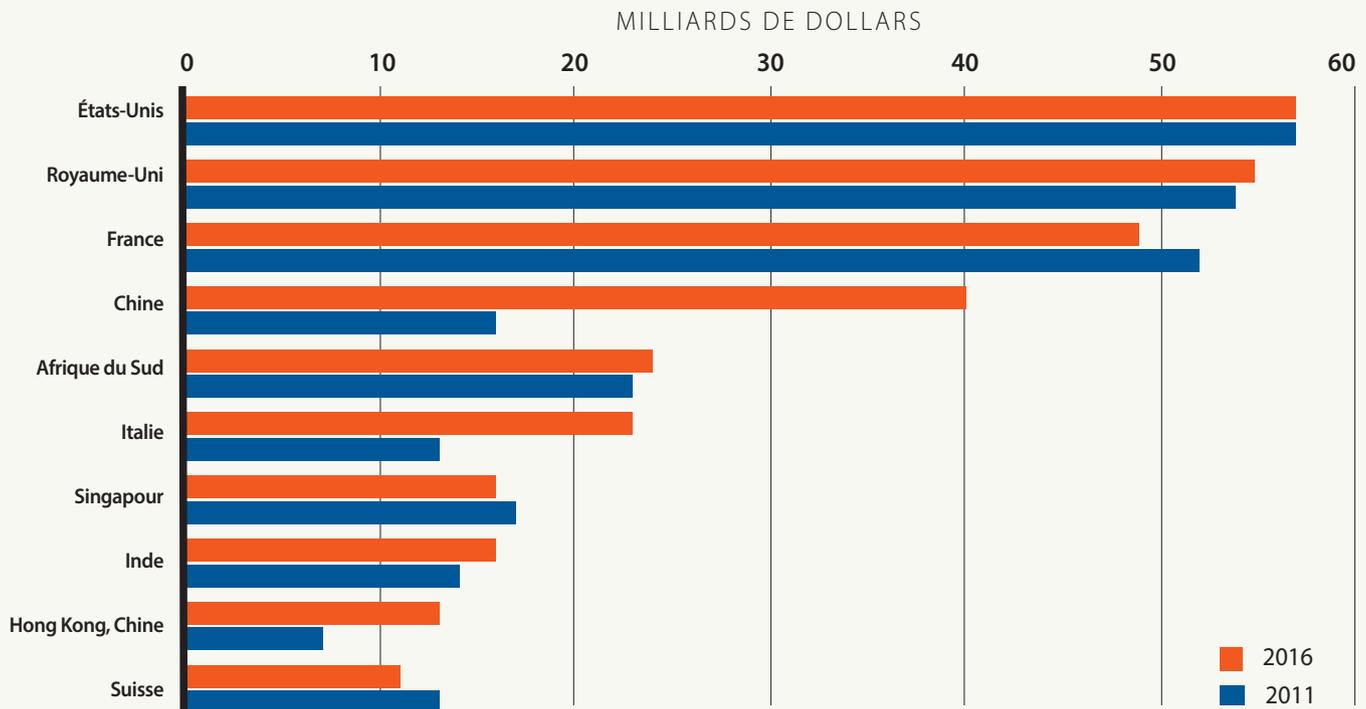
6 Les données collectées par la CNUCED sur l'IDE sont mises à jour et révisées à intervalles réguliers et peuvent donc fluctuer dans le temps.

FIGURE 1.12. ENTRÉES D'INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER EN AFRIQUE, 2010-2017



Source : D'après les données de la CNUCED (2018c).

FIGURE 1.13. LES 10 PRINCIPAUX PAYS INVESTISSEURS EN AFRIQUE, PAR STOCK D'INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER, 2011 ET 2016



Source : D'après les données de la CNUCED (2018c).

Reflétant les tendances mondiales, les flux d'investissement direct étranger (IDE) en Afrique ont chuté de 21,5 % en 2017, se chiffrant à 41,8 milliards de dollars.

essentiellement en raison du redressement des cours des produits de base, de l'investissement dans les projets d'infrastructure et de l'accélération des efforts d'intégration régionale (CNUCED, 2018a). L'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest ont été les sous-régions les plus recherchées en 2017 ; elles ont enregistré des flux d'IDE de 13,3 milliards de dollars et 11,3 milliards de dollars, respectivement, destinés essentiellement aux secteurs de la technologie, de l'automobile, des textiles et des mines.

Les flux d'IDE en provenance de l'Afrique et à destination du reste du monde ont augmenté de 8 %, se chiffrant à 12,1 milliards de dollars en 2016, l'Afrique du Sud étant au premier rang des sorties

d'investissement (7,4 milliards de dollars), suivie du Nigéria (1,3 milliard de dollars) et du Maroc (0,96 milliard de dollars). Les États-Unis d'Amérique restent le premier pays investisseur en Afrique même si les investissements des entreprises chinoises sur le continent ont plus que doublé sur la période 2011-2016 (figure 1.13).

LES INVESTISSEMENTS AXÉS SUR LA CRÉATION D'ACTIVITÉS ENTIÈREMENT NOUVELLES ONT CHUTÉ

La valeur des projets de création de nouvelles capacités de production en Afrique a chuté de 10 % en 2017 et s'est établie à 85 milliards de dollars.

Les acquis sociaux pourraient être plus importants si les pays mobilisaient les recettes budgétaires de manière novatrice et les affectaient plus efficacement.

La valeur des projets concernant le secteur primaire et celui de la manufacture a baissé, alors que celle des projets concernant le secteur des services a augmenté de 5 milliards de dollars, pour se chiffrer à 64 milliards de dollars, ce qui représente les trois quarts de la valeur totale des projets. Ces investissements ont généralement plus d'incidences sur le développement économique que les fusions et acquisitions (Neto, Brandão et Cerqueira, 2010).

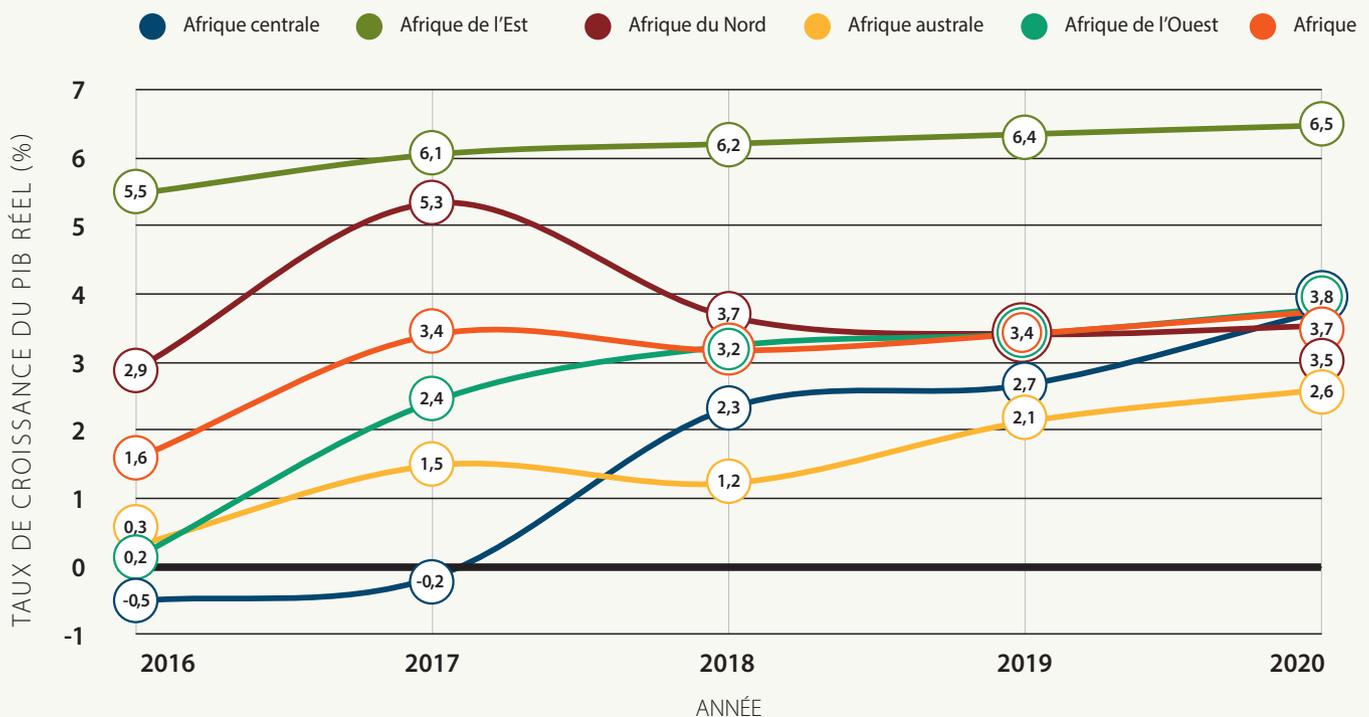
Les ventes nettes sous forme de fusions-acquisitions transfrontières en Afrique ont chuté de 64 % et se sont chiffrées à 3,5 milliards de dollars. La plus grande

part de la valeur des transactions a été enregistrée dans le secteur des services, du fait des acquisitions des entreprises des États-Unis. Les acquisitions nettes des entreprises africaines ont chuté de 73 %, et se sont chiffrées à 2 milliards de dollars, dont 0,8 milliard dans le secteur des services.

PRÉVISIONS ET PERSPECTIVES DE CROISSANCE À MOYEN TERME

Le PIB réel de l'Afrique devrait, selon les prévisions, enregistrer une croissance marginale, passant de 3,2 % en 2018 à 3,4 % en 2019, puis à 3,7 % en 2020. Ces prévisions ont été revues à la hausse par rapport à celles de l'année dernière en raison de la consommation privée en hausse, de l'investissement public croissant et soutenu, de l'augmentation des prix des produits de base, de l'exploration et de la

FIGURE 1.14. CROISSANCE ET PERSPECTIVES DE CROISSANCE DE L'AFRIQUE, PAR SOUS-RÉGION, 2016-2020



Note : Les données de 2018 sont des estimations et celles de 2019 des projections.

Source : D'après les données du DAES de l'ONU (2019).

production pétrolières continues et des prévisions de conditions météorologiques favorables. Toutes les sous-régions devraient afficher une croissance positive du PIB réel tant en 2019 qu'en 2020 (figure 1.14).

La croissance la plus forte devrait être enregistrée en Afrique de l'Est : 6,2 % en 2018, puis 6,4 % en 2019 et 6,5 % en 2020. Elle profitera vraisemblablement de l'augmentation de l'investissement privé ; de la croissance des secteurs de l'industrie et des services (Éthiopie, Kenya, Rwanda et Tanzanie) ; de l'accroissement des investissements publics dans les infrastructures ; de la vigueur de la consommation privée ; des explorations de pétrole et de gaz ; de l'augmentation des flux d'investissement direct étranger et des envois de fonds de la diaspora.

L'Afrique de l'Ouest devrait connaître une croissance modérée de 3,4 % en 2019, puis de 3,8 % en 2020 sous l'effet des résultats économiques satisfaisants du Ghana et du Nigéria. De manière générale, la croissance dans la sous-région devrait continuer à bénéficier des niveaux relativement élevés du prix du pétrole et de l'accroissement de la production, du développement du secteur des services, de la hausse de la consommation privée et de l'augmentation de l'investissement public dans les infrastructures.

La croissance en Afrique centrale devrait passer de 2,3 % en 2018 à 2,7 % en 2019 puis à 3,8 % en 2020, sous l'effet d'un redressement des cours des produits de base, de la production nouvelle et accrue de pétrole et de gaz et du dynamisme de l'agro-industrie, des mines (République centrafricaine), de la manufacture et des services.

En Afrique du Nord, la croissance devrait baisser, passant de 3,7 % en 2018 à 3,4 % en 2019, puis s'établir à 3,5 % en 2020, emmenée par l'augmentation des cours du pétrole, la production de gaz et les investissements constants dans les secteurs non pétroliers (manufacture et services).

L'Afrique australe devrait rester la sous-région dont la croissance est la plus faible, à 2,1 % en 2019 contre 1,2 % en 2018, emmenée par l'accroissement de la production agricole et la hausse des cours mondiaux des produits de base.

Cependant, le risque de ralentissement de la croissance pèse sur la plupart des pays africains en raison du resserrement de la politique monétaire et de l'adoption de nouvelles politiques protectionnistes dans les pays avancés ; des chocs liés

au climat, en particulier dans les pays tributaires de l'agriculture ; des menaces liées au terrorisme et au conflit ; de l'instabilité politique et du risque élevé de surendettement dans certains pays.

ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION SOCIALE EN AFRIQUE

L'Afrique a accompli des progrès importants sur le plan du développement social depuis l'an 2000, même si la croissance inclusive reste hors de portée. Les dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé sont de manière générale en hausse.

Les acquis sociaux pourraient être plus importants si les pays mobilisaient les recettes budgétaires de manière novatrice et les affectaient plus efficacement. Les pays doivent déterminer comment le développement social peut contribuer à l'efficacité de la politique budgétaire dans le financement du

Le risque de ralentissement de la croissance pèse sur la plupart des pays africains en raison du resserrement de la politique monétaire et de l'adoption de nouvelles politiques protectionnistes dans les pays avancés ; des chocs liés au climat, en particulier dans les pays tributaires de l'agriculture ; des menaces liées au terrorisme et au conflit ; de l'instabilité politique et du risque élevé de surendettement dans certains pays.



développement durable. Et, dans la formulation et la mise en œuvre des politiques budgétaires, ils devraient également tenir compte des incidences potentielles différenciées de la politique budgétaire sur les hommes, les femmes et les enfants en raison de leurs rôles respectifs dans la société.

LES RÉSULTATS SOCIOÉCONOMIQUES S'AMÉLIORENT

Pauvreté et inégalités

L'Afrique continue d'enregistrer des progrès réguliers mais lents en matière de réduction de la pauvreté. Le ratio de pauvreté a chuté passant de 54,3 % en 1990 à 36 % en 2016 (CUA et OCDE, 2018 ; CEA, 2017a). Toutefois, le rythme des progrès n'a pas suivi celui de la croissance démographique : même si le ratio de pauvreté a diminué, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté stagne autour de 390 millions (CEA, 2017a). Ce qui est particulièrement préoccupant, c'est l'ampleur de l'écart de pauvreté (degré de pauvreté)⁷, qui est de 15,2 %, soit beaucoup plus que la moyenne mondiale, située à 8,8 %. Cet écart explique en partie la lenteur de la réduction de la pauvreté et contribue à perpétuer les inégalités – liées au revenu – dans l'accès aux services publics, en particulier les services de santé, où les frais payés de sa poche sont élevés.

Les inégalités de revenus sont également importantes, le coefficient de Gini étant de 0,44, même si elles sont en baisse. Les inégalités reculent dans sept des 12

7 L'écart de pauvreté mesure la distance qui sépare la population d'un pays ou d'une région du seuil de pauvreté. Cet écart est exprimé en proportion du seuil de pauvreté et représente, pour tous les pauvres, la distance moyenne entre leur degré de pauvreté et le seuil de pauvreté.

Le rythme des progrès n'a pas suivi celui de la croissance démographique : même si le ratio de pauvreté a diminué, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté stagne autour de 390 millions.

pays d'Afrique de l'Ouest (majoritairement agraires) et dans certains pays d'Afrique de l'Est, mais plus lentement. En revanche, elles s'accroissent dans neuf pays d'Afrique australe (Cornia, 2016). Celles qui existent au sein d'un même pays expliquent plus de la moitié des inégalités totales sur le continent, ce qui contraste fortement avec la situation au niveau mondial où les différences d'un pays à l'autre contribuent davantage aux inégalités globales (Lakner et Milanovich, 2015).

Chômage et emploi informel

Le taux de chômage, à peine supérieur à 7 % en 2017, devrait rester au même niveau jusqu'en 2019, à mesure que les pays intensifient leurs efforts de diversification économique. Dans l'intervalle, la proportion de travailleurs extrêmement pauvres (qui gagnent moins de 1,90 dollar par jour) est en baisse en Afrique australe, en Afrique centrale, en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest, en passant de 52,8 % en 2000 à 33,5 % en 2015 (CEA, 2017a) et devrait continuer à baisser, passant de 31,9 % en 2017 à 30,4 % en 2019 (BIT, 2018). Si l'on tient compte du genre, les femmes représentaient 54,8 % des travailleurs pauvres contre 51,3 % pour les hommes en 2000, soit une disparité de genre de 3,5 % ; celle-ci a légèrement baissé et s'est située à 3 % en 2014 (CEA, 2017a).

La plupart des travailleurs pauvres en Afrique sont employés dans le secteur informel, où la productivité et la rémunération sont faibles et où les travailleurs n'ont pas accès aux services de protection sociale. L'activité informelle peut représenter en moyenne jusqu'à 53 % de l'emploi non agricole en Afrique, et approximativement 80 % de l'emploi au Ghana, au Kenya, à Madagascar et au Mali (Zulu, Assefa et Sinha, 2016). Près des trois quarts des travailleurs informels sont des femmes.

Santé

L'Afrique hors Afrique du Nord a fait baisser le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans plus rapidement que toutes les autres régions du monde, le réduisant de 58 % entre 1990 et 2017 – la mortalité passant de 182,3 à 75,9 décès pour 1000 naissances vivantes – contre une réduction mondiale moyenne de 44 % (UNIGME, 2018). Trois des six pays africains qui ont atteint la cible des ODD consistant à la ramener à 25 décès pour 1000 naissances vivantes sont en Afrique du Nord (Égypte, Libye et Tunisie), réduisant ainsi la mortalité des moins de cinq

ans dans la sous-région de 44,3 décès pour 1000 naissances vivantes en 2000 à 24,1 en 2000, soit une réduction de 46 % ; les autres sont Cabo Verde, Maurice et les Seychelles (CEA, 2017b). Cependant, malgré ce progrès important, l'Afrique enregistre la plus forte proportion de décès d'enfants de moins de cinq ans au monde.

Le taux de mortalité maternelle a également chuté en Afrique de 36,5 % entre 2000 et 2015. Le taux combiné de l'Afrique australe, de l'Afrique centrale, de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique de l'Ouest a baissé de 35 %, passant de 846 décès pour 100 000 naissances vivantes en 2000 à 546 en 2015, alors qu'en Afrique du Nord le taux de mortalité maternelle a chuté de 38 % passant de 113 à 70 décès pour 100 000 naissances vivantes (CEA, 2017a).

Scolarisation dans l'enseignement primaire

L'Afrique affiche un accroissement impressionnant de la scolarisation dans l'enseignement primaire, les effectifs ayant plus que doublé dans la plupart des pays, depuis 1990. Depuis 2009, quinze pays ont aboli les frais de scolarité, permettant ainsi à davantage d'enfants d'être scolarisés, même s'il demeure des obstacles tels que le coût du transport ou du matériel d'enseignement (UNESCO, 2015). Le Burundi, l'Éthiopie, le Maroc, le Mozambique et la Tanzanie ont accompli des progrès certes inégaux mais satisfaisants concernant plusieurs indicateurs de scolarisation dans le primaire, tels que le taux net d'inscription, le taux d'accès à l'enseignement primaire et la réduction des disparités de genre et de revenu dans l'accès à l'enseignement (UNESCO, 2015). En fait, l'Afrique a pratiquement comblé le fossé entre filles et garçons dans l'enseignement primaire, le ratio étant de 92 % (CEA, 2017a). Cependant, ces progrès sont inégaux. L'Érythrée comptait moins de 47,1 filles pour 100 garçons inscrits dans le primaire entre 2010 et 2015, alors que l'Angola et le Soudan du Sud en comptaient moins de 70 pour 100 garçons, essentiellement en raison de l'instabilité politique.

DÉPENSES PUBLIQUES ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Il y a de grandes différences d'une sous-région à l'autre et d'un pays à l'autre s'agissant des dépenses publiques consacrées au développement social (IFPRI, 2015). Par exemple, sur la période 2006-2016, le Nigéria a consacré en moyenne 20 % du budget consolidé de l'État à la santé, l'éducation, la formation professionnelle et la protection sociale (Obona, 2018),

L'accroissement des dépenses d'éducation depuis 2000 a contribué à des résultats tels que l'augmentation des taux de scolarisation au primaire et d'alphabétisation des jeunes.

alors que le Kenya a alloué au développement social 25,2 % de son budget en 2016/17 (Nafula, 2018).

Dépenses d'éducation

L'accroissement des dépenses d'éducation depuis 2000 a contribué à des résultats tels que l'augmentation des taux de scolarisation au primaire et d'alphabétisation des jeunes. Les crédits alloués à l'enseignement primaire sont passés de 14,8 % des dépenses publiques en 1999 à 18,4 % en 2012, c'est-à-dire de 3,9 % à 4,9 % du PIB (UNESCO, 2015). Toutefois, par habitant, les 136 dollars consacrés à l'enseignement primaire en 2012 en Afrique du Nord représentaient à peine la moitié du montant dépensé en Asie du Sud-Est et un neuvième de celui de l'Amérique latine⁸. La forte augmentation des effectifs du primaire entre 1999 et 2012, conjuguée à l'abolition des frais de scolarité, a maintenu les dépenses d'éducation par habitant inchangées ou les a même abaissées. Par exemple, en dépit de l'augmentation des dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB, entre 1990 et 2012, les dépenses par élève du primaire ont chuté au Nigéria, passant de 207 dollars à 130 dollars, et au Malawi, de 74 à 54 dollars, parallèlement à l'augmentation des effectifs (UNESCO, 2015).

Dans le cadre de l'initiative pour la mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous, partenariat mondial établi entre pays en développement et pays donateurs à la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, organisée en 2000, 43 pays se sont engagés à atteindre les objectifs fixés (FTI, 2009). Les donateurs ont accepté d'augmenter

⁸ Ces chiffres sont exprimés en parité de pouvoir d'achat, en prix constants de 2011.

Les dépenses publiques de santé doivent devenir plus inclusives si l'on veut réaliser les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'Agenda 2063.

leurs engagements en faveur de l'éducation et les gouvernements de relever les dépenses d'éducation à 20 % des dépenses publiques (FTI, 2009). En moyenne, sur la période 1995-2016, les dépenses d'éducation ont été assez proches de l'objectif fixé (figure 1.15). Les taux d'achèvement du cycle d'études sont restés faibles (70 % des effectifs), ce qui traduit une certaine perte de qualité due à l'afflux important d'élèves et à la diminution des dépenses par habitant, d'où la nécessité de prendre en compte la dynamique démographique dans les finances publiques.

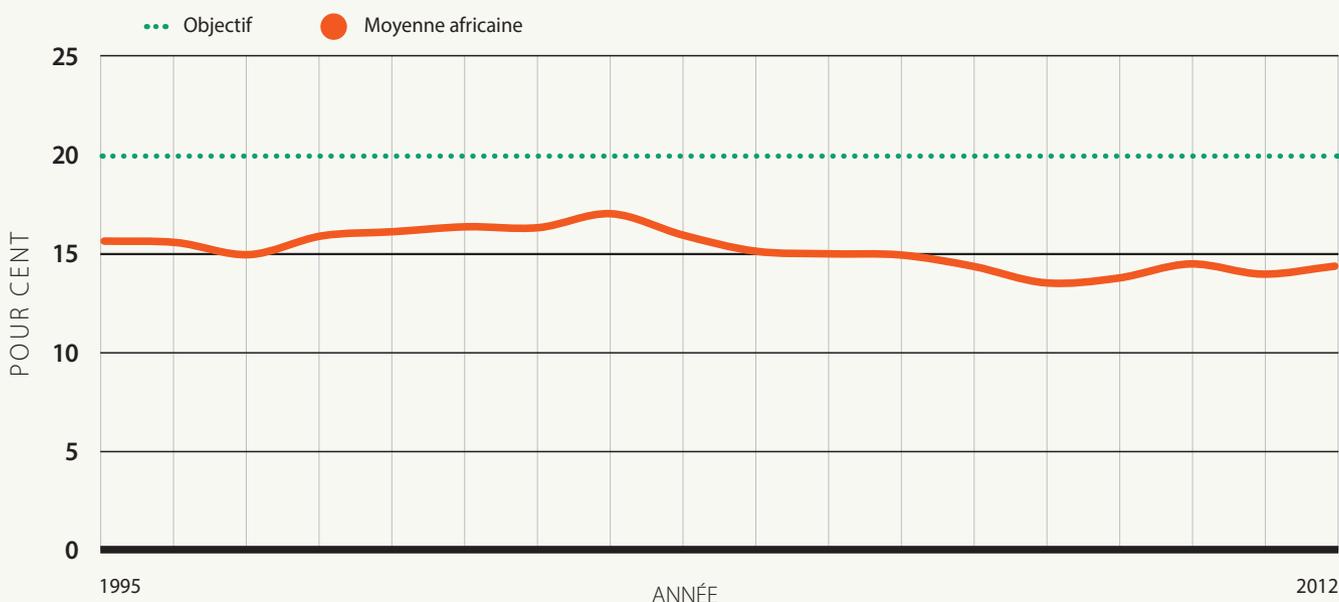
Dépenses de santé

Le même schéma s'applique aux dépenses de santé. En moyenne, les gouvernements africains

ont consacré 7,5 % de leur budget à la santé sur la période 2000-2015, mais il y a de grandes variations d'une sous-région à l'autre (figure 1.16). La part de ces dépenses a été constamment plus faible en Afrique centrale que dans les autres sous-régions. Toutes les sous-régions ont augmenté les crédits à la santé sur la période 2010-2015, le cas de l'Afrique du Nord étant particulièrement remarquable.

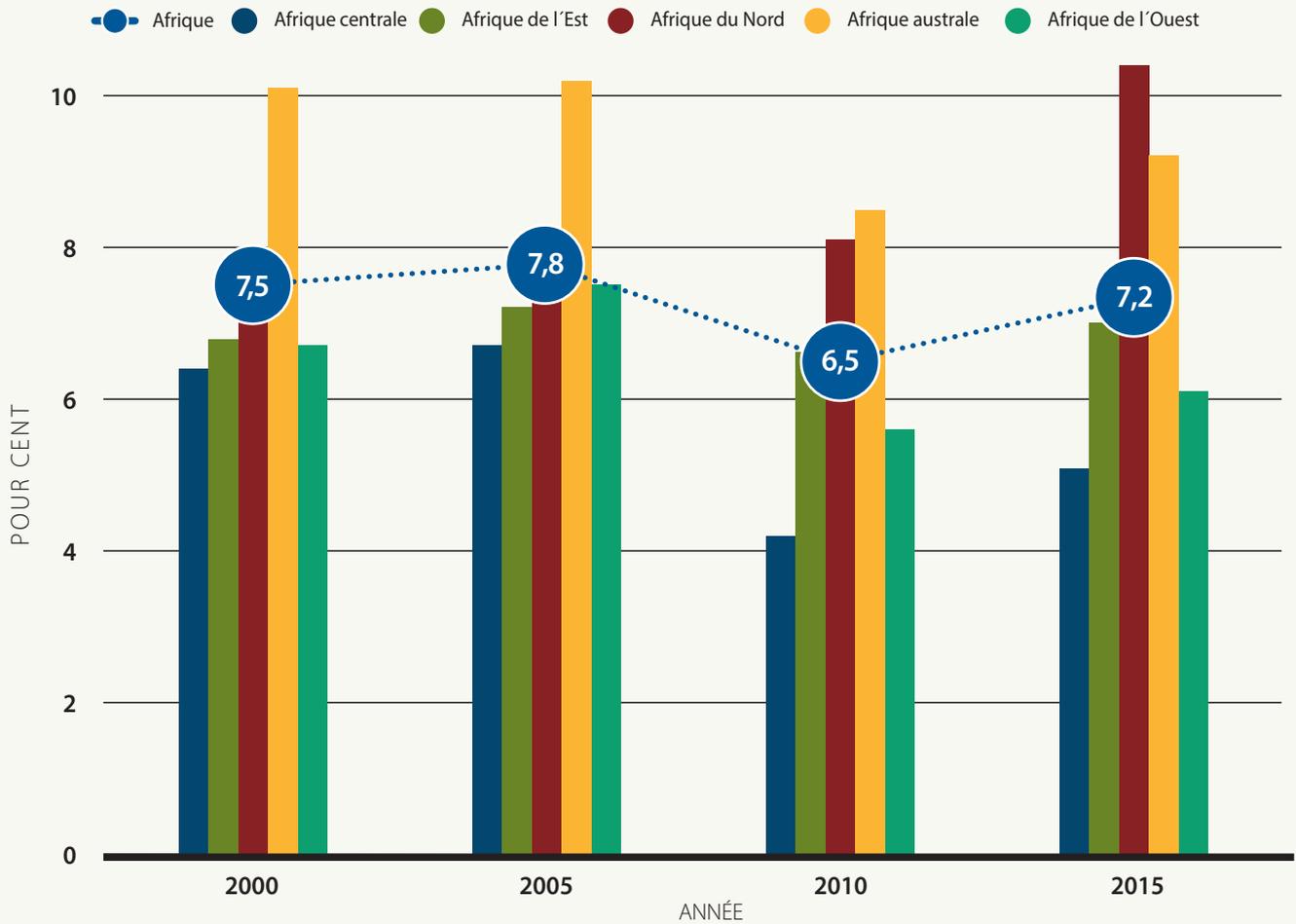
Globalement, les dépenses de santé par habitant ont augmenté, mais l'essentiel de l'augmentation est à la charge des ménages et non des États. Les inégalités sont ainsi aggravées, l'accès aux services étant refusé aux personnes qui n'ont pas les moyens de payer les frais. Par exemple, les dépenses moyennes de santé payées par les intéressés ont augmenté dans pratiquement tous les pays africains, passant de 15 dollars par habitant en 1995 à 38 dollars par habitant en 2014. Au Lesotho, 1 à 3 % des ménages ont dépensé 40 % du revenu mensuel, sinon davantage, dans les services de santé en 2012, une proportion catastrophique pour ces ménages (Akinkugbe, Chama-Chiliba et Tlotlego, 2012). Les dépenses publiques de santé doivent devenir plus inclusives si l'on veut réaliser les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'Agenda 2063.

FIGURE 1.15. DÉPENSES PUBLIQUES D'ÉDUCATION EN AFRIQUE EN POURCENTAGE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT, 1995-2012



Source : D'après les données de la Banque mondiale (2018c).

FIGURE 1.16. DÉPENSES PUBLIQUES DE SANTÉ EN POURCENTAGE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT, 2000-2015



Source : D'après les données de la CEA (2018)

■ L'Afrique doit accélérer la croissance économique et la faire passer de 3,2 % à un taux à deux chiffres, si elle veut réaliser les objectifs de développement durable. ■ ■

CONCLUSIONS ET INCIDENCES POLITIQUES

L'Afrique doit accélérer la croissance économique et la faire passer de 3,2 % à un taux à deux chiffres, si elle veut réaliser les objectifs de développement durable (voir chapitre 2). Pour ce faire, elle doit porter l'investissement à 30-35 % du PIB et accroître sensiblement la productivité, dont la croissance est tombée à 0,3 % au cours de la période 2009-2018, bien en dessous de la moyenne mondiale de 1,9 % pour la période 2011-2017. Pour réaliser les ODD, les pays africains devraient entreprendre des réformes macroéconomiques globales pour renforcer leur résilience, augmenter le potentiel de croissance et améliorer l'inclusivité.

La croissance démographique étant estimée à 2,6 % par an au cours de la période 2010-2015 et à 2,5 % au cours de la période 2015-2018, et celle du PIB par habitant étant en moyenne de 1,9 % au cours de la période 2010-2018, l'Afrique a besoin de politiques ciblées pour renforcer la transformation structurelle et réaliser les ODD. Ces politiques devraient être conjuguées à une meilleure gestion des finances publiques pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques. En outre, les pays doivent créer la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour financer le développement grâce à une politique et une administration fiscales efficaces, ainsi qu'à une assiette fiscale élargie.

Pour réduire les vulnérabilités aux conditions économiques mondiales, telles que le resserrement des marchés financiers, les fluctuations monétaires, les sorties de capitaux et la volatilité des cours des produits de base, les pays africains doivent renforcer leur résilience en adoptant des politiques budgétaire, monétaire, de change et prudentielle de nature à maintenir le rythme de croissance. Ils doivent suivre de près les effets de ces politiques sur le bilan du secteur public et du secteur privé ainsi que sur l'inflation pour atteindre les objectifs visés.

La plupart des pays africains sont fortement tributaires des importations de produits manufacturés et agricoles, alors que le commerce intra-africain se concentre sur les machines et le matériel de transport. Les pays doivent diversifier leur production et accélérer leur transformation structurelle à l'appui de l'industrialisation par le commerce. Ainsi seront créées des possibilités de modernisation industrielle, d'accroissement des exportations et des réserves de change et d'abaissement des obligations au titre du service de la dette. Les niveaux d'endettement des pays africains, qui compromettent leur développement à long terme, demandent une meilleure gestion de la dette pour éviter les effets négatifs qu'auraient sur la croissance les risques et incertitudes liées à la monnaie nationale et au taux d'intérêt.

RÉFÉRENCES

- Akinkugbe, O., Chitalu Mirriam Chama-Chiliba et Naomi Tlotlego. 2012. "Health Financing and Catastrophic Payments for Health Care: Evidence from Household-level Survey Data in Botswana and Lesotho." *African Development Review* 24 (4): 358–370.
- ATAF (Forum africain sur l'administration fiscale). 2017. *African Tax Outlook*, deuxième édition, Prétorie (Afrique du Sud)
- Banque mondiale. 2018a. *Africa's Pulse: Boosting Productivity in Sub-Saharan Africa: The Role of Human Capital*. Washington.
- . 2018c. Base de données des indicateurs de développement dans le monde. Disponible à l'adresse : <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators>.
- CUA (Commission de l'Union africaine) et OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2018. *Africa's Development Dynamics: Growth, Jobs and Inequalities*. Addis-Abeba.
- Cornia, G.A. 2016. "An Econometric Analysis of the Bifurcation of Within-country Inequality Trends in Sub-Saharan Africa Other than North Africa, 1990–2011." Inequality Project, le Bureau régional pour l'Afrique du PNUD, Working Paper Series. New York.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2017a. *Rapport économique sur l'Afrique 2017 : l'industrialisation et l'urbanisation au service de la transformation de l'Afrique*. Addis-Abeba.
- . 2017b. *Agenda 2063/SDGs Progress Report 2017: Assessing Africa's Domestication and Implementation of Agenda 2063 and the SDGs*. Addis-Abeba.
- . 2018. *An Empirical Assessment of CFTA Modalities on Goods: Key Messages*. Addis-Abeba.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2017. *African Continental Free Trade Area: Challenges and Opportunities of Tariff Reductions*. Policy Issues in International Trade and Commodities. New York. ONU.
- . 2018a. *Rapport 2018 sur l'investissement dans le monde : investissement et nouvelles politiques industrielles*. Genève.
- . 2018b. Base de données UNCTADstata. Disponible à l'adresse : <http://unctadstat.unctad.org/fr/>.
- . 2018c. Rapport 2018 sur l'investissement dans le monde : Tableaux annexes [base de données]. Disponible à l'adresse : [https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World %20Investment %20Report/Annex-Tables.aspx](https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx).
- DAES (ONU, Département des affaires économiques et sociales). 2018a. *Situation et perspectives de l'économie mondiale, 2018*. New York.
- . 2018b. *Situation et perspectives de l'économie mondiale à la mi-2018*. New York.
- . 2019. *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2019*. New York.
- EIU (Economist Intelligence Unit). 2018a. Base de données de l'EIU. Disponible à l'adresse : www.eiu.com. Consultée en juillet 2018.
- . 2018b. "Global Outlook, Country Forecast." Londres.
- FTI (Initiative pour la mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous). 2009. "Financing and FTI Trust Funds." Disponible à l'adresse : <http://documents.worldbank.org/curated/en/688191468161087905/Education-for-all-fast-track-initiative-annual-report-2009>.
- IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires). 2015. "Statistics on Public Expenditures for Economic Development." Washington.
- OIT (Organisation internationale du Travail). 2018a. Rapport : Emploi et questions sociales dans le monde : Aperçu global des tendances pour les femmes. Genève. Disponible à l'adresse : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/wcms_619577.pdf.
- FMI (Fonds monétaire international). 2018. Perspectives de l'économie mondiale : Obstacles à une croissance stable. Washington.
- Lakner, C., et B. Milanovic. 2015. "Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession." *World Bank Economic Review* 30 (2): 203–232.
- Nafula, N. 2018. "Better Monitoring of Social Protection in Africa: Kenya Country Study." Document d'information pour un meilleur suivi des investissements sociaux. CEA, Addis-Abeba.
- Neto, Paula, Antonio Brandão et António Cerqueira. 2010. "The Impact of FDI, Cross Border Mergers and Acquisitions and Greenfield Investments on Economic Growth." *The IUP Journal of Business Strategy* 7 (4): 24–44.
- Obona, A. 2018. "Better Monitoring of Social Protection in Africa: Nigeria Country Study." Document d'information pour un meilleur suivi des investissements sociaux. CEA, Addis-Abeba.
- UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture). 2015. *L'éducation pour tous 2000–2015 : progrès et enjeux*. Paris.
- UNIGME (Groupe interorganisations des Nations Unies pour l'estimation de la mortalité juvénile). 2018. Taux mondiaux et régionaux de mortalité des moins de 5 ans, de mortalité infantile, néonatale et juvénile et nombre de décès, par région.
- Zulu, J.J., K. Assefa, et S. Sinha. 2016. "Exploring the Linkages between Informal Employment and Inequality in Africa: The Case of Tanzania." Document présenté à la conférence mondiale sur la prospérité, l'égalité et la viabilité : perspectives et politiques pour un monde meilleur, New Delhi, 25–27 avril 2016.



CHAPITRE 2

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT



En dépit d'importantes réformes budgétaires, le ratio recettes/PIB, le solde budgétaire et la dette se sont détériorés en Afrique, ce qui reflète la dépendance continue à l'égard des recettes tirées des produits de base et la récente chute brutale des prix de ceux-ci. Bien que la croissance et l'emploi restent les objectifs principaux de la politique budgétaire, de nombreux pays africains doivent adopter une politique budgétaire contracyclique, mais également axée sur la stabilité macroéconomique. Dans l'ensemble, les pays africains pourraient accroître leurs recettes publiques de 5 % du PIB en passant d'une politique budgétaire acyclique ou procyclique à une politique budgétaire contracyclique.

Les autorités fiscales africaines doivent éviter la « surenchère » mondiale en matière de baisse de l'impôt sur les sociétés pour attirer les entreprises étrangères. L'analyse figurant dans le présent rapport montre que la réduction des taxes entraînera des pertes importantes de recettes en échange de gains négligeables et souvent incertains en matière d'investissement : pour une augmentation de 1 % du montant total des investissements, le gouvernement peut perdre jusqu'à 20 % de recettes fiscales.

La politique budgétaire peut stimuler l'investissement en Afrique grâce à la promotion de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA). L'ouverture commerciale a la plus forte incidence sur l'investissement en Afrique. Une hausse de 1 % des échanges commerciaux de l'Afrique peut stimuler l'investissement privé de 0,5 % en moyenne.

INTRODUCTION

La théorie de la croissance endogène offre un cadre analytique expliquant l'impact de la politique budgétaire sur la croissance à long terme (voir, par exemple, Barro et Sala-i-Martin, 1992). Les modèles de croissance endogène montrent que le gouvernement peut influencer sur la croissance à long terme, ce qui contraste avec la théorie néoclassique de croissance, qui considère que la croissance à long terme est due à des facteurs exogènes, la politique de l'État n'ayant que des effets à court terme (Solow, 1956 ; Swan, 1956).

La politique fiscale est un instrument qui exerce une forte influence sur l'économie. En ajustant les niveaux de dépenses et des impôts, les gouvernements peuvent réaliser des objectifs divers : augmentation de la croissance et de l'emploi, stabilité macroéconomique, répartition des revenus, allocation efficace des ressources et efficacité opérationnelle.

Pendant la crise financière de 2008, de nombreux gouvernements ont réagi en baissant les taux d'intérêt et en renflouant les banques. Déçus dans la plupart des cas par l'impact de ces politiques monétaires, ils se sont tournés vers des politiques de relance budgétaire. Les indications récentes de reprise économique mondiale doivent beaucoup à l'utilisation active de mesures de relance budgétaire visant à amortir les effets de la crise mondiale (Izvorski, 2018).

Bien que la croissance et l'emploi restent les objectifs principaux de la politique budgétaire, de nombreux pays africains doivent adopter une politique budgétaire contracyclique, mais également axée sur la stabilité macroéconomique.

Le rôle de la politique budgétaire dans la mobilisation des ressources financières nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD) est clairement défini dans le Programme d'Action d'Addis-Abeba, le document final issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, organisée en 2015 (ONU, 2015). Le Programme d'action d'Addis-Abeba insiste sur la nécessité de mobiliser d'importantes ressources publiques nationales, complétées par une aide internationale, dans six domaines d'action axés sur les objectifs de développement durable (ODD). Les pays se sont engagés à renforcer le recouvrement et l'administration des recettes en s'appuyant sur un système fiscal modernisé et progressif et sur une politique fiscale mieux conçue. Ils se sont aussi engagés à améliorer l'équité, la transparence, l'efficacité et l'efficacité de ces systèmes et à renforcer la coopération internationale en matière fiscale.

Le présent chapitre met en lumière les besoins de financement pour réaliser les objectifs de développement durable et examine l'évolution de la situation depuis 2000. Il évalue l'existence d'une marge de manœuvre budgétaire et examine de manière empirique le rôle de la politique budgétaire en Afrique. Il analyse également ce rôle dans la promotion de la stabilité macroéconomique, de l'investissement, de la croissance et de la transformation structurelle, ainsi que dans la lutte contre l'inégalité des revenus.

LE RÔLE DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DANS L'ÉCONOMIE

La raison d'être de la politique budgétaire est triple : promouvoir la stabilité macroéconomique, améliorer l'affectation des ressources et remédier aux disparités de distribution (Musgrave, 1959). La politique budgétaire peut donc soutenir l'accélération de la croissance et de la transformation structurelle de l'Afrique.

STABILITÉ MACROÉCONOMIQUE

La politique budgétaire prend trois formes principales : acyclique, procyclique et contracyclique. Une politique budgétaire contracyclique revient

Une politique budgétaire acyclique ne tient pas compte du cycle économique.

à réduire les dépenses publiques et augmenter les impôts en période de haute conjoncture et à augmenter les dépenses et réduire les impôts en période de récession. La politique budgétaire procyclique désigne l'inverse : l'augmentation des dépenses publiques et la réduction des impôts en période de haute conjoncture et la réduction des dépenses et l'augmentation des impôts en période de récession. Une politique budgétaire acyclique ne tient pas compte du cycle économique.

À court terme, appliquer une politique budgétaire contracyclique pour répondre rapidement aux chocs macroéconomiques permet de réduire l'écart entre la production potentielle et la demande globale, ce qui ralentit le chômage et allège les pressions inflationnistes.¹ À long terme, une gestion budgétaire prudente permettrait d'assurer la viabilité de l'équilibre budgétaire et de la dette publique de sorte que les finances publiques contribuent à la stabilité macroéconomique et ne deviennent pas une source d'instabilité macroéconomique. Elle le permet de deux grandes manières. Premièrement, elle amortit les chocs liés aux dépenses publiques en réduisant automatiquement l'épargne publique en période de récession et en l'augmentant en période de reprise conjoncturelle (Blinder et Solow, 1973). Deuxièmement, elle peut compenser les fluctuations du cycle économique en modifiant délibérément les dépenses publiques et les instruments fiscaux (Debrun et Kapoor, 2012).

En Afrique et dans de nombreux autres pays en développement, la politique budgétaire est essentiellement procyclique (Carmignani, 2010). Sur la période 1980-2000, la politique budgétaire menée dans près des deux tiers d'un échantillon de 46 pays africains a été procyclique (Leibfritz et Rottmann, 2013). Toutefois, après 2000, cette proportion est tombée à moins de 40 %, les dépenses devenant contracycliques ou acycliques dans la plupart des pays.

¹ On peut se demander si la politique budgétaire est théoriquement la meilleure pour réduire les conséquences négatives d'un cycle économique.

LA CROISSANCE À LONG TERME

On associe généralement une plus forte croissance économique à la bonne composition des dépenses et à une position budgétaire solide (Gupta *et al.*, 2005). Certains types de dépenses publiques peuvent influencer considérablement le niveau et la qualité de la croissance du PIB. Par exemple, les dépenses publiques peuvent avoir un effet d'éviction sur l'investissement privé, mais des investissements publics efficaces peuvent renforcer la productivité de l'investissement privé et par conséquent la croissance à long terme. Le gouvernement peut fournir des biens et services publics essentiels tels que l'ordre public, la justice et l'infrastructure, que le secteur privé n'est pas en mesure de fournir en quantité ou qualité optimale, en raison des imperfections du marché. La production de ces biens et services clés pourrait renforcer la productivité du secteur privé.

On sait peu sur l'ampleur des effets que différents types de dépenses publiques dans les pays en développement peuvent produire sur la croissance ou sur les conditions dans lesquelles ces effets peuvent changer.

Un autre lien entre politique budgétaire et répartition du revenu est l'impact de la fiscalité sur l'accumulation des facteurs. Par exemple, un impôt sur le revenu des capitaux ferait baisser le rendement après impôt de l'épargne et de l'investissement.²

CROISSANCE ÉQUITABLE

Des politiques budgétaires fondées sur la redistribution peuvent influencer des décisions privées comme celle de savoir, par exemple, s'il faut chercher un emploi, changer d'effort au travail ou épargner et investir, ce qui influe aussi sur le niveau et la croissance de la production économique. Par exemple, l'impôt sur le revenu des salariés influe sur la décision des agents économiques privés de savoir s'il faut participer au marché du travail et jusqu'à quel point travailler.³

² L'impact ultime que l'impôt sur le capital produit sur la croissance est difficile à cerner. Il dépend de la manière dont d'autres facteurs, tels que le capital humain, qui collaborent avec le capital physique dans le processus de production, sont influencés par l'impôt (Tanzi et Zee, 1997).

³ Tous les impôts ne sont pas neutres et faussent le comportement économique, créant ainsi des pertes nettes d'efficacité dans l'ensemble de l'économie, même si le gouvernement s'engage exactement dans les mêmes activités que le secteur privé avec les recettes fiscales perçues (Tanzi et Zee, 1997).

À court et à moyen terme, la politique fiscale et celle des dépenses peuvent modifier la répartition des revenus. Par exemple, les dépenses d'éducation peuvent réduire les inégalités grâce à leur impact sur les revenus futurs. D'autres instruments fiscaux, tels que l'impôt sur le revenu et les transferts monétaires, peuvent réduire les inégalités des revenus disponibles, y compris indirectement par leur impact sur les revenus marchands, en raison des réactions de l'emploi et de l'épargne (FMI, 2014). Les modèles de croissance endogène montrent que la réduction de l'impôt sur le revenu peut encourager l'accumulation du capital humain et par conséquent la croissance, en améliorant le rendement de l'éducation (Pecorinot, 1993). Les transferts monétaires assortis de conditions ont servi avec succès à réduire les inégalités en Amérique latine.

Certaines analyses empiriques donnent à penser qu'une plus grande dépendance à l'égard de l'impôt sur le revenu et une augmentation des dépenses sociales et de la protection sociale réduisent les inégalités et que l'impôt direct (et progressif) est plus redistributif que l'impôt indirect (Woo *et al.*, 2013).

DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE ET TRANSFORMATION STRUCTURELLE

La politique budgétaire peut accélérer la transformation structurelle de l'Afrique lorsqu'elle soutient la technologie, l'accumulation rapide de capital physique et humain, l'ouverture commerciale, le développement financier, les marchés, les institutions et les gouvernements (Mensah *et al.*, 2016). Une étude portant sur 21 pays africains conclut que la gouvernance et les réformes sont des déterminants importants de transformation (Mensah *et al.*, 2016). De plus, les données empiriques montrent que les politiques macroéconomiques (y compris la politique budgétaire) conditionnent la transformation structurelle des économies africaines (CEA, 2016).

L'AMPLEUR DES BESOINS DE FINANCEMENT

ESTIMER LE DÉFICIT DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Depuis le lancement du Programme de développement durable à l'horizon 2030, il y a eu plusieurs estimations du coût de financement du développement socioéconomique durable de l'Afrique et de l'ampleur du déficit de financement. En dépit de différences notables, toutes les estimations indiquent d'importants besoins et déficits de financement pour la réalisation des objectifs de développement durable en Afrique (tableau 2.1).

Schmidt-Traub (2015) a estimé les besoins de financement supplémentaires nécessaires pour réaliser les objectifs de développement durable en Afrique entre 614 milliards et 638 milliards de dollars par an sur la période 2015-2030 et à près de 1 200 milliards de dollars par an dans le cas des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, soit environ 11 % du PIB. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED, 2014) prévoit, pour l'Afrique, des besoins de financement annuel de 210 milliards de dollars pour l'infrastructure de base, la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation et l'atténuation des effets des changements climatiques et des besoins

■ La politique budgétaire peut accélérer la transformation structurelle de l'Afrique lorsqu'elle soutient la technologie, l'accumulation rapide de capital physique et humain, l'ouverture commerciale, le développement financier, les marchés, les institutions et les gouvernements. ■

d'investissement au niveau mondial de 5 000 à 7 000 milliards de dollars par an pour atteindre les objectifs de développement durable. Le Fonds monétaire international (FMI, 2018a) estime que les 49 pays en développement à faible revenu ont besoin, en moyenne, de dépenses supplémentaires de 520 milliards de dollars par an, soit 14 % de leur PIB, et même davantage dans le cas de certains pays comme le Bénin (21,3 %) et le Rwanda (18,7 %). Toutefois, ces estimations varient en fonction du scénario de croissance, allant d'environ 300 milliards de dollars pour un scénario de forte croissance à environ 900 milliards de dollars pour un scénario de faible croissance.

TABLEAU 2.1. ESTIMATION DES BESOINS ANNUELS DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUEA

ÉTUDE	ESTIMATION DES BESOINS OU DU DÉFICIT DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT	EXPLICATION
Schmidt-Traub, G. (2015)	614-638 milliards de dollars	Financement supplémentaire nécessaire par an pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD)
CNUCED (2014)	210 milliards de dollars	Coût annuel de l'infrastructure de base, de la sécurité alimentaire, de la santé, de l'éducation et de l'atténuation des effets des changements climatiques
FMI (2018a)	14 % du PIB (environ 520 milliards de dollars)	Dépenses annuelles supplémentaires dans les pays à faible revenu (pas seulement en Afrique) pour atteindre les ODD
BAD (2018)	130-170 milliards de dollars	Déficit annuel de financement de l'infrastructure
Chinzana, Kedir et Sandjong (2015)	1 200 millions de dollars	Investissement supplémentaire nécessaire pour atteindre l'objectif 1
Banque mondiale (2012)	18 milliards de dollars	Coût annuel de l'adaptation aux effets des changements climatiques
Banque mondiale (2015)	93 milliards de dollars	Financement annuel nécessaire pour l'infrastructure

RÉDUIRE LE DÉFICIT DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Compte tenu des importants besoins de financement et de l'écart entre l'épargne et l'investissement en Afrique, la question fondamentale qui se pose aux décideurs est de savoir où trouver le financement. Au cours de la période 2000-2015, lorsque les objectifs du Millénaire pour le développement définissaient les principaux défis du développement, l'aide publique au développement était une importante source de financement. Aujourd'hui, la réalisation des objectifs de développement durable (2015-2030) demandera de nombreuses sources de financement. En raison de la diminution du financement des donateurs internationaux et d'une situation économique imprévisible, la mobilisation des ressources nationales et, en particulier, la politique budgétaire doivent prendre une plus large part dans le financement du développement afin de réduire le déficit de financement en Afrique. Le financement public a également un rôle à jouer dans la mobilisation des ressources privées, en particulier les investissements

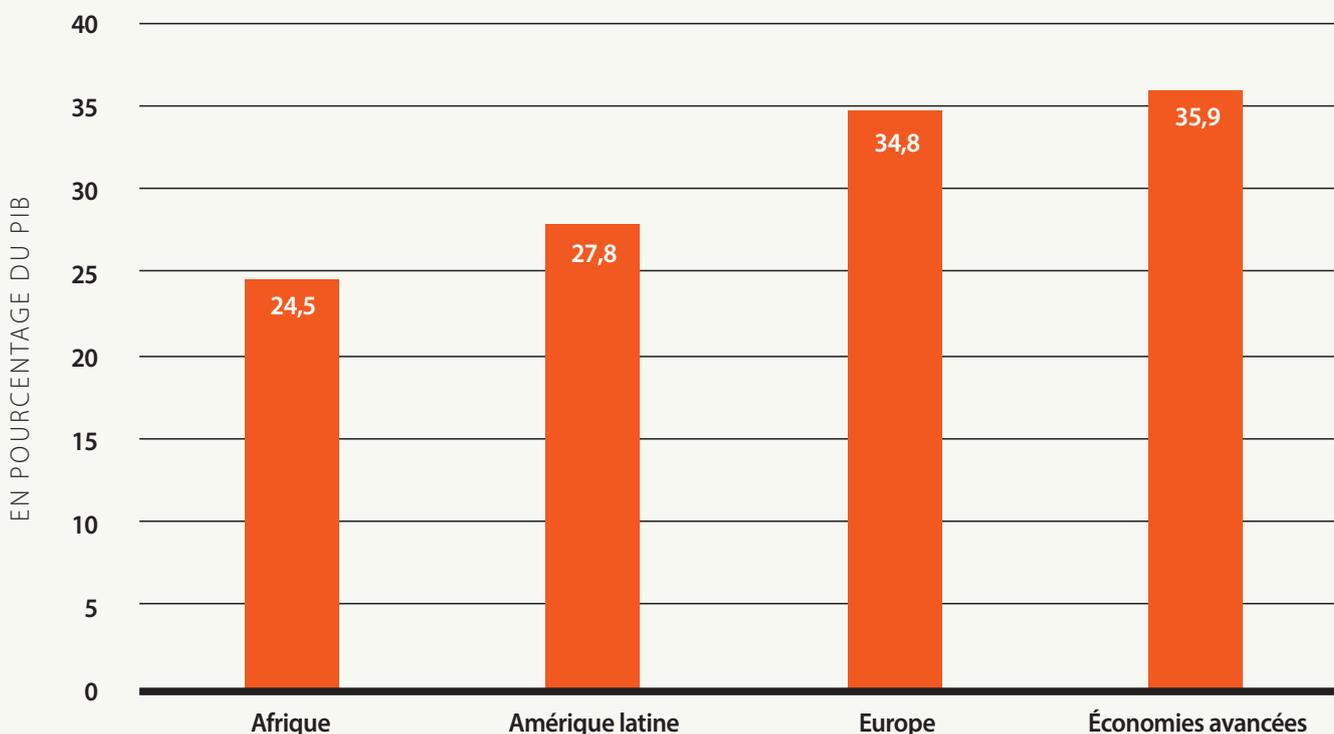
à long terme dans les infrastructures et les biens publics.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION BUDGETAIRE DEPUIS 2000

MOBILISATION DES RESSOURCES

Le montant total des recettes publiques collectées en Afrique, y compris les recettes tirées des ressources naturelles, est passé de 25,2 % du PIB en 2000 à 31,4 % en 2008, puis est tombé à 18,6 % en 2016, en raison de la crise financière mondiale, avant de remonter à 21,4 % en 2018. L'Afrique a affiché le plus faible ratio recettes publiques totales/PIB (21,4 %) de toutes les régions du monde. Son ratio a été en moyenne de 24,5 % sur la période 2000-2018, soit moins que ceux des pays émergents et des pays à revenu

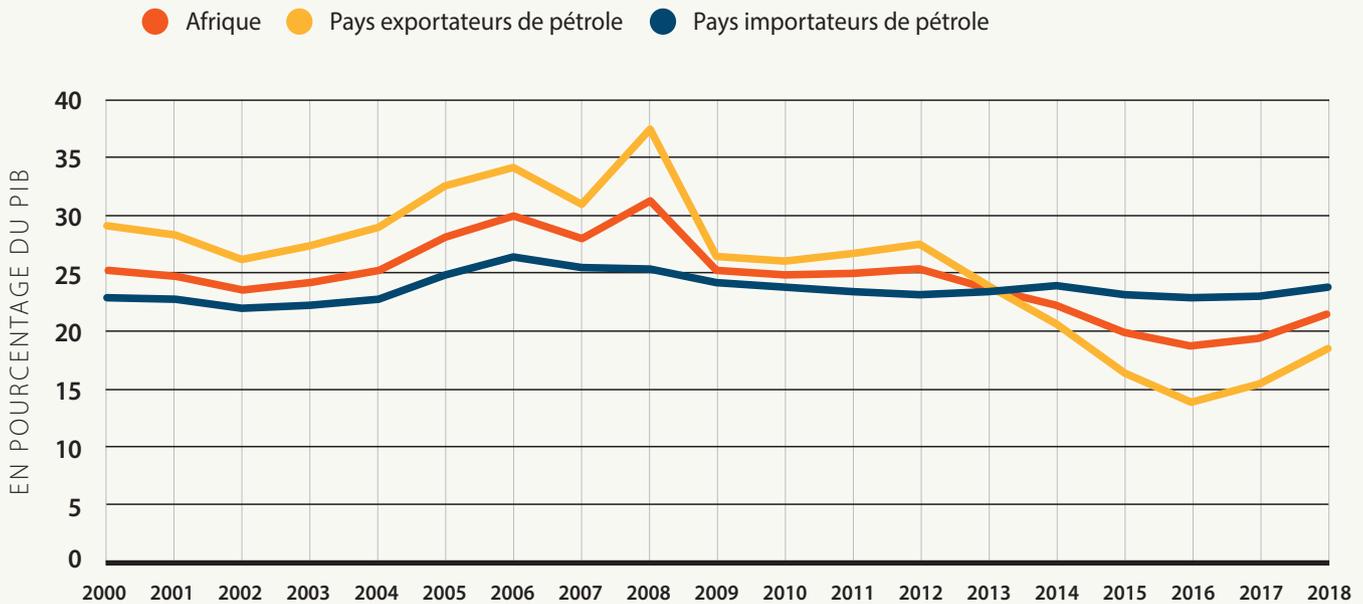
FIGURE 2.1. RECETTES PUBLIQUES EN AFRIQUE COMPARÉES À CELLES DES AUTRES RÉGIONS (2000-2018)



Note : Le groupe ne comprend que les pays émergents et les pays à revenu intermédiaire d'Amérique latine, l'Europe et les économies avancées. Les données pour 2018 sont des projections de la CEA.

Source : D'après les données de la World Revenue Longitudinal Database of FMI (2018).

FIGURE 2.2. RECETTES PUBLIQUES TOTALES EN AFRIQUE, 2000-2018



Note : Les données de 2018 sont des projections de la CEA.

Source : D'après les données de la World Revenue Longitudinal Database du FMI (2018).

intermédiaire d'Amérique latine (27,8 %) et d'Europe (34,8 %), et des économies avancées (35,9 %) (figure 2.1).

Les chocs liés aux prix des produits de base ont eu des effets très défavorables sur le montant total des recettes publiques. Avant 2014, le ratio recettes publiques totales/PIB en Afrique était plus élevé dans les pays exportateurs de pétrole que dans les pays importateurs (figure 2.2). De 2014 à 2016, les recettes ont diminué dans les deux groupes de pays, mais elles ont davantage baissé dans les pays exportateurs de pétrole, d'environ 5 % du PIB (voir figure 2.2).

Les résultats ont varié d'un pays à l'autre. Certains pays ont mené avec succès des réformes, qui ont entraîné la hausse des recettes budgétaires sur la période 2000-2018. Au Rwanda les réformes menées sur la période 2000-2013 ont augmenté les recettes publiques d'environ 18,8 %.⁴ De même, au Burkina Faso, les réformes entreprises en 2006 ont entraîné

4 Les réformes ont porté notamment sur la mise en place d'un système d'information fiscale en ligne, la réforme de l'administration douanière et la réduction de la dépendance à l'égard des droits d'importation, l'extension des heures de travail aux frontières et dans les bureaux de douane, la réforme de l'administration fiscale, l'adoption d'une nouvelle politique relative à l'impôt sur le revenu et la suppression de nombreuses exemptions.

Le montant total des recettes publiques collectées en Afrique, y compris les recettes tirées des ressources naturelles, est passé de 25,2 % du PIB en 2000 à 31,4 % en 2008, puis est tombé à 18,6 % en 2016, en raison de la crise financière mondiale.

une augmentation des recettes de 3 % du PIB en 2007, passant de 17 % à 20 % du PIB. En 2008, les recettes ont chuté à 16,8 % du PIB, mais des réformes supplémentaires menées cette année-là et en 2010 les ont fait passer à 19,7 % du PIB en 2010 et à 29,2 % en 2017.⁵

5 Les réformes ont porté notamment sur la réduction du taux applicable aux contribuables retardataires et aux fraudeurs fiscaux (il est passé de 12 % début 2007 à moins de 7 % à la fin du troisième trimestre de 2008), la mise en place d'un impôt sur le revenu des sociétés remplaçant le barème d'imposition en place sur les revenus commerciaux et industriels, la fin des exonérations accordées aux gains en capital qui sont réinvestis et aux nouvelles entreprises, et la création d'un manuel des procédures fiscales.

La figure 2.3 montre les pays africains dont les recettes publiques sont les plus élevées et ceux dont les recettes sont les plus faibles. Rapportées au PIB, les recettes de la Libye et de l'Angola étaient les plus élevées en moyenne, soit 58 % et 38 %, respectivement, tandis que celles de la République démocratique du Congo et de la Guinée étaient les plus faibles, soit 11 % et 13 %, respectivement. En haut de l'échelle, des pays tels que le Congo, l'Algérie, l'Angola et la Libye ont enregistré un ratio moyen de 35 % du PIB, contre moins de 15 % pour des pays tels que la République démocratique du Congo, la Guinée, le Soudan et Madagascar.

Entre 2000 et 2018, le Congo avait le plus fort ratio recettes publiques/PIB (35,6 %) en Afrique centrale, suivi du Cameroun (17,5 %) et du Tchad (16,4 %). En Afrique du Nord, deux pays producteurs de pétrole, l'Algérie et la Libye, avaient des ratios remarquablement élevés, soit 36,7 % et 57,7 %, respectivement, contre 13,1 % pour le Soudan, 26,2 % pour le Maroc et 24 % pour l'Égypte. En Afrique de l'Ouest, le Sénégal, le Burkina Faso et le Niger avaient des ratios supérieurs à 20 %, tandis que les ratios du Bénin, du Mali, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et du Nigéria étaient inférieurs à 20 %. En Afrique australe, les ratios étaient supérieurs à 30 % en Angola, au Botswana et en Namibie, contre seulement 13,1 % au Zimbabwe.

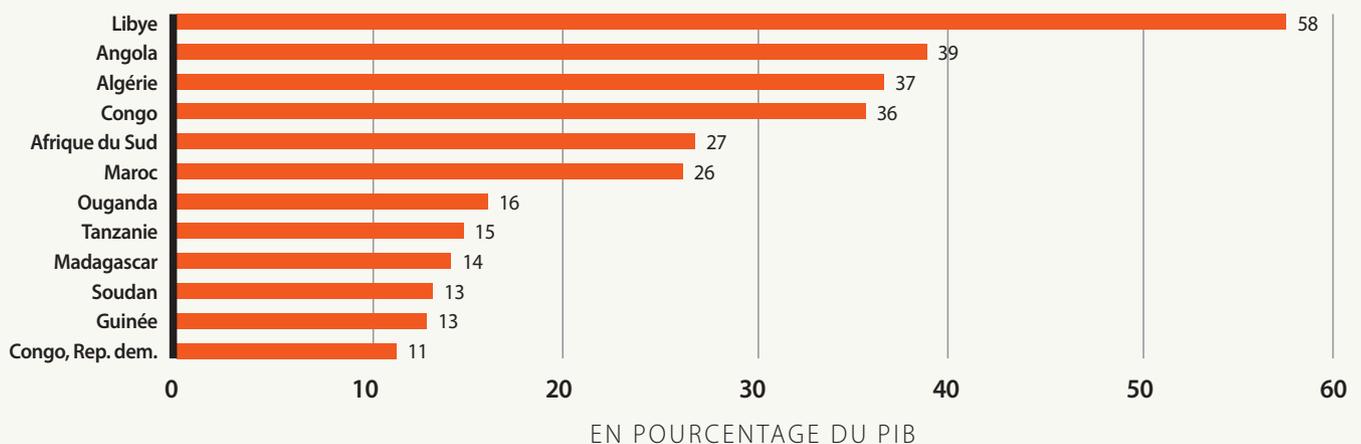
Malgré de nombreuses réformes fiscales, la mobilisation des recettes fiscales en Afrique a été contrastée, limitée par des facteurs structurels tels que la faiblesse du revenu par habitant, l'étendue du secteur informel, l'importance de l'agriculture paysanne et la faiblesse de l'industrie manufacturière et des services modernes, ce qui signifie une très faible efficacité de l'assiette de l'impôt.

En moyenne, les recettes non fiscales sont passées à 10,6 % du PIB en 2008 mais sont en baisse depuis 2009, suite à la crise financière de 2008. En effet, les recettes non fiscales, en particulier les ressources naturelles, ont moins bien résisté à l'impact de la crise financière de 2008 que les recettes fiscales. Le choc des prix des produits de base en 2014 a accentué la baisse des recettes non fiscales dans les pays exportateurs de pétrole et autres produits de base.

LES DÉPENSES PUBLIQUES

Les dépenses publiques ont augmenté entre 2000 et 2009, atteignant un niveau record de 29,9 % du PIB en 2009 avant de chuter à 25,5 % du PIB en 2017 ; elles devraient remonter à 28,3 % en 2018 (figure 2.4). Les tendances ont été différentes selon qu'il s'agit de pays importateurs de pétrole ou de pays exportateurs de pétrole. En moyenne, les dépenses publiques étaient plus élevées dans les pays importateurs de pétrole sur

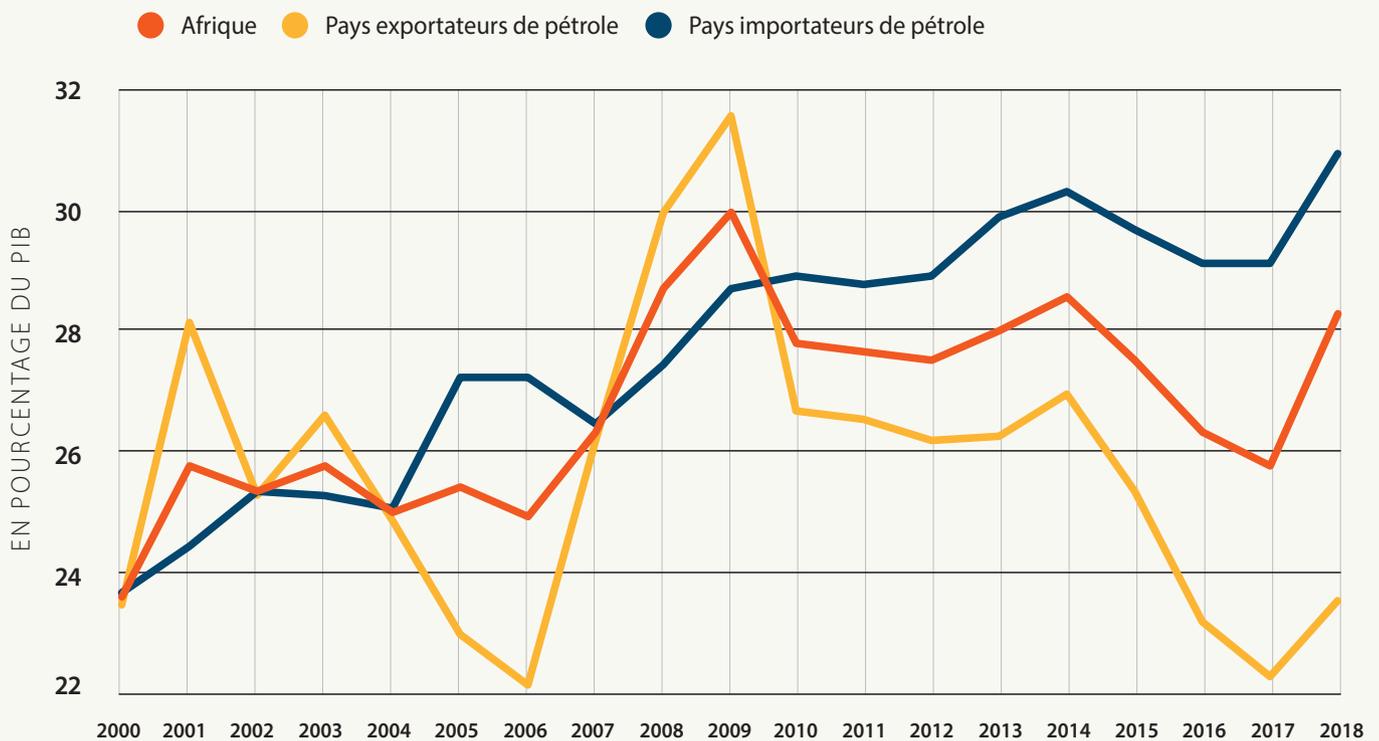
FIGURE 2.3. PAYS DONT LES RECETTES PUBLIQUES SONT LES PLUS ÉLEVÉES OU LES PLUS FAIBLES, 2000-2018



Note : Les données de 2018 sont des projections de la CEA.

Source : D'après les données de la World Revenue Longitudinal Database du FMI (2018).

FIGURE 2.4. DÉPENSES PUBLIQUES EN AFRIQUE, PAR GROUPE DE PAYS, 2000-2018



Note : Les données de 2018 sont des projections de la CEA.

Source : D'après les données de la World Revenue Longitudinal Database du FMI (2018).

la période 2000-2017, atteignant 27,5 % du PIB, même si elles ont légèrement diminué après 2015. Dans les pays exportateurs de pétrole, les dépenses publiques ont augmenté sur la période 2006-2009, puis stagné après 2010 avant de fléchir à nouveau sur la période 2014-2017 ; elles devraient se redresser légèrement en 2018 à environ 23,5 %. La répartition sectorielle des dépenses publiques pendant la période 2000-2018 montre que la part de la santé et de l'éducation a été faible et généralement stable (voir le chapitre 1).

SOLDE BUDGÉTAIRE

La plupart des pays africains ont enregistré un excédent budgétaire sur la période 2000-2008. Depuis lors, les déficits se sont généralisés et aggravés. Ils ont augmenté en raison des chocs liés aux prix des produits de base, de la faible mobilisation des ressources intérieures et de la hausse des

dépenses publiques. Le déficit primaire de l'Afrique a été en moyenne de 1,9 % du PIB sur la période 2000-2017, mais très variable d'un pays à l'autre. Les pays exportateurs de pétrole ont enregistré des soldes excédentaires du budget primaire jusqu'en 2013 et ensuite des déficits. Les pays importateurs de pétrole ont enregistré des déficits budgétaires sur toute la période.

La région a été marquée ces dernières années par l'assainissement des finances publiques, qui a permis de réduire son déficit sur la période 2015-2017. Néanmoins, ce déficit devrait se creuser jusqu'en 2023, en raison de la poursuite d'investissements importants dans la construction d'infrastructures et la promotion du développement social en vue de réaliser les objectifs de développement durable d'ici à 2030.

LA MARGE DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRE

Un projet pilote d'évaluation de la marge de manœuvre budgétaire, mené en 2016 dans un cadre établi par le Fonds monétaire International (FMI), montre qu'à l'échelle mondiale très peu de pays ont réellement une telle marge. Aucun des cinq pays africains figurant dans l'échantillon ne disposait d'une marge de manœuvre adéquate. L'Algérie et le Maroc avaient la plus grande marge de manœuvre budgétaire des cinq pays africains, celle de l'Afrique du Sud, de l'Égypte et du Nigéria étant très limitée.

Une évaluation effectuée par la Commission économique pour l'Afrique mesure la marge de manœuvre budgétaire comme étant la différence entre le plafond de la dette et le niveau d'endettement actuel d'un pays en prenant deux plafonds de la dette publique totale : 50 % du PIB, comme recommandé par le FMI pour les pays en développement, et 40 %, la moyenne africaine (OCDE, 2016⁶ ; Pienkowski, 2017). La marge de manœuvre budgétaire en Afrique sur la période 2016-2018 est assez limitée dans les deux scénarios, à -9,6 % du PIB dans le cas du plafond de 50 % et à -19,6 % pour le plafond de 40 %.

Dans le scénario du plafond de la dette fixé à 50 %, 40 % des pays africains ont une marge de manœuvre budgétaire positive qui peut être mise à profit

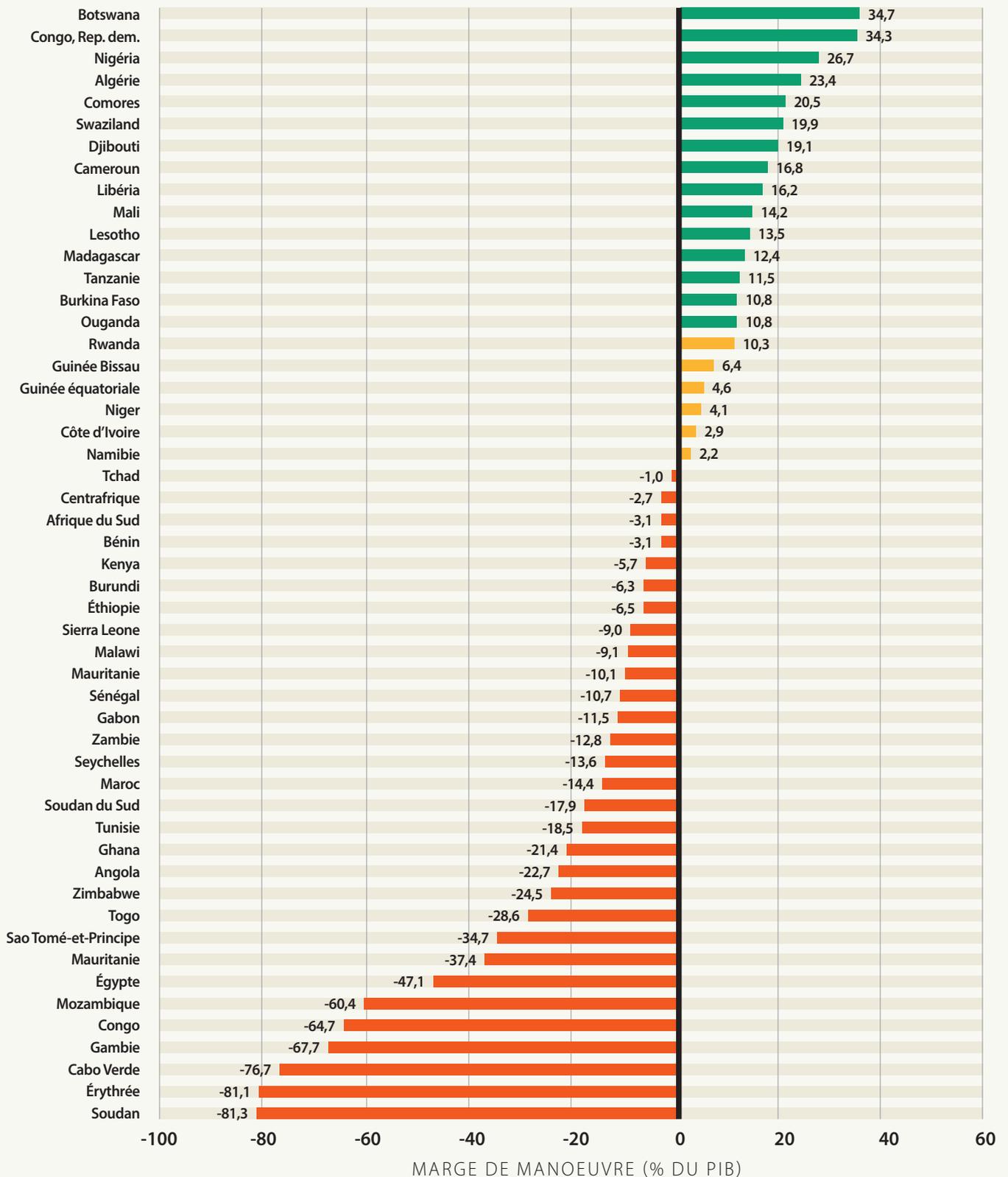
⁶ La méthode dite du plafond de la dette, utilisée pour estimer la marge de manœuvre budgétaire, est fondée sur l'hypothèse que les gouvernements n'empruntent qu'en dernier recours, après avoir épuisé toutes les autres options de financement.

pour financer le développement durable (figure 2.5). La proportion tombe à 30 % lorsque la limite de la dette est de 40 % (figure 2.6). Le Botswana dispose de la plus grande marge de manœuvre budgétaire : 34,7 % du PIB dans le scénario du plafond fixé à 50 % et 24,7 % dans le scénario du plafond à 40 % et c'est le Soudan qui a la marge de manœuvre la plus limitée : -81,3 % du PIB (scénario de 50 %) et - 91,3 % (scénario de 40 %). Dans le scénario du plafond de la dette fixé à 50 % du PIB, six pays ont une marge de manœuvre budgétaire limitée de 10 % du PIB ou moins. Dans le cas du plafond de la dette fixé à 40 % du PIB, le nombre de pays passe à 11. En chiffres absolus, dans la limite de 40 %, la marge de manœuvre budgétaire plus ou moins importante dont disposent les 16 pays africains correspond à environ 155 milliards de dollars, ce qui est négligeable par rapport au déficit de financement colossal du continent (voir la section ci-dessus « Ampleur des besoins de financement »).

Les gouvernements doivent se donner une marge de manœuvre budgétaire pour les objectifs prioritaires du développement économique et social en renforçant le contrôle et l'efficacité des dépenses. Créer une marge manœuvre budgétaire nécessite aussi d'évaluer toutes les dépenses publiques afin de s'assurer non seulement qu'elles contribuent à améliorer la productivité, mais également qu'elles cadrent avec la réalisation des objectifs de développement durable. De plus, les gouvernements devront tirer parti des partenariats public-privé pour accroître la mobilisation des ressources et l'investissement dans les domaines prioritaires.

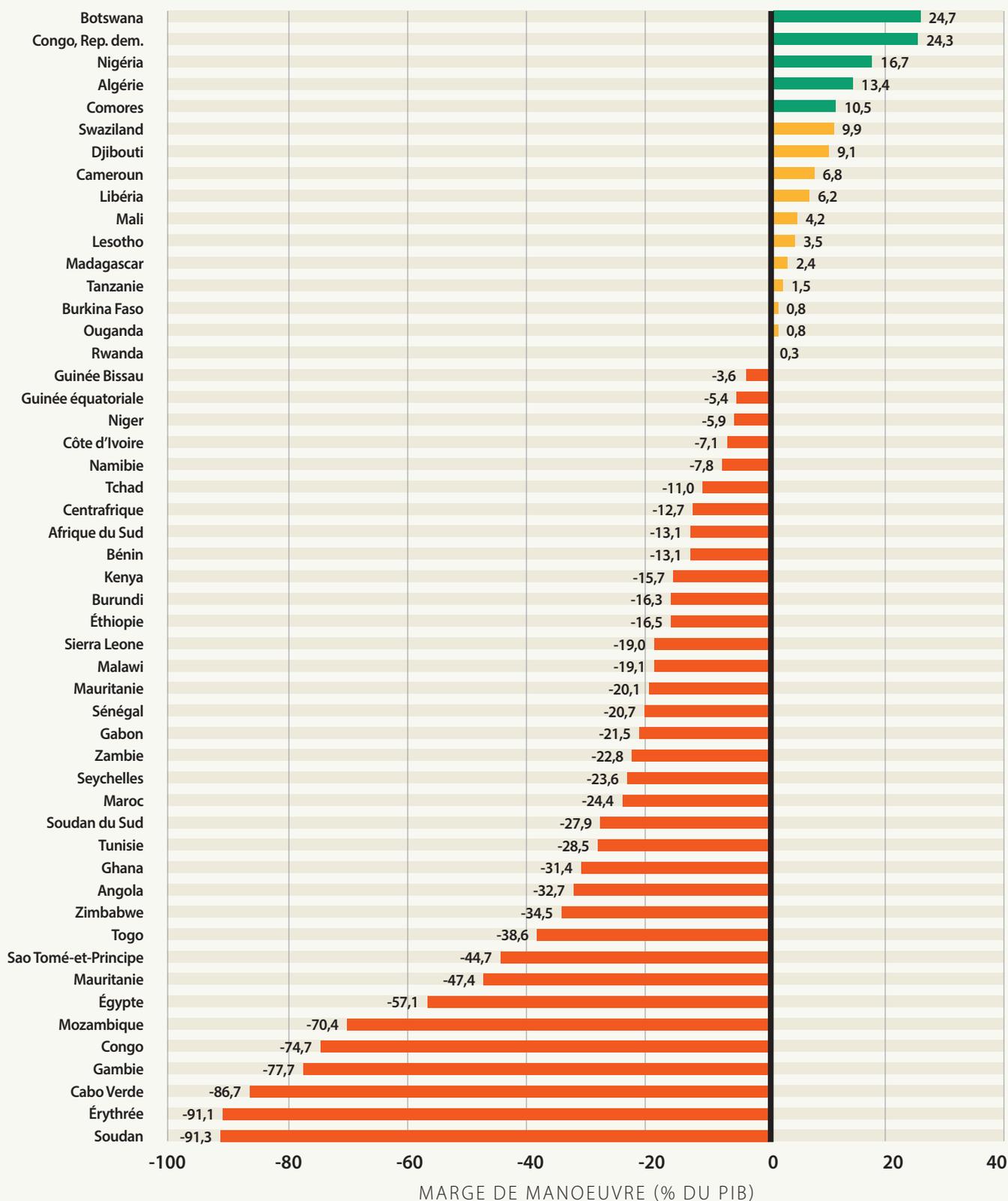
Les gouvernements doivent se donner une marge de manœuvre budgétaire pour les objectifs prioritaires du développement économique et social en renforçant le contrôle et l'efficacité des dépenses.

FIGURE 2.5. MARGE DE MANŒVRE BUDGÉTAIRE EN AFRIQUE, MESURÉE PAR UN PLAFOND DE DETTE DE 50 % DU PIB, 2016-2018



Source : D'après les données du FMI relatives aux Perspectives économiques mondiales (2018).

FIGURE 2.6. MARGE DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRE EN AFRIQUE, MESURÉE PAR UN PLAFOND DE DETTE DE 40 % DU PIB 2016-2018



Source : D'après les données du FMI relatives aux Perspectives économiques mondiales (2018).

LES REPERCUSSIONS DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

SUR LA STABILITÉ MACROÉCONOMIQUE

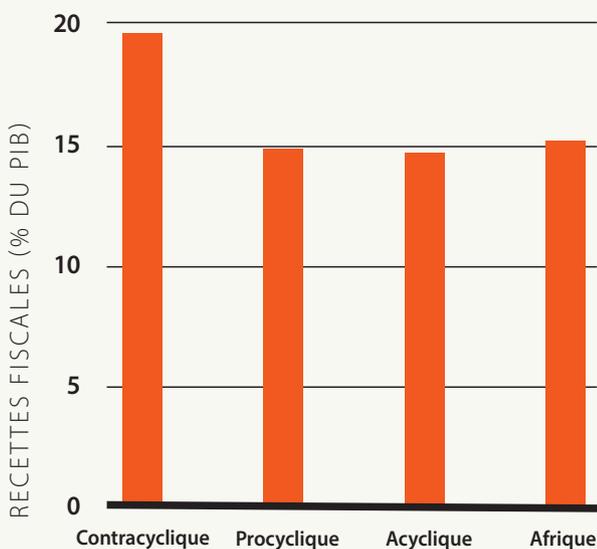
Sur un groupe de 45 pays africains pour lesquels des données étaient disponibles, seuls 4 avaient, sur la période 1980-2015, une politique budgétaire contracyclique (Éthiopie, Maroc, Nigéria et Zimbabwe), 7 avaient une politique procyclique (Égypte, Eswatini, Ghana, Madagascar, République centrafricaine, Rwanda et Seychelles) et 34 une politique acyclique, associée à l'instabilité macroéconomique.⁷ Un plus grand nombre de pays ont adopté des politiques acycliques après 2000 qu'auparavant.

7 L'analyse a établi une corrélation entre la variation des dépenses publiques et la croissance du PIB réel. Elle montre que les pays suivent une politique contracyclique lorsque le coefficient est négatif et significatif au seuil de 10 %, une politique procyclique lorsque le coefficient est positif et significatif au seuil de 10 % et une politique acyclique lorsque le coefficient est insignifiant. Les coefficients de corrélation sont présentés au tableau A2.1 en annexe.

Les pays africains pourraient améliorer leurs résultats budgétaires en privilégiant les politiques budgétaires contracycliques. Ce changement, entraînant des modifications des taux d'imposition et des recettes au cours du cycle d'activité, est susceptible de doper la part des impôts dans le PIB de 5 points de pourcentage. Au cours de la période 2010-2015, les impôts ont représenté en moyenne 14,8 % du PIB pour les pays qui ont suivi une politique budgétaire acyclique et 15,1 % pour l'ensemble de l'Afrique, loin de la moyenne de 19,6 % enregistrée par les pays qui ont suivi une politique contracyclique (figure 2.7).

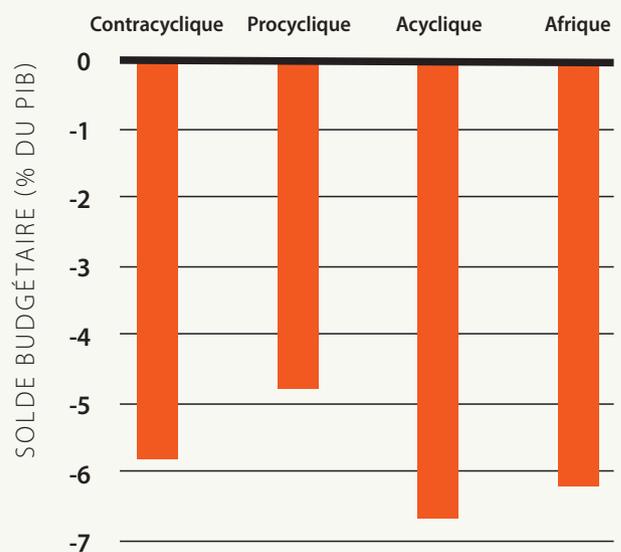
Passer d'une politique budgétaire acyclique à une politique contracyclique pourrait également réduire le déficit budgétaire d'environ 1 point de pourcentage, le faisant passer de -6,7 % à -5,8 % en moyenne sur la période 2015-2018 (figure 2.8). En outre, l'amélioration de la stabilité macroéconomique qui va de pair avec une politique budgétaire contracyclique est associée à une hausse de l'investissement et de la croissance économique, ce qui accroît également les recettes et réduit le déficit budgétaire.

FIGURE 2.7. RATIO MOYEN IMPÔTS/PIB EN AFRIQUE, PAR POLITIQUE BUDGÉTAIRE, 2010-2015



Source : Base de données de la Banque africaine de développement (2018).

FIGURE 2.8. SOLDE BUDGÉTAIRE MOYEN EN AFRIQUE PAR POLITIQUE BUDGÉTAIRE, 2015-2018



Source : D'après les données de la Banque africaine de développement (2018).

SUR LA CROISSANCE À LONG TERME

L'impact de la politique budgétaire sur la croissance de l'Afrique a été évalué sur la base d'un examen des effets des composantes budgétaires sur l'investissement et sur le PIB réel par habitant dans 45 pays sur la période 1980-2015.⁸ Les recettes fiscales totales, les recettes fiscales directes, les impôts sur le revenu, les impôts sur les bénéfices et les gains en capital et les taxes sur les biens et services ont une forte incidence négative sur l'investissement, tandis que les taxes sur le commerce international ont un effet positif.⁹ Cependant, l'impact fiscal sur l'investissement est négligeable. À titre d'exemple, les recettes fiscales doivent baisser de 20 % pour une augmentation de l'investissement de 1 %.

Cela signifie que les impôts ne sont pas un obstacle à l'investissement en Afrique, parce qu'ils n'ont qu'un effet marginal sur les décisions des investisseurs. Ces résultats sont conformes à ceux de l'enquête menée par l'ONUDI (2011) sur 7 000 entreprises dans 19 pays africains, classant les incitations fiscales au 11^e rang des 12 facteurs qui influent sur les décisions d'investissement. Par conséquent, les gouvernements africains ne doivent pas se lancer dans la course mondiale à la mobilisation de l'investissement étranger en proposant de réduire les impôts.

À l'inverse, la consommation des administrations publiques en Afrique a un important effet positif sur l'investissement : une augmentation de 1 % de cette consommation est associée à une hausse de 0,3 % de l'investissement total.¹⁰ En conséquence, la politique de consommation de l'État peut réorienter l'investissement vers des secteurs et des produits précis. L'investissement est influencé positivement et de manière significative par les dépenses publiques de santé et d'éducation, mais non par les dépenses militaires. À un niveau constant de dépenses publiques, leur augmentation dans le secteur de l'éducation ou de la santé au détriment de la consommation peut stimuler l'investissement en Afrique.

8 L'évaluation repose sur le processus autorégressif à retards échelonnés (ARDL). Ce processus présente plusieurs avantages par rapport aux modèles traditionnels de co-intégration : les prévisions de dépenses sont cohérentes, même si les variables n'ont pas le même degré d'intégration ; les estimations sont objectives, même à long terme ; les estimations sont plus efficaces dans le cas d'un petit échantillon fini (Harris et Sollis, 2003). Les résultats de la régression sont présentés au tableau A2.2 en annexe.

9 Toutes les variables sont exprimées en pourcentage du PIB.

10 Voir les résultats de la régression au tableau A2.3 en annexe.

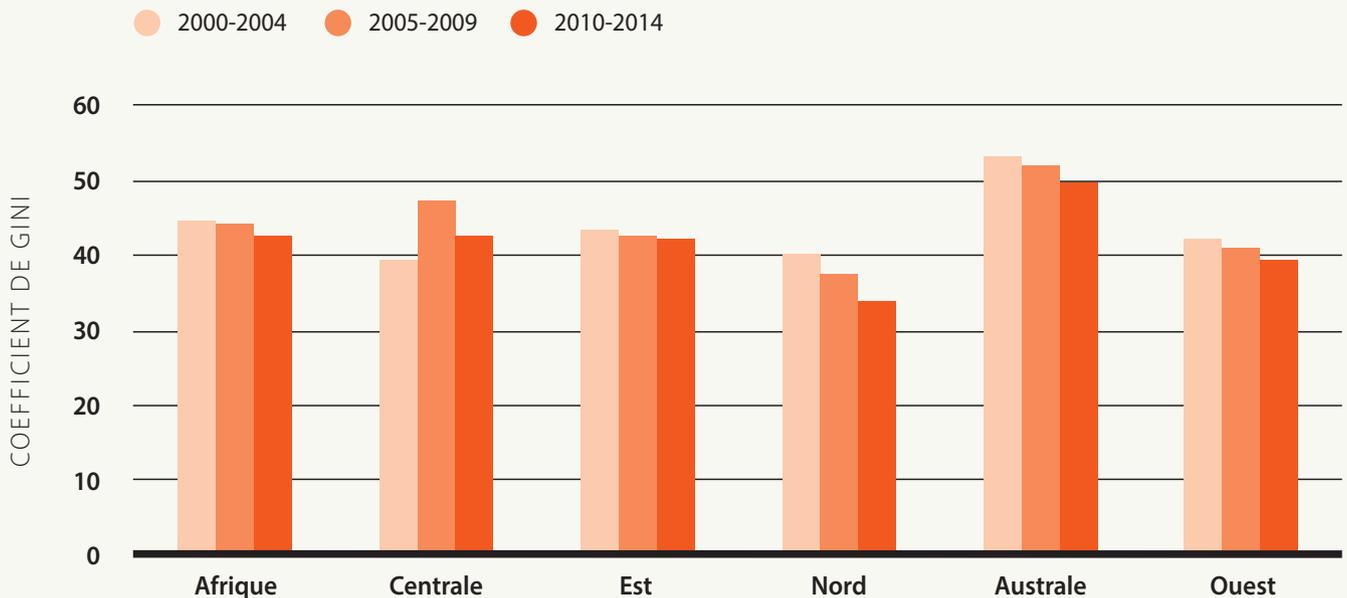
Les impôts ne sont pas un obstacle à l'investissement en Afrique, parce qu'ils n'ont qu'un effet marginal sur les décisions des investisseurs.

L'investissement en Afrique est en corrélation très forte et positive avec l'ouverture commerciale : une augmentation de 1 % du commerce total accroît l'investissement total de 0,4 à 0,7 %. Cela signifie que la mise en œuvre intégrale de la ZLECA serait de nature à stimuler l'investissement sur le continent. Celui-ci est associé de manière négative et importante à l'accroissement de la dette et des taux débiteurs, et de manière positive à la croissance du PIB. Ainsi, l'augmentation récente de la dette intérieure et de la dette extérieure en Afrique non seulement accroît le risque de défaut dans de nombreux pays, mais compromet aussi l'investissement. Trente-huit pays africains ont dépassé le plafond de dette publique fixé à 40 % du PIB, ce qui signifie que tout emprunt supplémentaire réduira la viabilité de leur dette et découragera l'investissement.

Le PIB réel par habitant est aussi en corrélation positive avec les recettes non fiscales et tous les types de recettes fiscales (directes, indirectes, sur les biens et les services, le revenu, les bénéfices et les gains en capital), exception faite de recettes tirées de la taxation du commerce international. Par exemple, une hausse de 1 % des recettes fiscales est associée à une augmentation de 0,6 % du PIB réel par habitant sur le long terme et de 0,7 % des recettes non fiscales, ce qui montre l'importance de la politique budgétaire dans la croissance économique. Toutefois, une augmentation de 1 % des taxes sur les échanges est associée à une baisse de 0,5 % du PIB réel par habitant, le commerce jouant le rôle de moteur de la croissance.

Enfin, l'investissement privé a le plus grand effet sur le PIB par habitant : s'il augmente de 1 %, il entraîne à long terme une hausse de 1,4 % du PIB par habitant. La politique budgétaire a un rôle crucial à jouer dans les efforts visant à stimuler l'investissement privé, notamment en augmentant les dépenses de santé

FIGURE 2.9. INÉGALITÉ DE REVENUS EN AFRIQUE, PAR SOUS-RÉGION, 2000-2014



Note : Les coefficients de Gini dans cette figure sont des moyennes non pondérées.
Source : D'après les données de la Banque mondiale (2017).

et d'éducation et en mettant en place un système fiscal équitable. Elle peut aussi jouer ce rôle en misant sur les partenariats public-privé, l'accroissement des dépenses d'infrastructure et la promotion des technologies nouvelles.

SUR LA CROISSANCE INCLUSIVE

L'Afrique est au deuxième rang mondial des inégalités de revenus, derrière l'Amérique latine. Malgré une croissance économique remarquable, les inégalités de revenus en Afrique (mesurées selon le coefficient de Gini) ont faiblement diminué, passant de 44,7 en 2000 à 42,51 en 2014.¹¹ En moyenne, l'inégalité a augmenté dans 20 pays et chuté dans 17 autres. La Guinée-Bissau, la République centrafricaine, la Zambie, le Malawi et l'Afrique du Sud ont enregistré la plus forte augmentation, alors que l'Angola, le Niger, le Burkina Faso, la Mauritanie et la Sierra Leone ont enregistré la plus forte baisse. L'évolution de l'inégalité des revenus a varié d'une sous-région

■ Malgré une croissance économique remarquable, les inégalités de revenus en Afrique ont faiblement diminué.

à l'autre (figure 2.9). L'expansion des programmes de protection sociale en Afrique a été limitée (CNUCED, 2012).

L'estimation des répercussions de la politique budgétaire sur la croissance inclusive (une mesure combinant croissance et équité) en Afrique révèle un effet positif et significatif des dépenses publiques sur

¹¹ Le coefficient de Gini a servi à mesurer les inégalités de revenu dans un échantillon de pays africains pour lesquels étaient disponibles des données sur les inégalités tirées des Indicateurs du développement dans le monde 2017 (Banque mondiale, 2017).

la croissance inclusive.¹² Une augmentation de 1 % des dépenses publiques entraîne une augmentation de 0,27 point de pourcentage de la croissance inclusive, toutes choses étant égales par ailleurs. En revanche, la pression fiscale a un impact négatif sur la croissance inclusive. Ces résultats indiquent que les dépenses du gouvernement ciblant efficacement les pauvres pourraient réduire les inégalités dès lors que les transferts et subventions de l'État n'entraînent pas de distorsion des prix dans l'économie et que l'État prête attention à la source de financement (impôts et déficits) ainsi qu'à l'efficacité et à l'utilité des dépenses.

UN MOTEUR CLEF DE LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE

Une évaluation des effets de la politique budgétaire sur la transformation structurelle de l'Afrique sur la période 1960-2014 révèle que la consommation des ménages et celle des administrations publiques ont une incidence plus forte que les autres variables (dont l'investissement, l'ouverture commerciale, l'urbanisation, le rapport capital-travail et le capital

12 L'analyse repose sur les données relatives aux Indicateurs du développement dans le monde portant sur 42 pays pour lesquels on disposait d'au moins deux observations concernant une croissance inclusive (Banque mondiale, 2017). Les études précédentes des effets de la politique budgétaire sur la croissance inclusive sont mitigées. D'une part, les études comme Okun et Summers (2015 ; à l'origine, Okun, 1975) font valoir qu'il existe un arbitrage entre croissance et égalité. Ainsi, une hausse de la redistribution budgétaire pourrait entraver la croissance puisque la redistribution par les impôts et subventions risque de refréner les incitations à travailler et investir. D'un autre côté, les études comme Benabou (2000) et Saint-Paul et Verdier (1993) soulignent que les politiques budgétaires qui permettent d'accroître les dépenses de santé et d'éducation profitent aux pauvres tout en renforçant la croissance grâce à l'amélioration du capital humain. Ostry, Berg et Tsangarides., (2014) concluent que l'ensemble des effets directs et indirects de la redistribution des revenus sont en moyenne favorables à la croissance.

Dans une analyse transversale, on inclut une série de variables indépendantes qui affectent la croissance et les inégalités étant donné que les politiques macroéconomiques et les facteurs non représentatifs de la politique économique peuvent avoir une incidence sur l'inclusivité de la croissance. Cet ensemble de variables indépendantes englobe le PIB par habitant de départ exprimé en parité de pouvoir d'achat, l'investissement, l'ouverture commerciale, l'inflation, la volatilité du PIB, l'aide publique au développement, les technologies de l'information et de la communication, l'approfondissement financier, les indicateurs de qualité des institutions et de la gouvernance, la rente et l'abondance des ressources naturelles et, enfin, des variables muettes pour les groupements économiques.

Une augmentation de 1 % des dépenses publiques entraîne une augmentation de 0,27 point de pourcentage de la croissance inclusive.

humain), sur la valeur ajoutée manufacturière.¹³ Une augmentation de 1 % de la consommation publique entraîne une hausse de 0,7 % de la valeur ajoutée manufacturière, de 0,28 % de la valeur ajoutée des services, mais seulement de 0,003 % de la valeur ajoutée agricole.

CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS

La politique budgétaire peut être un moteur essentiel de la croissance et du développement en Afrique. Toutefois, les réformes et les ajustements budgétaires appliqués depuis 2000 n'ont eu qu'un impact mitigé sur l'exécution budgétaire. Dans de nombreux pays, l'augmentation des recettes publiques a favorisé l'investissement dans les infrastructures et les services, entraînant une hausse de la croissance économique. Toutefois, plusieurs pays africains sont en proie à un déficit budgétaire persistant, à un rétrécissement de la marge de manœuvre budgétaire et à une dette élevée et croissante, ce qui menace la stabilité macroéconomique.

La plupart des pays continuent de pratiquer des politiques budgétaires acycliques. Pour réduire la vulnérabilité budgétaire, ils doivent modifier leur pratique budgétaire. Ils pourraient accroître leurs recettes fiscales de 5 % du PIB en adoptant une politique budgétaire contracyclique. Les

13 Un modèle de régression basé sur la méthode généralisée dite des moments IV est appliqué au moyen de données individuelles non pondérées de 54 pays africains. On effectue une régression de la transformation structurelle, mesurée par la production sectorielle, sur des variables telles que la valeur du PIB réel par habitant décalé, la consommation des ménages, la consommation des administrations publiques, l'investissement, l'ouverture du commerce, l'urbanisation, le rapport capital-travail et le capital humain.

gouvernements africains devraient donc s'efforcer davantage de renforcer la gestion macroéconomique et d'améliorer l'efficacité des dépenses.

Les pays africains sont invités à réorienter plus de fonds vers la santé et l'éducation pour améliorer l'investissement et la croissance. La politique budgétaire peut aussi attirer l'investissement privé en encourageant l'investissement dans l'infrastructure, la promotion de la recherche-développement et l'amélioration du climat des affaires.

Les gouvernements africains ne devraient pas participer au nivellement par le bas observé à l'échelle internationale, qui amène les pays à réduire les impôts sur les sociétés pour améliorer la compétitivité et attirer l'investissement. Une analyse empirique montre que ces réductions causent d'importantes pertes de recettes fiscales dans les pays africains en échange de bénéfices négligeables en matière d'investissement. Il faudrait réduire l'impôt sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital de moitié pour accroître l'investissement total de seulement 1 % par an.

Le présent chapitre a également montré comment la politique budgétaire peut accélérer la transformation structurelle de l'Afrique, puisque la consommation des administrations publiques est le facteur ayant la deuxième incidence la plus forte sur la valeur ajoutée du secteur manufacturier.

Les facteurs affectant la performance budgétaire étant interdépendants, il faudrait un cadre directif global pour y faire face. Le reste du présent rapport examine en détail les résultats, les difficultés et les possibilités concernant la mobilisation des recettes fiscales (chapitre 3), les sources de recettes non fiscales (chapitre 4), la politique et l'administration fiscales (chapitre 5), les efforts visant à taxer les entreprises multinationales (chapitre 6) et le rôle de la politique budgétaire dans la gestion macroéconomique et la viabilité de la dette (chapitre 7). Le chapitre 8 résume les principaux enjeux et conclusions du rapport et propose aux pays africains un cadre de politique générale susceptible de renforcer l'efficacité et l'efficience de la politique budgétaire dans le financement du développement.

■ **Les gouvernements africains ne devraient pas participer au nivellement par le bas observé à l'échelle internationale, qui amène les pays à réduire les impôts sur les sociétés pour améliorer la compétitivité et attirer l'investissement.** ■

ANNEXE

TABLEAU A2.1. COEFFICIENTS DE CORRÉLATION DE LA CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES ET DU PIB RÉEL EN AFRIQUE, 1980-20155

PAYS	COEFFICIENT
Algérie	-0,44
Angola	-0,10
Bénin	0,31
Botswana	-0,03
Burkina Faso	-0,18
Burundi	-0,08
Cabo Verde	0,35
Cameroun	-0,41
Cabo Verde	0,47
Tchad	-0,29
Comores	-0,19
Rép. dém. du Congo	0,08
Côte d'Ivoire	0,17
Égypte	0,46 *
Guinée équatoriale	-0,16
Eswatini	0,29*
Éthiopie	-0,34
Gabon	0,13
Gambie	0,01
Ghana	0,50 ***
Guinée	0,21
Guinée-Bissau	0,24
Kenya	0,16

PAYS	COEFFICIENT
Lesotho	-0,19
Madagascar	0,46 ***
Malawi	0,37
Mali	-0,22
Mauritanie	0,22
Maurice	-0,28
Maroc	-0,46 * *
Mozambique	-0,17
Namibie	0,24
Niger	-0,15
Nigéria	-0,72 ***
Rwanda	0,47**
Sénégal	0,12
Seychelles	0,31*
Afrique du Sud	0,25
Soudan	-0,02
Tanzanie	-0,01
Togo	-0,26
Tunisie	-0,22
Ouganda	-0,31
Zambie	-0,38
Zimbabwe	-0,28

Note: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

TABLEAU A2.2. VOILET RECETTES DU MODÈLE D'INVESTISSEMENT: VARIABLE DÉPENDANTE - FORMATION BRUTE DE CAPITAL

VARIABLE	ÉQUATION 1	ÉQUATION 2	ÉQUATION 3	ÉQUATION 4	ÉQUATION 5	ÉQUATION 6	ÉQUATION 7
Total des recettes publiques (% du PIB)	-0,0317	—	—	—	—	—	—
Total des recettes fiscales (% du PIB)	—	-0,0478 **	—	—	—	—	0,0037
Total des recettes non fiscales (% du PIB)	—	0,0233	—	—	—	—	—
Recettes fiscales directes (% du PIB)	—	—	-0,0150 ***	—	—	—	—
Recettes fiscales indirectes (% du PIB)	—	—	—	0,0137	—	—	—
Taxe sur le commerce international (% du PIB)	—	—	—	—	0,0856 ***	—	—
Impôt sur les biens et services (% du PIB)	—	—	—	—	-0,0782 ***	—	—
Impôt sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital (% du PIB)	—	—	—	—	—	-0,0230 ***	—
Recettes fiscales indirectes (% du total des recettes fiscales)	—	—	—	—	—	—	0,0359*
Taux prêteur (%)	-0,0090***	0,0002	-0,0076***	-0,0057***	-0,0086***	-0,0069**	-0,0061***
Ouverture commerciale (% du PIB)	0,3767***	0,4334***	0,4343***	0,3832***	0,4005***	0,4288***	0,3595***
Croissance du PIB (%)	0,1169***	0,0705***	0,0541***	0,0917***	0,0761***	0,0706***	0,0791***
Constante	0,4145***	0,3878***	0,3570***	0,4076***	0,4219***	0,3553***	0,4900***
Terme de correction d'erreur (vitesse d'ajustement)	-0,2869***	-0,3248***	-0,3181***	-0,2744***	-0,2861***	-0,3070***	-0,2896***
Nombre d'observations	1 083	1 081	1 083	1 083	1 078	1 082	1 082
Logarithme de la vraisemblance	726,59	752,00	687,18	699,28	741,16	692,62	736,16

Note : Les résultats de la régression reposent sur l'estimation concernant 45 pays africains grâce au modèle autorégressif à retards échelonnés, en utilisant la technique d'estimation à partir de moyennes groupées (PMG).

* $p < 0,1$; ** $p < 0,5$; *** $p < 0,01$.

TABLEAU A2.3. VOLET DÉPENSES DU MODÈLE D'INVESTISSEMENT :
VARIABLE DÉPENDANTE - FORMATION BRUTE DE CAPITAL

VARIABLE	COEFFICIENTS À LONG TERME						
	ÉQUATION 1	ÉQUATION 2	ÉQUATION 3	ÉQUATION 4	ÉQUATION 5	ÉQUATION 6	ÉQUATION 7
Total des dépenses publiques (% du PIB)	0,0357 ***	—	—	—	—	0,1323***	0,0307***
Dépenses de consommation des administrations publiques (% du PIB)	—	0,2913***	—	—	—	—	—
Dépenses de santé (en % du PIB)	—	—	0,0642***	—	—	—	—
Dépenses d'éducation (% du PIB)	—	—	—	0,162**	—	—	—
Dépenses militaires (% du PIB)	—	—	—	—	0,0024	—	—
Dépenses de santé (en % des dépenses publiques)	—	—	—	—	—	0,1352***	—
Dépenses d'éducation (en % des dépenses publiques)	—	—	—	—	—	—	0,0159***
Montant total de la dette (% du PIB)	-0,0284***	-0,0189***	-0,0548***	-0,0128**	-0,0178***	-0,0951***	-0,0171***
Ouverture commerciale (% du PIB)	0,6803***	0,6676***	0,6549***	0,6668***	0,7156***	0,4041***	0,6380***
Croissance du PIB (%)	0,0520***	0,0694**	0,0627***	0,0639***	0,0588***	0,0693***	0,0653***
Constante	0,0200	-0,1189***	0,1474***	0,028***	0,0168	0,4719***	0,1148***
Terme de correction d'erreur (vitesse d'ajustement)	-0,2998***	-0,2501***	-0,3346***	-0,3046***	-0,2812***	-0,2796***	-0,3123***
Nombre d'observations	1 064	1 064	1 064	1 064	1 064	1 079	1 079
Logarithme de la vraisemblance	579,27	685,24	579,24	568,73	560,18	696,66	683,75

Note : Les résultats de la régression reposent sur l'estimation concernant 45 pays africains grâce au modèle ARDL, en utilisant la technique d'estimation à partir de moyennes groupées (PMG).

* $p < 0,1$; ** $p < 0,5$; *** $p < 0,01$.

TABLEAU A2.4. VOLET RECETTES DU MODÈLE D'INVESTISSEMENT :
VARIABLE DÉPENDANTE – PIB RÉEL PAR HABITANT

VARIABLE	COEFFICIENTS À LONG TERME						
	ÉQUATION 1	ÉQUATION 2	ÉQUATION 3	ÉQUATION 4	ÉQUATION 5	ÉQUATION 6	ÉQUATION 7
Total des recettes publiques (% du PIB)	0,9941***	—	—	—	—	—	—
Total des recettes fiscales (% of PIB)	—	0,6377***	—	—	—	—	0,1576
Total des recettes non fiscales (% du PIB)	—	0,7113***	—	—	—	—	—
Recettes fiscales directes (% du PIB)	—	—	0,4750**	—	—	—	—
Recettes fiscales indirectes (% du PIB)	—	—	—	0,3159***	—	—	—
Taxe sur le commerce international (% du PIB)	—	—	—	—	-0,4657***	—	—
Impôt sur les biens et services (% du PIB)	—	—	—	—	0,3831***	—	—
Impôt sur le revenu, les bénéficiaires et les gains en capital (% du PIB)	—	—	—	—	—	0,4059***	—
Recettes fiscales indirectes (% du total des recettes fiscales)	—	—	—	—	—	—	-0,5931***
Investissement privé (% du PIB)	1,3428***	1,6169***	1,7642***	1,6537***	1,7099***	1,5391***	1,6471***
Croissance démographique (%)	-0,4405**	-0,3447	0,5043	-0,4097*	-0,4312***	-0,4484***	-0,3733**
Constante	0,0727***	0,0884**	0,0481***	0,0678***	0,1355**	0,1066***	0,0423*
Terme de correction d'erreur (vitesse d'ajustement)	-0,0094***	-0,0079**	-0,0072***	-0,0102***	-0,0218**	-0,0136***	-0,0077**
Nombre d'observations	1 485	1 478	1 486	1 485	1 481	1 485	1 481
Logarithme de la vraisemblance	2 953,01	3 002,42	2 929,39	2 920,30	2 950,87	2 917,31	2 996,03

Note : Les résultats de la régression reposent sur l'estimation concernant 45 pays africains grâce au modèle ARDL, en utilisant la technique d'estimation à partir de moyennes groupées (PMG).

* $p < 0,1$; ** $p < 0,5$; *** $p < 0,01$.

TABLEAU A2.5. VOLET DÉPENSES DU MODÈLE D'INVESTISSEMENT :
VARIABLE DÉPENDANTE – PIB RÉEL PAR HABITANTA

VARIABLE	ÉQUATION 1	ÉQUATION 2	ÉQUATION 3	ÉQUATION 4	ÉQUATION 5
Total des dépenses publiques (% du PIB)	0,3399***	—	—	—	—
Dépenses de consommation des administrations publiques (% du PIB)	—	0,0899	—	—	—
Dépenses de santé (en % du PIB)	—	—	0,1931***	—	—
Dépenses d'éducation (% du PIB)	—	—	—	0,1355***	—
Dépenses militaires (% du PIB)	—	—	—	—	-0,1387*
Investissement privé (% du PIB)	1,713***	1,7322***	1,0576***	1,4788***	1,4081***
Croissance démographique (%)	-0,5307*	-0,6542***	-0,2044	-0,6551***	-0,5765***
Constante	0,05351***	0,0722***	0,1188***	0,0708***	0,0821***
Terme de correction d'erreur (vitesse d'ajustement)	-0,0094***	-0,0255***	-0,0181***	-0,0116***	-0,0136***
Nombre d'observations	1 485	1 485	1 485	1 485	1 485
Logarithme de la vraisemblance	2 916,67	2 931,02	2 919,56	2 893,43	2 908,81

Note : Les résultats de la régression reposent sur l'estimation concernant 45 pays africains grâce au modèle ARDL, en utilisant la technique d'estimation à partir de moyennes groupées (PMG).

* $p < 0,1$; ** $p < 0,5$; *** $p < 0,01$.

RÉFÉRENCES

- BAD (Banque africaine de développement). 2018. *Perspectives économiques en Afrique 2018* : financement des infrastructures africaines. Abidjan.
- Barro, R., et X. Sala-i-Martin. 1992. "Public Finance in Models of Economic Growth." *The Review of Economic Studies* 59 (4): 645–661.
- Benabou, R. 2000. "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract." *American Economic Review* 90 (1): 96–129.
- Blinder, Alan, et Robert M. Solow. 1973. "Does Fiscal Policy Matter?" *Journal of Public Economics* 2 (4): 319–337.
- Carmignani, F. 2010. "The Economics of Growth." *Economic Record* 86 (272). Accessible à l'adresse : <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.2010.00622.x>.
- Chinzana, Z., A. Kedir et D. Sandjong. 2015. "Growth and Development Finance Required for Achieving Sustainable Development Goals in Africa." Document présenté à la Conférence économique africaine, Kinshasa, 2–4 novembre 2015.
- Debrun, X., et R. Kapoor. 2012. "Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere." Document de travail 10/111. Washington, FMI.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2016. *African Economic Outlook, 2016: Macroeconomic Policy and Structural Transformation of African Economies*. Addis Ababa.
- Gupta, S., B. Clements, E. Baldacci et C. Mulas-Granados. 2006. "Fiscal Policy, Expenditure Composition and Growth in Low Income Countries." *Journal of International Money and Finance* 24 (2005): 441–463.
- Harris, H., et R. Sollis. 2003. *Applied Time Series Modelling and Forecasting*. Chichester (Royaume-Uni): Wiley.
- FMI (Fonds monétaire international). 2014. "Fiscal Policy and Income Inequality." IMF Policy Paper. Washington.
- . 2015. "Fiscal Policy and Long-Term Growth." IMF Policy Paper. Washington.
- . 2018a. "Fiscal Policy and Development Spending Needs for Achieving Selected SDGs." Washington, Département des finances publiques.
- .
- Izvorski, I. 2018. "10 Years Later: 4 Fiscal Policy Lessons from the Global Financial Crisis." *Brookings Blog*. Washington: Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/06/25/10-years-later-4-fiscal-policy-lessons-from-the-global-financial-crisis/>.
- Leibfritz, W., et H. Rottmann. 2013. "Fiscal Policies During Business Cycles in Developing Countries: The Case of Africa." CESifo Working Paper 4484. Munich (Allemagne): Center for Economic Studies.
- Mensah, J. T., G. Adu, A. Amoah, K. Abrokwa et J. Adu. 2016. "What Drives Structural Transformation in Sub-Saharan Africa?" *African Development Review* 28 (2): 157–169.
- Musgrave, R.A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2016. "Social Expenditure Update 2016: Social Spending Stays at Historically Highly Levels in Many OECD Countries." Paris: Publication de l'OCDE.
- Okun, A., et L. Summers. 2015. "Front Matter." In *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*. Washington: Brookings Institution Press. Initialement publié comme Okun, A. (1975).
- Ostry, J. D., A. Berg et C. G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." Staff Discussion Note. Washington: FMI.
- Pecorino, P. 1993. "Tax Structure and Growth in a Model with Human Capital." *Journal of Public Economics* 52 (2): 251–271.
- Pienkowski, A. 2017. "Debt Limits and the Structure of Public Debt." Working Paper WP/17/117. Washington: FMI.
- Saint-Paul, G., et T. Verdier. 1993. "Education, Democracy and Growth." *Journal of Development Economics* 42: 399–407.
- Schmidt-Traub, G. 2015. "Investment Needs to Achieve the Sustainable Development Goals: Understanding the Billions and Trillions." Working Paper Version 2. Sustainable Development Solutions Network.
- Solow, R. M. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 70: 65–94.
- Swan, T. W. 1956. "Economic Growth and Capital Accumulation." *Economic Record* 32: 334–61.
- Tanzi, V., et H. Zee. 1997. "Fiscal Policy and Long-Run Growth." *IMF Staff Papers* 44 (2): 179–209.
- Turnovsky, S. 2000. "Fiscal Policy, Elastic Labour Supply and Endogenous Growth." *Journal of Monetary Economics* 45: 185–210.
- ONU (Organisation des Nations Unies). 2015. Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (Programme d'action d'Addis-Abeba). Texte final adopté par la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (Addis-Abeba, 13-16 juillet 2015) et approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies par sa résolution 69/313 du 27 juillet 2015.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2012. *Trade and Development Report: The Role of Fiscal Policy in Income Distribution*. Genève.
- . 2014. *Rapport sur l'investissement dans le monde : L'investissement au service des objectifs de développement durable : Un plan d'action*. New York et Genève.
- ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel). 2011. *Africa Investors Report: Towards Evidence Based Investment Promotion Strategies*. Vienna.

UNU-WIDER (Université des Nations Unies – Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement). 2018. Série de données sur les recettes publiques. Helsinki.

Woo, J., E. Bova, T. Kinda et S. Zhang. 2013. "Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say?" Working Paper 13/195. Washington: FMI.

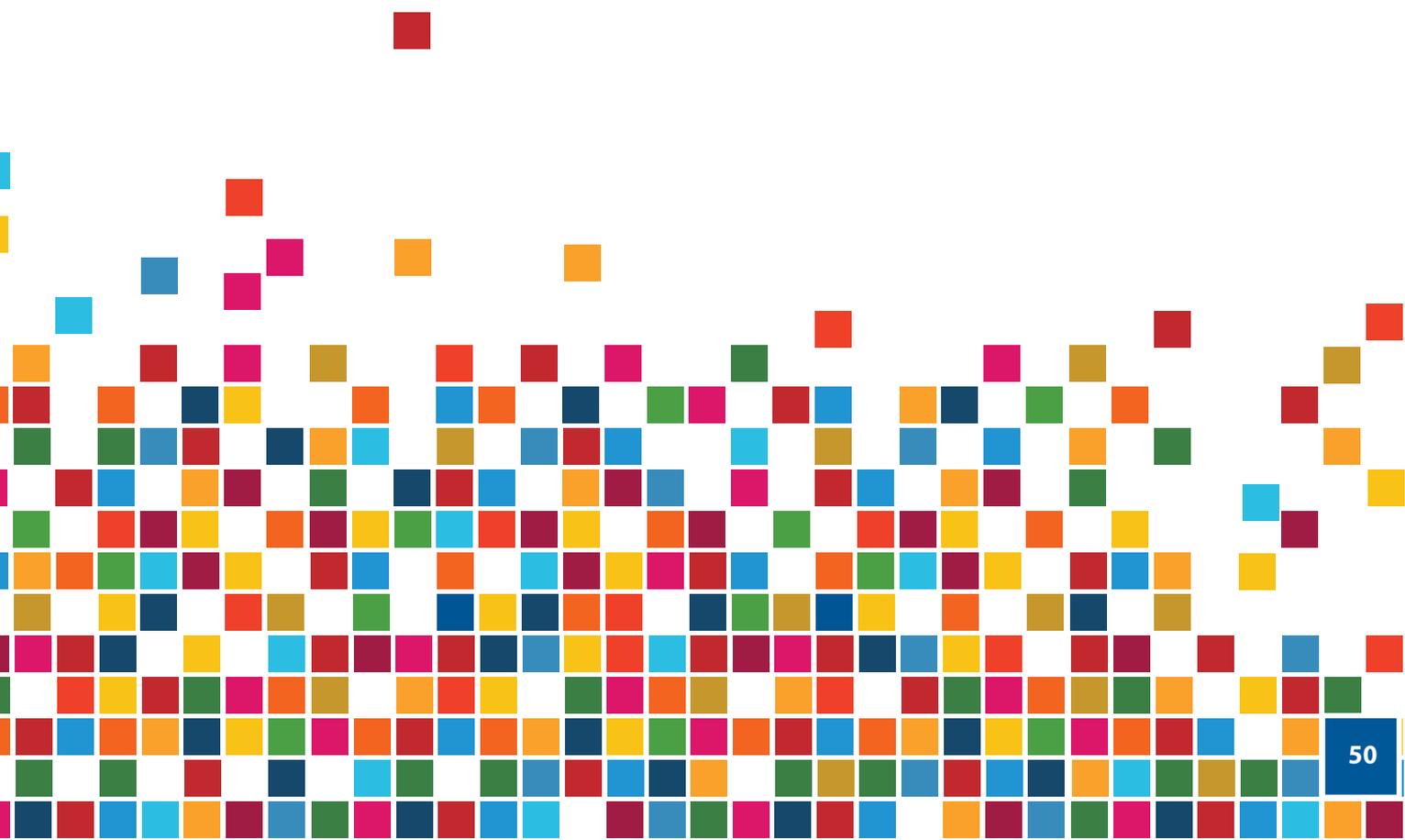
Banque mondiale. 2012. "Transformation Through Infrastructure." Washington.

———. 2015. "International Debt Statistics 2015." Washington.

———. 2017. Indicateurs du développement dans le monde [base de données]. Washington.

CHAPITRE 3

POLITIQUE ET PERFORMANCE FISCALES EN AFRIQUE



L'Afrique souffre de la faiblesse de sa capacité fiscale (aptitude à recouvrer les impôts), soit environ 20 % du PIB, à quoi s'ajoute un taux de pression fiscale par rapport au PIB (17 %) inférieur à celui des autres régions, principalement en raison de carences liées à la politique fiscale et au recouvrement des impôts. En s'attaquant à ces carences, on pourrait donc augmenter les recettes fiscales d'une proportion représentant 3 % du PIB (la différence entre le taux actuel de pression fiscale et le potentiel fiscal).

Dans de nombreux pays africains, l'efficacité de la collecte de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est inférieure à 50 %, et l'impôt sur les biens fonciers et le patrimoine reste une source de revenus non exploitée.

Améliorer la gouvernance fiscale par la lutte contre la corruption et le renforcement du principe de responsabilité pourrait réduire l'inefficacité et mobiliser jusqu'à 72 milliards de dollars par an en moyenne, soit environ un tiers des quelque 230 milliards de dollars qui manquent pour atteindre les objectifs de développement durable et réaliser les aspirations de l'Agenda 2063 en Afrique.

Le coefficient pondéré de pression fiscale par rapport au PIB de l'Afrique était de 17 % au cours de la période 2000-2018.

INTRODUCTION

La politique fiscale – c'est-à-dire l'ensemble des instruments que les gouvernements utilisent pour générer des recettes en taxant les activités économiques – est un important élément de la politique budgétaire. Elle est sensible aux aspects microéconomiques d'équité (qui impose et dans quelle proportion) et d'efficacité allocative (quels impôts sont en mesure de réduire au minimum les distorsions qui minent l'activité économique) pour favoriser une croissance économique plus forte. Aussi la politique fiscale en Afrique met-elle l'accent sur le renforcement de la mobilisation des recettes nationales pour permettre aux pays de mettre en œuvre des stratégies de développement visant à réaliser les objectifs de développement durable et les aspirations de l'Agenda 2063.

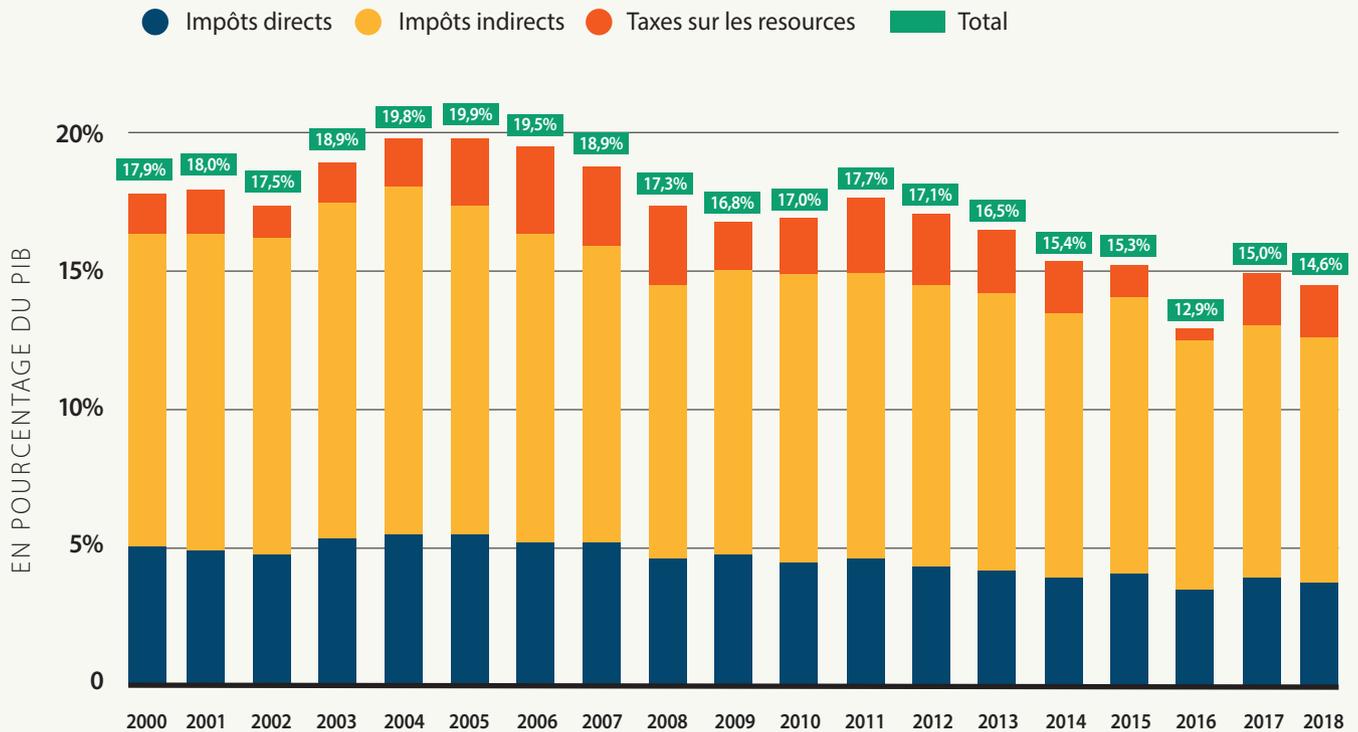
Le présent chapitre traite des moyens de mettre la politique fiscale au service de la mobilisation de recettes accrues pour financer le développement durable en Afrique. Il dresse le bilan de la politique fiscale depuis 2000, tire des leçons des réformes de la politique fiscale en Afrique et des meilleures pratiques à travers le monde et examine le système d'imposition et l'efficacité de différentes taxes. Il recense également les mesures à prendre pour accroître les recettes fiscales nécessaires au financement du développement durable.

LES TENDANCES DE LA POLITIQUE ET DE LA PERFORMANCE FISCALES

Le coefficient pondéré de pression fiscale par rapport au PIB de l'Afrique était de 17 % au cours de la période 2000–2018.¹ Ce coefficient est passé de 17,9 % en 2000 à 19,9 % en 2005, point culminant de la période, mais il a, depuis lors, accusé une baisse, atteignant

¹ L'analyse présentée dans le présent chapitre est fondée sur les données relatives aux recettes publiques, compilées par le Centre international pour la fiscalité et le développement et l'Institut mondial de recherche sur l'économie du développement de l'Université des Nations Unies, à partir de sources multiples et dont la consultation la plus récente date de novembre 2018 (ICTD et UNU-WIDER, 2018). En novembre 2018, l'ensemble de données couvrait jusqu'en 2016, de sorte que les données pour 2017 et 2018 sont des prévisions. Tous les pays ne disposaient pas d'un ensemble complet de données et, par conséquent, les données sur certaines variables sont des moyennes des données disponibles.

FIGURE 3.1. TENDANCES ET COMPOSANTES DES RECETTES FISCALES EN AFRIQUE, 2000-2018



Note : les données pour 2017 et 2018 sont des estimations.

Source : D'après des données du Centre international pour la fiscalité et le développement et de l'Institut mondial de recherche sur l'économie du développement de l'Université des Nations Unies (ICTD et UNU-WIDER, 2018), consultées en novembre 2018.

son niveau le plus bas, soit 12,9 %, en 2016, avant une reprise à 14,6 % en 2018 (figure 3.1). La même tendance a été observée dans le cas des impôts directs comme des impôts indirects, culminant, respectivement, à 5,5 % et 12,6 % en 2004. L'impôt sur les ressources naturelles a suivi la même tendance générale, passant de 1,5 % en 2000 à 3,2 % en 2006, avant de retomber progressivement à 0,35 % en 2016 et de remonter légèrement à 1,9 % en 2017 et 2018.

Les recettes fiscales ont diminué au cours de la période. Le taux d'imposition moyen pondéré à l'échelle continentale, qui s'est établi à 17 % du PIB, était nettement inférieur au taux de 20 % nécessaire pour aider les pays à accélérer la réalisation des objectifs de développement durable.

La baisse globale du ratio des recettes fiscales moyennes pondérées par rapport au PIB pour l'Afrique entre 2000 et 2018 était le résultat des baisses enregistrées dans 29 des 51 pays pour lesquels des données sont disponibles, y compris de grandes

économies comme l'Angola, l'Éthiopie, le Kenya, le Maroc et le Nigéria. Au sein d'un sous-groupe de 19 pays, le nombre de pays dont le ratio est d'au moins 10 % a augmenté, passant de 9 en 2000 à 16 en 2018 (tableau 3.1). Entre 2000 et 2018, quatre pays (Eswatini, Malawi, Mozambique et République démocratique du Congo) ont accru leur ratio d'au moins 10 points de pourcentage et sept autres (Congo, Gambie, Guinée, Namibie, Rwanda, Tanzanie et Togo) l'ont accru de 5-9 %. Entre 2000 et 2008, 12 pays avaient un ratio d'au moins 10 %, contre 16 entre 2009 et 2018, le Mozambique (9,6 %), le Malawi (6 %) et la Namibie (5,5 %) enregistrant les plus fortes augmentations entre les deux périodes.

En outre, si seuls 3 des 19 pays (Eswatini, 18 % ; Namibie, 26 % ; et Sénégal, 16 %) avaient un ratio impôts/PIB d'au moins 15 % en 2000, il y en avait 12 en 2018., ce qui indique que de nombreux pays africains ont le potentiel de progresser vers l'objectif de 20 % (Coulibaly et Gandhi, 2018).

TABLEAU 3.1. RATIOS DES RECETTES FISCALES PAR RAPPORT AU PIB DANS 19 PAYS AFRICAINS, 2000 ET 2018, ET RATIOS DES PÉRIODES-2000-2008 ET 2009-2018

PAYS	RATIOS PONDÉRÉS IMPÔTS/PIB (%)		2000-2018 ACCROISSEMENT (POINTS DE POURCENTAGE)	RATIOS PONDÉRÉS MOYENS IMPÔTS/PIB (%)		ACCROISSEMENT ENTRE LES DEUX PÉRIODES (POINTS DE POURCENTAGE)
	2000	2018		2000-2008 Croissance rapide	2009-2018 Après la crise	
Burkina Faso	11	15	4	12	14	2,0
Cameroun	11	13	2	11	12	0,9
Tchad	6	6	0	5	6	0,8
Rép. Dém. Du Congo	1	12	11	5	10	4,6
Congo	6	11	5	8	10	2,7
Côte d'Ivoire	14	15	1	14	15	0,7
Eswatini	18	31	13	22	26	4,2
Gambie	11	17	6	12	15	3,1
Guinée	8	16	8	9	14	4,7
Guinée-Bissau	7	9	3	5	8	2,9
Malawi	8	18	10	10	16	6,0
Mozambique	9	23	14	10	20	9,6
Namibie	26	34	8	25	31	5,5
Niger	8	13	4	10	12	1,5
Rwanda	10	15	5	11	14	2,5
Sénégal	16	20	4	18	19	1,6
Soudan	5	7	2	6	7	0,2
Tanzanie	7	13	6	8	11	3,1
Togo	11	20	9	14	18	3,8

Note : les données pour 2017 et 2018 sont des estimations.

Source : D'après des données de l'ICTD et d'UNU-WIDER (2018), consultées en novembre 2018.

Si le nombre de pays ayant en moyenne un ratio impôts/PIB de plus de 20 % est resté stable à 9 entre 2000 et 2008 et entre 2009 et 2018 (fig. 3.2), certains pays ont pu augmenter leurs recettes fiscales en dépit de la tendance baissière observée à partir de 2009. Le nombre de pays ayant un ratio de 10 % est tombé de 15 pendant la période 2000-2008 à 9 pendant la période 2009-2018, tandis que le nombre de pays ayant un ratio de 10 à 20 % a augmenté, passant de 26 à 33 sur les deux périodes.

STRUCTURE DU RÉGIME FISCAL ET RENDEMENT DES TYPES D'IMPÔT

La fonction première du régime fiscal est de générer des recettes pour le gouvernement tout en assurant l'efficacité économique et en allégeant le fardeau fiscal des segments les plus pauvres de la société par le biais de structures fiscales plus ou moins progressives. Les structures fiscales influencent l'incidence de chaque type d'impôt. Le fait d'avoir un régime fiscal efficace est une considération clé dans la réalisation de l'Agenda 2063 et des objectifs de développement durable.

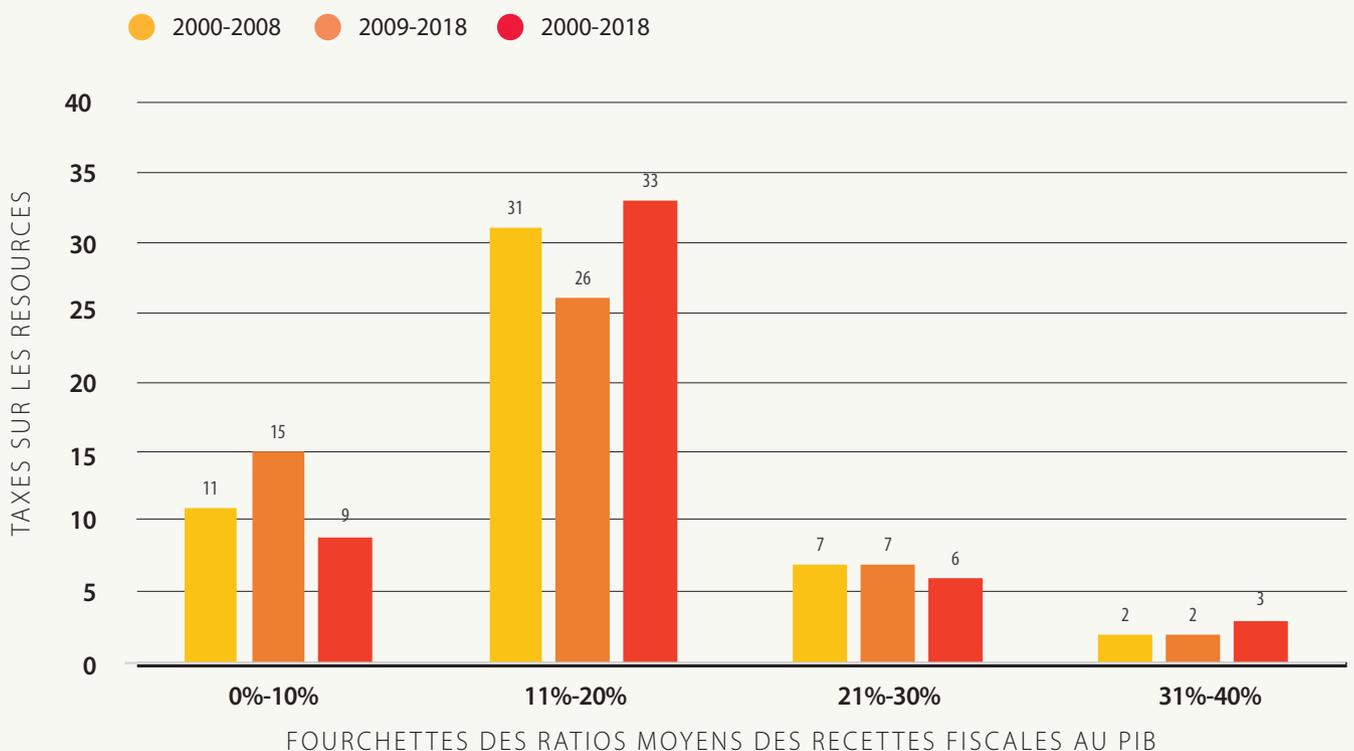
Les impôts comprennent les impôts directs et indirects. Les principales composantes des impôts directs sont les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, les prélèvements sur les salaires et la main-d'œuvre et les impôts fonciers. Les principales composantes des impôts indirects sont les impôts sur les biens et services (taxes sur les ventes, TVA, taxes sur le chiffre d'affaires et impôts sur les transactions financières et sur les capitaux), les droits d'accise et les taxes sur le commerce international. Le rendement des diverses composantes de l'impôt au fil du temps peut éclairer le débat sur la politique fiscale en révélant l'évolution des structures fiscales et la contribution de chaque type d'impôt aux recettes publiques.

Sortant d'une période prolongée de stagnation de la croissance économique dans les années 80 et au début des années 90, et encouragés par des signes de croissance positive à la fin des années 90, les pays africains sont entrés dans le XXI^e siècle, déterminés à améliorer le recouvrement de leurs recettes fiscales en introduisant des réformes fiscales.

Les recettes fiscales ont augmenté entre 2000 et 2004 (tableau 3.2). La part des impôts directs dans le PIB est passée de 5 % en 2000 à un pic de 5,5 % en 2004 avant de retomber progressivement à 3,5 % en 2016 ; on estime qu'elle s'est améliorée pour atteindre 3,9 % en 2017 et 3,7 % en 2018. Les impôts indirects ont suivi la même tendance, passant de 11,4 % en 2000 à un pic de 12,6 % en 2004, puis chutant progressivement à 9 % en 2016, avec une légère amélioration à 9,3 en 2017. Les taxes sur les ressources naturelles ont commencé à 1,5 % en 2000, ont culminé à 3,2 % en 2006, soit plus tard que les autres types de taxes et impôts, et ont diminué graduellement d'abord à 2,3 % en 2013, puis rapidement à 0,4 % en 2016, avant de se redresser à 1,9 % en 2017 et 2018, reflétant l'incidence de la chute des cours des matières premières qui a débuté en 2014. Toutefois, on constate une variation du rendement de telle ou telle composante de chaque type de taxe.

En ce qui concerne les impôts directs, la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'a cessé de diminuer, passant d'environ 3 % du PIB en 2000

FIGURE 3.2. RÉPARTITION DES PAYS AFRICAINS SELON LE RATIO MOYEN DES RECETTES FISCALES AU PIB, 2000-2008, 2009-2018 ET 2000-2018



Note : les données pour 2017 et 2018 sont des estimations.

Source : D'après des données de l'ICTD et d'UNU-WIDER (2018), consultées en novembre 2018.

TABLEAU 3.2. ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES PAR TYPE D'IMPÔT ET PAR COMPOSANTE, 2000-2018
(EN POURCENTAGE DU PIB)

	IMPÔTS DIRECTS				IMPÔTS INDIRECTS					IMPÔTS SUR LES RESSOURCES
	Revenu des personnes physiques	Revenu des entreprises	Salaires et effectifs	Impôts fonciers	Biens et services	TVA	Droits d'accise	Commerce international	Autres impôts	
2000	3,01%	1,64%	0,05%	0,30%	5,13%	1,98%	1,23%	2,52%	0,50%	1,52%
2001	2,85%	1,81%	0,07%	0,22%	5,17%	2,07%	1,19%	2,52%	0,53%	1,55%
2002	2,67%	1,82%	0,07%	0,22%	5,26%	2,39%	1,28%	2,13%	0,38%	1,25%
2003	2,96%	2,03%	0,10%	0,31%	5,66%	2,76%	1,36%	2,03%	0,38%	1,36%
2004	3,05%	2,08%	0,10%	0,28%	5,79%	3,01%	1,35%	2,00%	0,40%	1,72%
2005	2,87%	2,24%	0,09%	0,27%	5,56%	2,93%	1,23%	1,83%	0,41%	2,43%
2006	2,61%	2,34%	0,08%	0,23%	5,18%	2,79%	1,12%	1,70%	0,33%	3,17%
2007	2,53%	2,32%	0,07%	0,23%	5,20%	2,72%	1,02%	1,59%	0,26%	2,93%
2008	2,15%	2,20%	0,06%	0,18%	4,86%	2,45%	0,90%	1,47%	0,25%	2,82%
2009	2,31%	2,10%	0,07%	0,27%	5,10%	2,44%	1,08%	1,44%	0,28%	1,74%
2010	2,31%	1,90%	0,07%	0,25%	5,29%	2,62%	0,98%	1,31%	0,22%	2,02%
2011	2,33%	1,98%	0,08%	0,28%	5,21%	2,58%	1,01%	1,31%	0,22%	2,66%
2012	2,21%	1,77%	0,08%	0,26%	5,00%	2,50%	0,98%	1,42%	0,25%	2,65%
2013	2,15%	1,74%	0,07%	0,24%	4,96%	2,46%	0,95%	1,36%	0,30%	2,28%
2014	2,14%	1,47%	0,07%	0,24%	4,75%	2,31%	0,87%	1,33%	0,29%	1,95%
2015	2,25%	1,47%	0,08%	0,25%	5,05%	2,31%	1,02%	1,33%	0,29%	1,22%
2016	1,98%	1,24%	0,06%	0,22%	4,74%	2,02%	0,98%	1,05%	0,24%	0,35%
2017f	1,93%	1,62%	0,07%	0,24%	4,85%	2,41%	0,87%	0,94%	0,19%	1,93%
2018f	1,87%	1,53%	0,07%	0,24%	4,77%	2,32%	0,84%	0,86%	0,18%	1,86%

Note: Les données pour 2017 et 2018 sont des estimations.

Source: D'après des données de l'ICTD et d'UNU-WIDER (2018), consultées en novembre 2018.

à 1,9 % en 2018, ce qui indique une faible réactivité de cet impôt à la forte croissance économique sur le continent. La part de l'impôt sur le revenu des sociétés a d'abord augmenté, passant de 1,6 % du PIB en 2000 à 2,3 % en 2006, avant de retomber progressivement à 1,5 % en 2018. L'impôt sur la masse salariale, l'impôt sur la main-d'œuvre et l'impôt foncier n'ont eu qu'une incidence négligeable. Si elles sont correctement exploitées, notamment en élargissant l'assiette fiscale, ces deux dernières composantes pourraient servir à accroître les recettes fiscales.

La quasi-totalité des impôts indirects ont suivi la même tendance : une brève hausse jusqu'en 2003 ou 2004, puis une baisse progressive. Les recettes tirées des taxes sur les biens et services ont légèrement augmenté, passant de 5,1 % du PIB en 2000 à 5,8 % en 2004, avant de retomber progressivement à leur niveau le plus bas en 2016, à 4,7 % du PIB. De

même, la TVA est passée de 2 % du PIB en 2000 à 3 % en 2004, avant de redescendre à 2 % en 2016 et de remonter à 2,4 % en 2017 selon les estimations. Les droits d'accise sont passés de 1,2 % en 2000 à un pic de 1,4 % en 2003 et ont diminué par la suite, à 1 % en 2016 et 0,8 % en 2018. En ce qui concerne les taxes sur le commerce international et autres taxes, la baisse a commencé plus tôt. Les recettes provenant des taxes commerciales sont passées de 2,5 % du PIB en 2000 à 1 % en 2016, tandis que les autres recettes fiscales sont tombées d'un pic de 0,5 % en 2000 à 0,2 % en 2016.

Les recettes des taxes sur les ressources naturelles ont légèrement baissé, passant de 1,5 % du PIB en 2000 à 1,2 % en 2002 ; elles ont ensuite augmenté progressivement à 3,2 % en 2006, avant de retomber à 1,7 % en 2009. Elles ont connu une amélioration à 2,7 % en 2011 et 2012, puis d'importantes fluctuations,

avant de se stabiliser à 1,9 % en 2017 et 2018 à la faveur de la remontée des cours des produits de base.

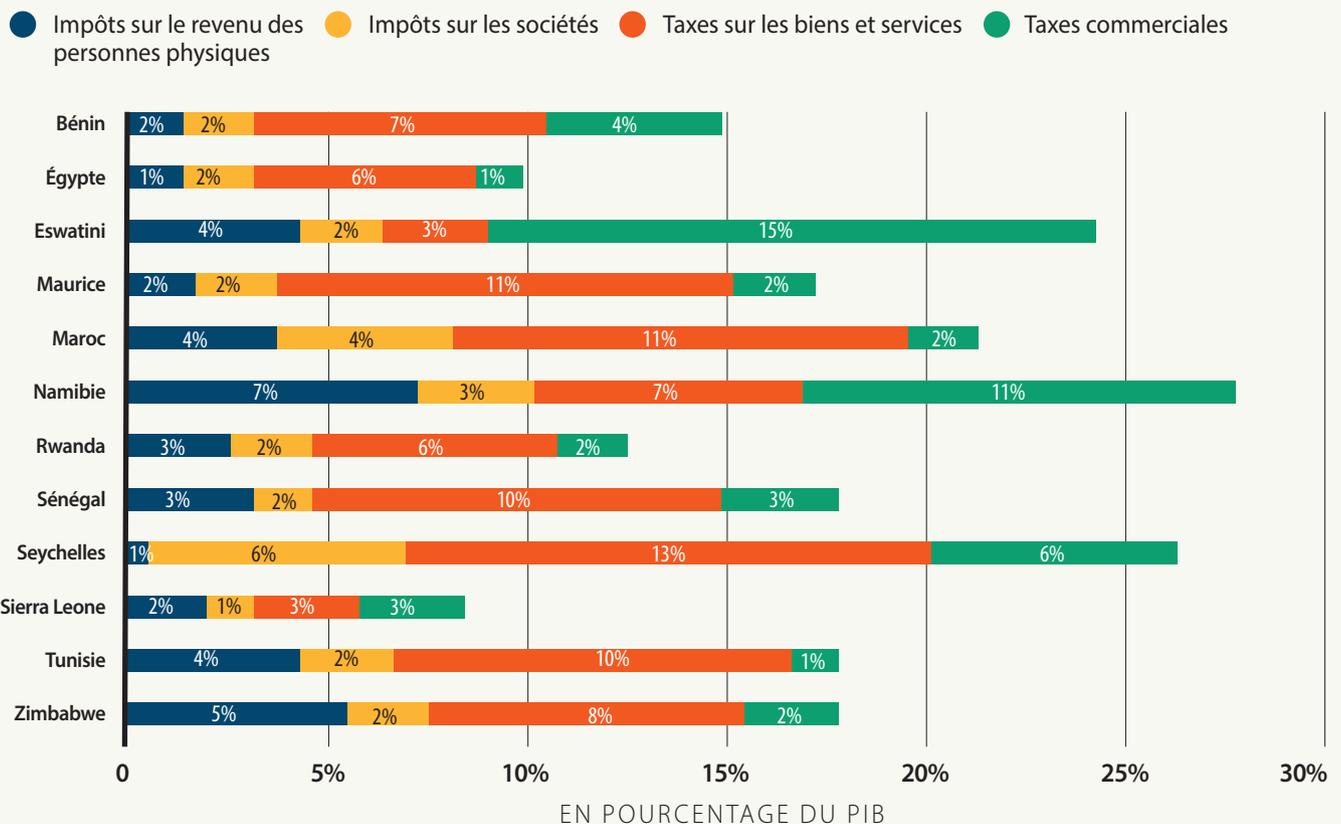
Les structures fiscales ont varié d'un pays à l'autre au cours de la période 2000-2018. Dans un échantillon de 12 pays africains, les biens et services étaient la principale source de recettes fiscales dans 8 pays (Bénin, Égypte, Maroc, Maurice, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tunisie et Zimbabwe), tandis que les taxes commerciales dominaient dans deux (Eswatini et Namibie). Les taxes sur les biens et services ont représenté au moins 5 % du PIB dans tous les pays, sauf Eswatini (3 %) et la Sierra Leone (3 %). L'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui représentait au moins 4 % du PIB dans cinq pays, n'en représentait que 1 % en Égypte et aux Seychelles. Dans la plupart des pays, l'impôt sur les sociétés ne représentait pas plus de 2 % du PIB, sauf aux Seychelles (6 %), au Maroc (4 %) et en Namibie (3 %).

Ces variations dans la structure fiscale soulignent combien il est important d'adapter les réformes fiscales et les structures fiscales aux conditions du pays lorsque l'objectif est d'améliorer le recouvrement des impôts.

RÉFORMES DE LA POLITIQUE FISCALE ET RÉPERCUSSIONS

Depuis 2000, plusieurs pays africains ont réformé leur politique fiscale et leur administration fiscale afin de mobiliser des recettes supplémentaires pour le développement. Les réformes de la politique fiscale comprenaient l'ajustement des taux d'imposition et l'élargissement de l'assiette fiscale. Parmi les

FIGURE 3.3. STRUCTURES FISCALES MOYENNES DANS CERTAINS PAYS AFRICAINS, 2000-2018



Note : les données pour 2017 et 2018 sont des estimations. Aucune donnée sur l'impôt des sociétés n'était disponible pour la Côte d'Ivoire.

Source : D'après des données de l'ICTD et d'UNU-WIDER (2018), consultées en novembre 2018.

réformes clés de l'administration des impôts, on peut citer l'intégration des responsabilités en matière de perception des recettes au sein d'un seul organisme, souvent une administration fiscale semi-autonome (Moore, 2013), et la promotion du respect par les contribuables de leurs obligations fiscales (voir le chapitre 5).

AJUSTEMENT DES TAUX D'IMPOSITION

Un certain nombre de pays africains ont réduit les taux d'imposition, conformément aux mises en garde contenues dans les divers documents sur la courbe de Laffer et concernant l'effet préjudiciable sur les recettes de taux d'imposition trop élevés (voir, par exemple, Laffer, 2004 ; Khaldoun, 1967 et Wanniski, 1978).² Les pays ont également procédé à d'autres ajustements.

Pour encourager l'investissement, certains pays africains ont réduit ou simplifié le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés. En 2006, le Lesotho a ramené le taux normal de l'impôt sur le revenu des sociétés de 35 % à 25 % et celui des fabricants de 15 % à 10 % pour encourager la croissance du secteur privé (ATAF, 2017). Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés sont passées de 1,7 % du PIB en 2006 à 2,1 % en 2007 et à 4 % en 2009.

² La courbe de Laffer exprime la relation entre les taux d'imposition et les recettes fiscales sous la forme d'un arbitrage entre des taux d'imposition plus élevés et des recettes plus élevées, ce qui montre qu'il existe un point sur la courbe où la hausse du taux d'imposition entraîne une baisse, plutôt qu'une hausse, des recettes globales ; si le taux d'imposition est supérieur à ce taux, sa réduction augmenterait le recouvrement des recettes (Laffer, 2004).

En 2015, l'Égypte a remplacé son système d'impôt sur les sociétés à deux niveaux par un impôt unique de 22 % (ATAF, 2017)³ (voir l'annexe 3.2). La Tanzanie a commencé à moderniser son régime fiscal et son administration fiscale en 2004, ce qui a permis d'améliorer la perception des recettes fiscales et de généraliser le dépôt électronique des déclarations (voir encadré 3.1). Et en 2017, la Tanzanie a réduit le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés pour les assembleurs de véhicules, de tracteurs et de bateaux de pêche de 30 % à 10 % pour les cinq premières années d'exploitation afin d'encourager la croissance manufacturière. En 2018, le Kenya a réduit le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés pour les promoteurs immobiliers qui construisent plus de 400 logements et pour les assembleurs de véhicules de 30 % à 15 % (ATAF, 2017). Il est trop tôt pour déterminer l'impact de ces réformes.

Les pays ont également réformé l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En 2017, l'Afrique du Sud a relevé le taux marginal d'imposition du revenu des personnes physiques de 41 % à 45 %. Pour protéger les impôts contre les effets de l'inflation, l'Afrique du Sud revoit régulièrement les tranches d'imposition du revenu des personnes physiques et les mesures d'allègement fiscal ; des révisions récentes ont été effectuées en 2013 et 2016 (Trésor public et SRAS, 2016). La réforme de 2013 a entraîné une augmentation des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui sont passées

³ En 2018, les taux moyens de l'impôt des sociétés 18,4 % en Europe, 21,6 % au sein de l'UE, 23,7 % au sein de l'OCDE, 23 % dans l'ensemble des 208 juridictions et 28,8 % en Afrique.

ENCADRÉ 3.1. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA RÉFORME FISCALE INTÉGRÉE EN TANZANIE

La dette de la Tanzanie augmentait alors que le recouvrement des recettes fiscales restait faible, à 10,8 % du PIB en 2005 (Banque mondiale, 2017a). Avec l'appui de la Banque mondiale, la Tanzanie s'est lancée dans un projet de modernisation fiscale pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'administration fiscale par la Tanzania Revenue Authority (IEG, 2012) :

- Renforcer la capacité des administrateurs fiscaux.
- Éduquer les contribuables sur la façon de déclarer et de payer leurs impôts.

- Former le personnel pour éviter la corruption.
- Automatiser les systèmes d'enregistrement, de documentation et de perception des taxes ; Introduire un système de dépôt électronique de la déclaration d'impôt.
- Créer une infrastructure plus solide pour le suivi et l'évaluation (utilisation de deux laboratoires judiciaires numériques pour renforcer la capacité de l'unité des enquêtes fiscales) ; Banque mondiale (2018a).

En conséquence de ces mesures :

- Le recouvrement des recettes s'est amélioré en moyenne de 21 % pendant la période 2007-2011.
- Le nombre de déclarations électroniques de taxe sur la valeur ajoutée est passé de moins de 500 en 2009 à plus de 4 000 en 2011.
- Un nouveau système mobile de paiement des impôts fonciers a permis d'enregistrer 376 666 contribuables en 2011.

La Tanzanie s'est lancée dans un projet de modernisation fiscale pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'administration fiscale par la Tanzania Revenue Authority.

de 8,9 % du PIB en 2013 à 9,8 % en 2016. D'autres pays ont baissé leurs taux. Pour rendre les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques plus progressifs, le Kenya a revu et augmenté le nombre de fourchettes et relevé les taux d'allègement personnel (seuils d'assujettissement à l'impôt) de 10 % en 2016 et 2017 (Gouvernement kényan, 2016). En 2018, Maurice a réduit le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 15 % à 10 % pour les revenus inférieurs à 18 840 dollars par an (Gouvernement mauricien, 2018). Il est trop tôt pour évaluer l'impact des réformes sur les recettes au Kenya et à Maurice.

ÉLARGIR L'ASSIETTE FISCALE.

Pour accroître la mobilisation des recettes intérieures, plusieurs pays africains ont mis en œuvre des mesures visant à élargir l'assiette fiscale en introduisant ou en ajustant l'impôt sur les gains en capital ou les taxes à la consommation.

De nombreux pays africains ont une forme ou une autre d'impôt sur les gains en capital. Certains pays exonèrent les plus-values sur titres cotés et appliquent un taux réduit aux plus-values sur actions non cotées. Par exemple, l'Afrique du Sud a introduit un impôt sur les gains en capital en 2001, tandis que le Kenya, après de nombreuses tentatives infructueuses, a réintroduit cet impôt en 2015 après une suspension de 30 ans (Gouvernement du Kenya, 2014).

Les taxes sur les biens et services, principale source de recettes fiscales dans de nombreux pays, ont fait l'objet de nombreuses réformes depuis 2000, allant de l'introduction de la TVA pour remplacer ces taxes à la révision des taux de TVA. Le Botswana a introduit une TVA de 10 % en avril 2002, puis l'a portée à 12 % en avril 2010 à la suite de la crise financière (Bakwena, 2012). Le Rwanda et l'Égypte ont remplacé les taxes sur les ventes par une TVA. Le Rwanda a remplacé la taxe sur les ventes de 15 % en 2001 par une TVA de 15 %, puis l'a portée à 18 % en 2002 (Gouvernement rwandais, 2001) ; les recettes de TVA sont passées de 3,2 % du PIB en 2001 à 4,7 % en 2016. L'Égypte a remplacé sa taxe de 10 % sur les biens et services par une TVA de 13 % en 2016 et l'a portée à 14 % en 2017 (Rahman, 2017).

La part des recettes de la TVA dans le PIB du continent a à peine augmenté entre 2000 et 2018, soit de 2 % à 2,3 % ; elle a augmenté d'au moins 1 point de pourcentage dans 11 des 30 pays pour lesquels des données sont disponibles (tableau 3.3). L'augmentation la plus forte a été enregistrée par la Mauritanie (7,3 points de pourcentage), suivie par le Bénin (3,8), la Guinée (3,3), le Burkina Faso (3,4) et le Ghana (2,6).

TABLEAU 3.3. RECETTES DE LA TVA EN POURCENTAGE DU PIB, 2000–2018

PAYS	2000	2008	2018F
Bénin	3,8	6,8	7,6
Burkina Faso	3,3	4,8	6,7
Cameroun	4,4	5,3	6,0
Cabo Verde		8,7	4,7
Rép.centrafricaine		2,4	
Côte d'Ivoire	3,8		0,6
Rép. Dém. Du Congo			4,2
Gabon	1,9	1,2	1,9
Ghana	2,9	4,3	5,5
Guinée	1,6		4,9
Kenya	3,8	4,6	3,2
Lesotho		6,2	7,3
Madagascar		2,2	6,3
Malawi	2,9		4,6
Mali	3,9	4,4	5,3
Mauritanie	2,8		10,1
Maroc		8,5	9,3
Mozambique	4,0		5,2
Nigéria	0,8	1,0	0,9
Rwanda		4,4	5,0
Sénégal	6,6	7,3	7,6
Seychelles		10,3	9,3
Afrique du Sud	5,8	6,5	7,0
Soudan	0,5		2,7
Tanzanie	2,7	3,2	2,9
Togo		6,4	9,6
Tunisie	6,1	6,0	6,0
Ouganda	3,2	3,5	3,6
Zambie		3,3	3,3
Zimbabwe		0,5	8,7
Afrique	2,0	2,4	2,3

Note: les données pour 2017 et 2018 sont des estimations.

Source: D'après des données de l'ICTD et d'UNU-WIDER (2018), consultées en novembre 2018.

L'évasion et la fraude fiscales - en profitant des failles du système ou des exceptions, en interprétant librement les codes fiscaux ou même en falsifiant les factures - entraînent des pertes importantes de recettes fiscales en Afrique.

Le Lesotho a remplacé la taxe sur les ventes par la TVA en 2003 pour mettre fin à l'utilisation abusive des certificats d'exonération fiscale et éliminer les failles exploitées par les fournisseurs pour échapper à la taxe sur les ventes (Koatsa et Nchake, 2017). Les recettes de TVA sont passées de 5,9 % du PIB en 2003 à 7,5 % en 2014, avant de retomber à 6,7 % en 2016. D'autres pays se sont concentrés sur l'ajustement des taux de TVA et de la liste des exonérations ou des produits taxés au taux zéro. Le Kenya a réduit les taux de TVA de 18 % à 16 % en 2003 et, en 2013, il a procédé à une révision de la TVA, réduisant considérablement la liste des biens taxés au taux zéro et, donc, le montant des remboursements de TVA (Gouvernement kényan, 2013). Les recettes de TVA sont passées de 4,3 % du PIB en 2002 à 4,4 % en 2003 et sont restées supérieures au niveau initial avant de retomber à 4,3 % du PIB en 2012, puis à 3,9 % en 2013, ce qui a conduit à une deuxième révision de la politique de TVA cette année-là.

Au cours de l'exercice 2018/19, l'Afrique du Sud a augmenté sa TVA de 14 % à 15 %, estimant que les recettes supplémentaires qui en résulteraient financeraient, entre autres objectifs de politique de développement (SRAS, 2018), l'enseignement supérieur et la formation gratuits nouvellement introduits pour les étudiants issus de ménages à faible revenu.

LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE

L'évasion et la fraude fiscales - en profitant des failles du système ou des exceptions, en interprétant librement les codes fiscaux ou même en falsifiant les factures - entraînent des pertes importantes de recettes fiscales en Afrique. Les pays africains ont réformé leurs politiques fiscales pour résoudre ces problèmes. Pour lutter contre l'évasion fiscale par falsification des prix des factures et la fraude fiscale par transfert de bénéfices, plusieurs pays africains ont

introduit des règles en matière de prix de transfert pour garantir l'équité et l'exactitude des prix des transactions au sein des entreprises sous propriété ou contrôle communs et entre elles.

RENDEMENT DES RÉFORMES FISCALES

Si le ratio moyen pondéré des impôts par rapport au PIB pour l'Afrique n'a pas beaucoup changé à la suite de ces réformes, le nombre de pays dont le ratio était inférieur à 15 % du PIB a diminué de plus de moitié (passant de 31 à 14) entre 2000 et 2016. En outre, le nombre de pays dont le ratio est supérieur à 20 % est passé de 8 à 11.

L'impôt sur le revenu, qui a augmenté entre 2000 et 2015 de 6,6 points de pourcentage en Afrique du Sud, 6,5 points au Rwanda, 5,9 points en Tunisie, 2,6 points au Maroc et 0,6 point à Maurice, a été l'un des principaux moteurs de la croissance des recettes fiscales (OCDE, 2016). Cette croissance est attribuée à la hausse des impôts sur le revenu et les bénéfices, en particulier les taux d'imposition des sociétés.

L'encadré 3.2 illustre les avantages considérables des réformes fiscales, en particulier la simplification de la structure des accises, aux Philippines. Les réformes ont non seulement généré des recettes supplémentaires, mais elles ont également contribué à la réalisation de plusieurs des objectifs de développement durable. Les pays africains pourraient envisager des mesures similaires comme moyen d'accroître la production de recettes.

ENCADRÉ 3.2. LA TAXATION DU TABAC, UNE FISCALITÉ GAGNANT-GAGNANT : LE CAS DES PHILIPPINES

Aux Philippines, la Sin Tax Reform Law (loi de réforme de la taxe sur le péché) de 2012 a considérablement augmenté les taxes d'accise et simplifié la structure fiscale pour le tabac. La réforme s'est traduite par une forte croissance des recettes d'accises, ce qui a permis d'augmenter considérablement le budget de la santé (voir les figures 1 et 2 de l'encadré). Les recettes d'accises sur le tabac ont doublé en pourcentage du PIB après 2012. Selon l'Enquête mondiale sur le tabac chez les adultes de 2015, l'augmentation de la taxe a également réduit l'usage du tabac de près de 20 %. L'augmentation de la

marge de manœuvre budgétaire a permis aux Philippines de fournir une assurance maladie entièrement subventionnée aux 40 % les plus pauvres de la population, ce qui a rapproché le pays de son objectif déclaré de couverture maladie universelle.

A l'instar du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, cet exemple montre comment les pays peuvent utiliser des mesures tarifaires et fiscales pour réduire la consommation de tabac et les coûts des soins de santé, tout en générant davantage de recettes pour financer

le développement. La réalisation de cette réforme gagnant-gagnant pour la santé publique et la mobilisation des ressources intérieures n'a pas nécessité des ressources massives. En effet, l'Organisation mondiale de la Santé a souligné que la taxation du tabac faisait partie de ses interventions dites « Best Buy », la reconnaissant comme une mesure très rentable pour la lutte antitabac et une source de revenus pour le financement par les gouvernements des priorités de développement.

FIGURE 1 DE L'ENCADRÉ Recettes de la taxe d'accise sur le tabac aux Philippines avant et après la réforme fiscale de 2012, 2007-2017

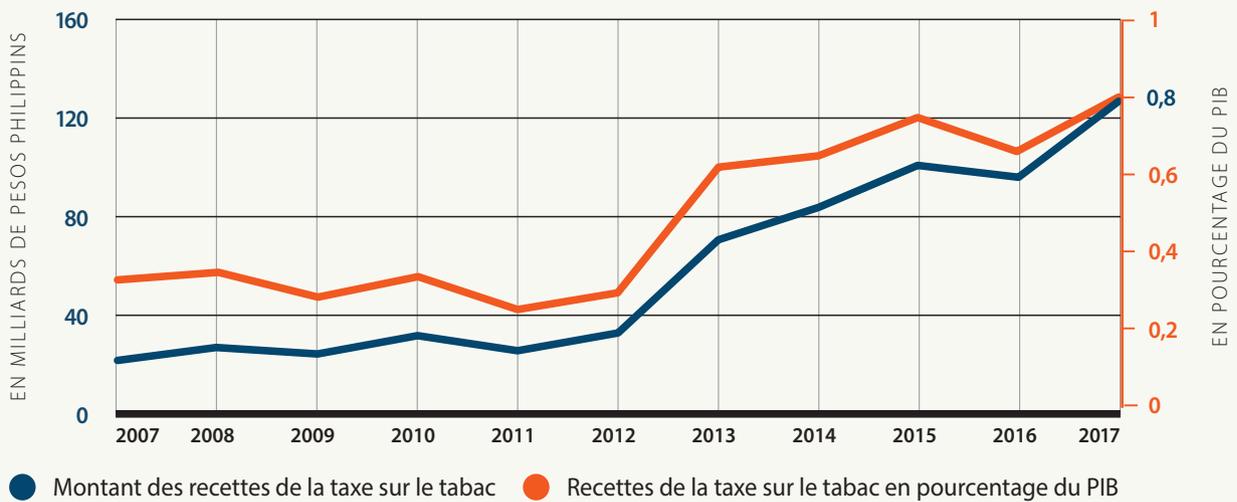
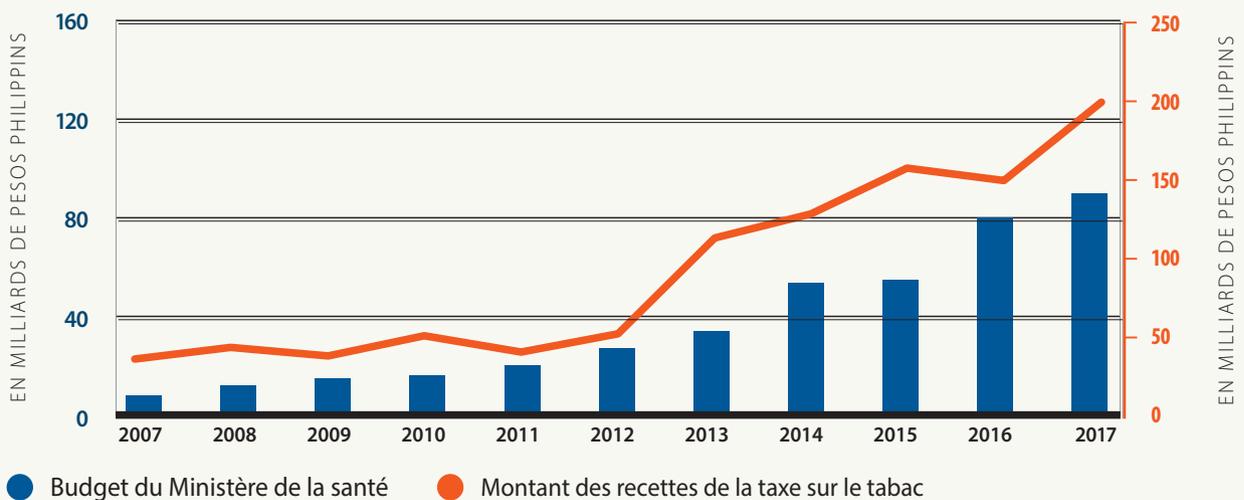


FIGURE 2 DE L'ENCADRÉ Budget du Ministère philippin de la santé avant et après la réforme fiscale de 2012, 2007-2017



Source: Adapté de Kaiser, Bredenkamp et Iglesias (2016), avec des données actualisées des ministères philippins des finances et de la santé

MESURER L'ÉCART FISCAL DE L'AFRIQUE : EXEMPLES CHOISIS

Mesurer l'écart fiscal - la différence entre le montant des impôts payés et le montant qui aurait dû être payé au cours d'une année donnée - relève de la gageure. En effet, l'analyste doit faire face à la multitude des types d'impôts et des régimes fiscaux nationaux et au manque de données pertinentes (Raczkowski et Mróz, 2016).

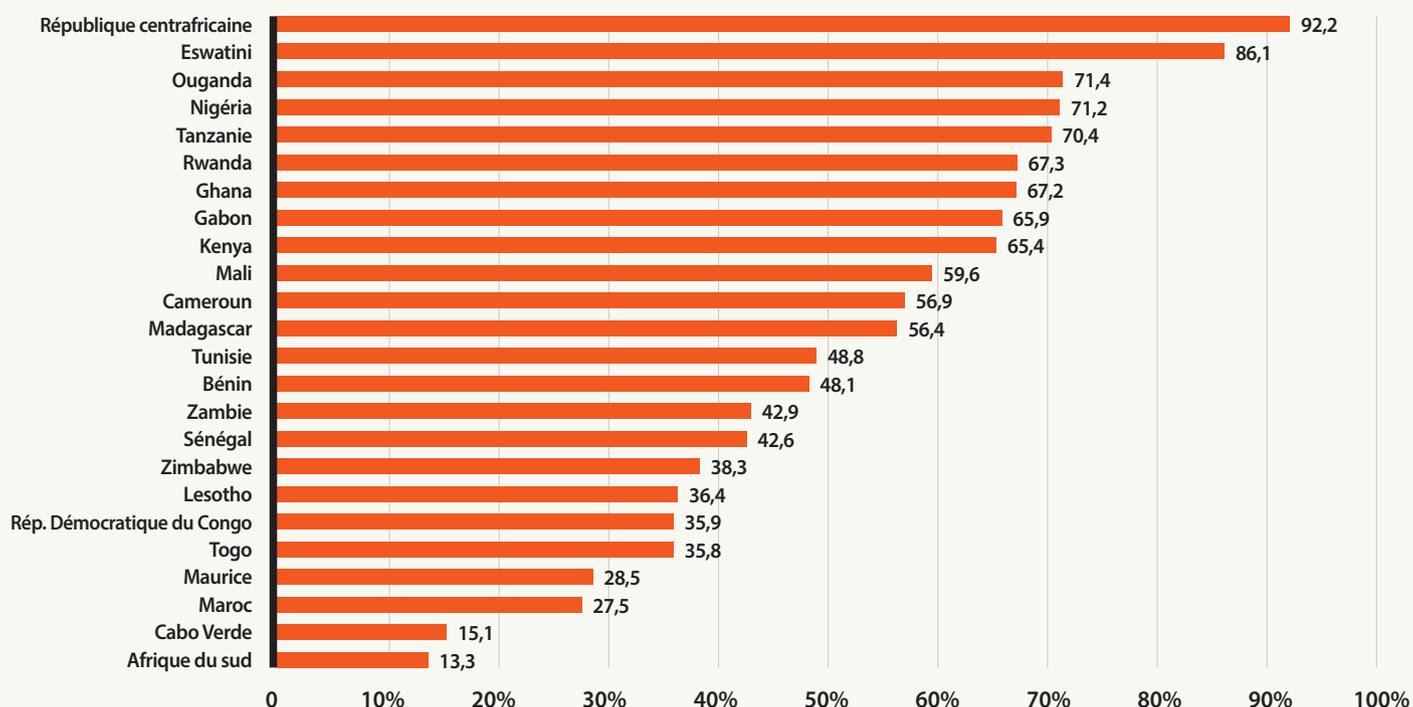
L'EXEMPLE DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

La TVA, une taxe à la consommation, est utilisée ici pour illustrer ces défis. Les estimations mettent en évidence le potentiel de mobilisation de ressources supplémentaires en Afrique.

L'écart fiscal pour la TVA (le manque à gagner entre la perception potentielle et la perception réelle de la TVA) reflète des lacunes en matière aussi bien de politique que de respect des obligations fiscales (Cnossen, 2015). Les lacunes en matière de politique résultent des dispositions de la politique ou de la législation sur la TVA relatives aux exonérations, aux taux nuls et aux autres taux réduits. Les lacunes en matière de respect des obligations résultent d'insuffisances dans l'administration de la TVA, qui se traduisent par des recettes inférieures aux prévisions, notamment une inefficacité opérationnelle, un manque de capacités, des cas de fraude et des données de consommation peu fiables. Malgré ces limites et d'autres, la mesure de l'efficacité en matière de respect des obligations donne une estimation utile de la performance d'un pays en matière de TVA (Keen, 2013).⁴

4 Keen (2013) a également identifié des lacunes techniques, notamment le manque d'uniformité entre les pays dans la définition de la consommation, y compris la consommation du secteur public, et dans le traitement des achats des non-résidents, qui conduisent toutes à surestimer potentiellement la TVA.

FIGURE 3.4. ÉCART DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE POUR 24 PAYS AFRICAINS DISPOSANT DE DONNÉES, 2018



Note : Les données sur la performance en matière de TVA étaient disponibles pour 24 pays africains. L'analyse part du principe que l'intégralité de la consommation privée finale aurait dû être soumise à la TVA (voir l'annexe pour le calcul du coefficient de l'efficacité de recouvrement de la TVA, où l'écart de TVA est égal à 1 moins ce ratio). Les résultats peuvent surestimer l'écart de TVA parce que les données de consommation privée utilisées pour calculer l'écart ont été obtenues de manière résiduelle et qu'une part de la consommation privée finale susceptible d'être détaxée a pu être considérée par erreur comme soumise à la TVA. Ainsi, les résultats sont indicatifs de la tendance et du potentiel.

Source : Prévisions d'après les données sur la TVA de l'ICTD et d'UNU-WIDER (2018), consultées en novembre 2018, et les données sur la consommation privée de la Banque mondiale (2018b).

ENCADRÉ 3.3. REGARDS DU TCHAD SUR LES ÉCARTS FISCAUX

Le Tchad est un pays à faible revenu, fragile et aux prises avec des problèmes de développement qui se sont intensifiés en raison de la chute des cours du pétrole et de crises sécuritaires (FMI, 2018a, 2018c). Entre 2014 et 2016, le Tchad a réagi à la contraction des recettes pétrolières et au poids croissant de la dette commerciale extérieure en réduisant ses dépenses. Une dépendance excessive à l'égard des recettes pétrolières a fait baisser les recettes fiscales, de sorte que le potentiel d'amélioration est élevé. Au Tchad, les recettes provenant des secteurs non liés aux ressources naturelles représentent 5 % du PIB, et l'écart fiscal de 9 % du PIB est beaucoup plus élevé

que l'écart fiscal moyen de 4,6 % pour l'Afrique subsaharienne (Coulibaly et Gandhi, 2018). Pour faire face aux obligations budgétaires et à la dette et augmenter les recettes, le Tchad a introduit plusieurs réformes dans son système fiscal non pétrolier :

- Renforcement des fonctions essentielles de l'administration fiscale, telles que l'enregistrement des impôts et l'identification des nouveaux contribuables. Dans le cadre de cette réforme, un système automatisé d'administration fiscale a été mis en place en 2014.

- Modernisation et simplification des procédures de déclaration de revenus.
- Recouvrement accru et amélioré des recettes de la taxe d'accise.
- Suspension des exonérations fiscales, ce qui devrait rapporter 174 millions de dollars de plus (CEA, s.d.).

Le ratio moyen de pression fiscale au Tchad s'est amélioré, passant de 6 % du PIB pendant la période 2000-2004 à 11 % pendant la période 2011-2015 (voir tableau 3.1 dans le texte), ce qui indique un impact important des réformes.

Sur 24 pays disposant de données adéquates, 12 avaient des écarts de TVA égaux ou supérieurs à 50 % en 2018, tandis que 12 avaient des écarts inférieurs à 50 %, ce qui indique une marge considérable pour augmenter les recouvrements de TVA (figure 3.4). Les recouvrements de TVA les plus efficaces ont été réalisés en Afrique du Sud (écart de 13,3 %) et à Cabo Verde (écart de 15,1 %) et les moins efficaces en République centrafricaine (écart de 92,2 %) et à Eswatini (écart de 86,1 %).

Le Nigéria avait le quatrième plus grand écart de TVA (71,2 %) en 2018 et l'un des taux de TVA les plus bas d'Afrique, soit 5 %. Doubler le taux de TVA permettrait de doubler la perception de la TVA, qui passerait de 0,8 % du PIB à plus de 1,6 % du PIB, tout en améliorant l'efficacité de la perception de la TVA. D'autres recettes pourraient être obtenues grâce à des mesures visant à combler les lacunes en matière de politique.

Certes, l'augmentation du taux de TVA pourrait améliorer sensiblement la mobilisation des ressources dans certains pays, mais il faut également combler les lacunes dues à des déficiences en matière de politique et de respect des obligations fiscales. Madagascar, par exemple, en dépit d'un taux de TVA élevé (20 %), a un écart de TVA de 56,4 %. De même, le taux de TVA du Cameroun est de 19,25 %, mais son écart de TVA est de 56,9 %.

L'ÉCART FISCAL DE L'AFRIQUE

Chaque pays a une recette fiscale optimale en part du PIB - appelée capacité fiscale - qu'il peut lever en fonction de ses caractéristiques macroéconomiques,

Sur 24 pays disposant de données adéquates, 12 avaient des écarts de TVA égaux ou supérieurs à 50 % en 2018, tandis que 12 avaient des écarts inférieurs à 50 %, ce qui indique une marge considérable pour augmenter les recouvrements de TVA .

démographiques et institutionnelles intrinsèques (Coulibaly et Gandhi, 2018). L'Afrique subsaharienne a la capacité fiscale la plus faible du monde, estimée à 20 % du PIB. Cette faible capacité fiscale s'explique par un développement économique lent et un secteur informel important (Coulibaly et Gandhi, 2018).

Si l'on prend 20 % comme estimation prudente de la capacité fiscale en Afrique et 17 % comme taux moyen de pression fiscale pour la période 2000-2018, on obtient un écart fiscal estimé à 3 % du PIB, soit environ 72 milliards de dollars par an en recettes non perçues.

Au niveau des pays, l'écart fiscal varie de 3 % à 9 % du PIB, les écarts les plus importants étant estimés pour les pays riches en ressources naturelles (voir encadré 3.3 sur l'expérience du Tchad) ; Coulibaly, B.S. et D. Gandhi (2018). Les écarts importants sont attribuables à une politique fiscale inadéquate et à une faible capacité fiscale, à des fuites dans le

recouvrement des recettes et à une application déficiente de la loi (Coulibaly et Gandhi, 2018). En s'attaquant à ces problèmes, on pourrait mobiliser des recettes supplémentaires pour financer la réalisation des objectifs de développement durable et des aspirations de l'Agenda 2063.

LES PRINCIPAUX DÉFIS DE LA POLITIQUE FISCALE : ÉTUDES DE CAS PAR PAYS

Les défis de la politique fiscale en Afrique concernent notamment les secteurs difficiles à atteindre (économie informelle et agriculture) et l'économie numérique ; la lutte contre la corruption ; la gestion des niveaux croissants d'endettement et des obligations au titre du service de la dette et la résistance aux pressions visant à recourir à

des incitations fiscales excessives pour attirer les investissements.⁵ L'expérience des pays face à ces défis révèle également certains succès dont d'autres pays pourraient s'inspirer.

SECTEURS DIFFICILES À TAXER

Dans toute l'Afrique, il existe des agents économiques dont les activités sont hors de portée des autorités fiscales, pour des raisons allant de carences administratives à des lacunes en matière de politique (voir encadré 3.4). Ces agents économiques vont des petites entreprises informelles aux moyennes et grandes entreprises qui se rendent coupables d'évasion ou de fraude fiscale sous de multiples formes (Bird et Wallace, 2003). Certaines entreprises omettent de s'enregistrer aux fins de l'impôt, d'autres s'enregistrent sans pour autant respecter leurs obligations, parfois en tenant des registres incomplets ou falsifiés, ce qui rend difficile le contrôle de leurs activités par les autorités fiscales (Terkper, 2003). Ces carences du régime fiscal constituent certes un défi pour l'administration fiscale, mais les mesures prises pour y faire face représentent également une occasion de mobiliser des ressources supplémentaires pour financer le développement durable (voir le chapitre 5 pour plus de détails).

Secteur informel

L'ampleur du secteur informel en Afrique est considérable, représentant de 20 à 25 % du PIB en Afrique du Sud et à Maurice à 50 à 65 % au Bénin, en Tanzanie et au Nigéria (Medina, Jonelis et Cangul, 2017).

Le suivi des activités informelles est difficile en raison du manque de données et du grand nombre d'entreprises informelles. Lorsqu'un suivi est possible, le coût de l'intégration de ces activités dans le régime fiscal peut l'emporter sur tout gain de recettes potentiel à court terme (voir l'encadré 3.4 pour l'expérience du Kenya) ; Joshi, Pritchard et Heady, 2014 ; Kundt, 2017).

Pour parvenir à la formalisation, il faut une meilleure tenue des registres aux niveaux national et infranational. Les gouvernements infranationaux peuvent commencer par exiger des entreprises qu'elles s'enregistrent pour obtenir des permis locaux

ENCADRÉ 3.4. DÉFIS POSÉS PAR LA TAXATION DE L'ÉCONOMIE INFORMELLE AU KENYA

Entre 2010 et 2017, le Gouvernement kényan a tenté d'intégrer les petites et microentreprises et les commerçants du secteur informel dans le système fiscal en introduisant la taxe sur le chiffre d'affaires. La taxe sur le chiffre d'affaires de 3 % s'applique à toute personne résidente, à l'exclusion des sociétés à responsabilité limitée, des revenus locatifs et des honoraires professionnels ou de gestion, dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 50 000 dollars. La Kenya Revenue Authority a également apporté des changements administratifs pour accroître le respect des obligations fiscales en simplifiant ses systèmes et en facilitant l'accès des contribuables à l'information grâce à la

plateforme iTax introduite en 2015. Malgré ces changements, cependant, la taxation du secteur n'a guère réussi.

En 2018, le Trésor public a révisé la taxe sur le chiffre d'affaires et l'a remplacée par une taxe forfaitaire. À l'instar de l'impôt sur le chiffre d'affaires précédent, l'impôt forfaitaire s'applique aux personnes résidentes dont le chiffre d'affaires annuel est plafonné à 50 000 dollars É.-U., mais au taux de 15 % des droits de permis d'entreprise délivrés par une collectivité locale. Les recettes perçues ne sont peut-être pas très importantes, mais l'impôt forfaitaire constitue un pas important vers l'intégration du secteur informel dans le régime fiscal.

⁵ Le chapitre 6 traite des questions relatives au secteur des ressources naturelles, mais les incitations fiscales sont mentionnées ici pour souligner combien il est important d'accroître les recettes fiscales.

ENCADRÉ 3.5. TAXATION DU SECTEUR DES TRANSPORTS AU GHANA

Le Ghana a mis en place une série de taxes forfaitaires dans le but de taxer l'économie informelle. La première, introduite en 1963, exigeait des entreprises qu'elles acquittent un impôt forfaitaire, en fonction de groupes professionnels spécifiques, et qu'elles affichent dans leurs locaux un certificat attestant le respect de leurs obligations (Adeyiga, 2013). Bien que le nombre d'enregistrements ait augmenté, beaucoup se sont plaints que la taxe était excessive et trop lourde sur le plan administratif. La taxe a également été confrontée à des problèmes de corruption, d'évasion généralisée et de manque de capacités de la part de l'autorité fiscale (Adeyiga, 2013). Ces difficultés ont fait que l'impôt n'a pas atteint ses objectifs en matière de recettes.

L'impôt sur le chiffre d'affaires a été remplacé en 1987 par l'Identifiable Group Tax (IGT) (impôt sur les groupes identifiables),

une forme de taxe d'association. L'administration fiscale s'est appuyée sur les associations d'entreprises formées dans divers secteurs pour percevoir les impôts de leurs membres (Joshi et Ayee 2002). La taxe était perçue quotidiennement au début, puis hebdomadairement et enfin mensuellement. Les associations ont reçu une petite commission en compensation de leurs efforts. L'IGT a fait passer le recouvrement des recettes de 0,97 % des recettes totales en 1988 en vertu de l'impôt forfaitaire à 1,6 % en 1991 (Ayee, 2007 ; Dube et Casale, 2016). Cependant, la nouvelle taxe est confrontée aux mêmes défis que la taxe forfaitaire, notamment le manque de capacités et la corruption persistante - certaines associations gardaient l'argent perçu au lieu de le remettre aux autorités fiscales - et les recettes ont diminué (Dube et Casale, 2016).

L'IGT a été abolie en 2003 et remplacée par la Vehicle Income Tax (impôt sur le revenu des véhicules), qui est payable trimestriellement ; des autocollants apposés sur le pare-brise sont la preuve du paiement de la taxe (Adeyiga, 2013). Le taux du respect des obligations fiscales dans le secteur des transports était de 85,5 % en 2010 (ATAF, 2014).

L'expérience du Ghana révèle la nécessité d'une approche intégrée qui non seulement crée un système fiscal simple pour les secteurs difficiles à taxer, mais utilise également les structures sociales existantes, telles que les associations professionnelles, et se concentre sur le renforcement des capacités de l'administration fiscale et la lutte contre la corruption à tous les niveaux (Dube et Casale, 2016).

ou accéder aux marchés ; cette information peut ensuite être numérisée et mise à la disposition des autorités fiscales. Les gouvernements peuvent alors envisager de mettre en œuvre un système simplifié de comptabilisation des recettes fiscales (voir l'encadré 3.5 sur l'expérience du Ghana). Le système devrait être librement et facilement accessible afin de favoriser la croissance et la gestion des entreprises qu'il est censé inclure. La formalisation peut alors être progressivement renforcée grâce à une meilleure tenue des registres.

Les gouvernements peuvent également offrir des incitations aux entreprises pour qu'elles formalisent leurs activités, par exemple en leur donnant accès au crédit, à des programmes de formation et à des appels d'offres publics. Étant donné que l'imposition du secteur informel pourrait être régressive pour les petites entreprises et les microentreprises, les gouvernements devraient établir un seuil d'imposition minimum avec une échelle graduée pour protéger les petites entreprises, préserver l'esprit d'entreprise et promouvoir le respect des obligations.

Secteur agricole

Le secteur agricole, qui représentait environ 16 % du PIB de l'Afrique en 2017, emploie le plus grand

nombre de travailleurs actifs sur le continent (Banque mondiale, 2018a). Mais l'agriculture est difficile à taxer parce que le grand nombre de petits agriculteurs non enregistrés et largement dispersés fait que les autorités fiscales éprouvent du mal à vérifier les revenus et les obligations fiscales.

Les impôts fonciers, qui sont des impôts indirects prélevés sur la valeur des terres, sont considérés comme simples à appliquer et progressifs puisqu'ils augmentent avec la valeur des terres détenues (IBFD, 2018). Toutefois, le rendement de l'impôt a

L'agriculture est difficile à taxer parce que le grand nombre de petits agriculteurs non enregistrés et largement dispersés fait que les autorités fiscales éprouvent du mal à vérifier les revenus et les obligations fiscales.

été médiocre en raison de données et de pratiques d'évaluation inadéquates, de la couverture incomplète des biens et de l'ingérence politique (Franzsen et McCluskey, 2017). Les taxes foncières ont représenté entre 0,2 et 0,3 % du PIB entre 2000 et 2018 (voir tableau 3.2).

L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Les progrès des technologies de l'information et de l'économie numérique ont révolutionné le monde des affaires, qu'il s'agisse des types de biens et services produits ou de la façon dont ils sont produits, livrés et payés. Cela a créé des possibilités de mieux mettre les activités économiques au service du développement, notamment par l'imposition des activités rentables.

L'économie numérique - dont les principaux facteurs de production sont l'information et le savoir numérisés (BAD, 2018) - présente également des défis pour la politique fiscale en raison de la difficulté de déterminer où la valeur est créée et de la mesurer (Jakurti, 2017). La situation est compliquée par le caractère transfrontalier des transactions. En effet, les règles fiscales actuelles relatives aux revenus transfrontaliers ne régissent pas efficacement les activités numériques, qui peuvent ne pas avoir une localisation physique fixe, ce qui facilite la non-imposition de ces revenus (OCDE, 2018). Historiquement, les facteurs de production étaient relativement immeubles et nécessitaient une utilisation importante de main-d'œuvre et de ressources matérielles, et les revenus transfrontaliers étaient répartis sur la base de l'établissement permanent ou de la présence physique d'une entreprise (CIAT, 2018).

Le développement de l'économie numérique a permis aux entreprises d'utiliser des actifs numériques tels que la propriété intellectuelle pour transférer les bénéfices de l'endroit où ils sont générés vers des juridictions où les impôts sont moins élevés, érodant ainsi l'assiette fiscale du pays d'origine. Ces changements nécessitent un examen des lois fiscales afin de s'assurer qu'elles sont adaptées au contexte commercial actuel.

La nature multijuridictionnelle de l'économie numérique exige une solution mondiale. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a été à l'avant-garde dans ce domaine grâce à son projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert des profits, qui formule les recommandations suivantes pour la taxation de l'économie numérique :

- En ce qui concerne la TVA, les fournisseurs de services numériques devraient être tenus de remettre la taxe à la juridiction dans laquelle le service est consommé.
- Une présence physique étant de moins en moins nécessaire pour les services numériques, les droits d'imposition peuvent être établis au moyen de règles pour déterminer la qualification du revenu et fixer un seuil pour l'échange de données.

Bien qu'une solution mondiale n'ait pas encore été trouvée, certains pays (comme l'Afrique du Sud et l'Inde) ont pris des mesures transitoires pour réduire les pertes fiscales résultant du transfert des bénéfices dans le cadre de l'économie numérique (voir l'encadré 3.6 pour l'expérience sud-africaine).

ENCADRÉ 3.6. LOIS FISCALES SUD-AFRICAINES SUR LE COMMERCE ÉLECTRONIQUE

Un examen de la fiscalité de l'économie numérique en Afrique du Sud a montré que les lois fiscales permettaient aux fournisseurs étrangers de commerce électronique d'éviter l'imposition, ce qui revenait non seulement à priver le pays de recettes fiscales, mais aussi à concurrencer de manière déloyale les fournisseurs résidents qui, eux, étaient tenus de payer des impôts (Davis Tax Committee, 2014).

Donnant suite aux recommandations issues de cet examen, l'Afrique du Sud a

modifié sa loi sur la TVA en 2014 afin de prendre en compte l'économie numérique et d'uniformiser les règles du jeu pour les fournisseurs locaux et les fournisseurs étrangers dans l'économie numérique. Les fournisseurs étrangers de services de commerce électronique (tels que musique, livres électroniques, jeux en ligne, paris électroniques et logiciels) sont désormais tenus de s'enregistrer comme fournisseurs assujettis à la TVA ; ceux dont le chiffre d'affaires en Afrique du Sud atteint le seuil de 50.000 rands sont soumis à une taxe en aval.

Les services sont considérés comme ayant été fournis en Afrique du Sud - et donc comme étant assujettis à la taxe - si le paiement a été effectué par une banque sud-africaine ou si le service a été vendu à un résident en Afrique du Sud.

Entre juin 2014 et septembre 2017, plus de 200 entités étrangères produisant des services numériques se sont enregistrées en Afrique du Sud et ont payé des impôts de près de 2 milliards de rands (Trésor public, 2018).

TABLEAU 3.4. INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION DANS CERTAINS PAYS, 2012–2017

PAYS	2017 SCORE	2017 SCORE	2016 SCORE	2015 SCORE	2014 SCORE	2013 SCORE	2013 SCORE
Angola	167	19	18	15	19	23	22
Bénin	85	39	36	37	39	36	36
Botswana	34	61	60	63	63	64	65
Burkina Faso	74	42	42	38	38	38	38
Burundi	157	22	20	21	20	21	19
Cameroun	153	25	26	27	27	25	26
Cabo Verde	48	55	59	55	57	58	60
Rép. centrafricaine	156	23	20	24	24	25	26
Tchad	165	20	20	22	22	19	19
Comores	148	27	24	26	26	28	28
Congo	161	21	20	23	23	22	26
Rép. dém. du Congo	161	21	21	22	22	22	21
Côte d'Ivoire	103	36	34	32	32	27	29
Djibouti	122	31	30	34	34	36	36
Guinée équatoriale	171	17	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Erythrée	165	20	18	18	18	20	25
Eswatini	85	39	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ethiopie	107	35	34	33	33	33	33
Gabon	117	32	35	34	37	34	35
Gambie	130	30	26	28	29	28	34
Ghana	81	40	43	47	48	46	45
Guinée	148	27	27	25	25	24	24
Guinée-Bissau	171	17	16	17	19	19	25
Kenya	143	28	26	25	25	27	27
Lesotho	74	42	39	44	49	49	45
Libéria	122	31	37	37	37	38	41
Libye	171	17	14	16	18	15	21
Madagascar	155	24	26	28	28	28	32
Malawi	122	31	31	31	33	37	37
Mali	122	31	32	35	32	28	34
Maurice	54	50	54	53	54	52	57
Mozambique	153	25	27	31	31	30	31
Namibie	53	51	52	53	49	48	48
Niger	112	33	35	34	35	34	33
Nigéria	148	27	28	26	27	25	27
Rwanda	48	55	54	54	49	53	53
Sao Tomé-et-Principe	64	46	46	42	42	42	42
Sénégal	66	45	45	44	43	41	36
Seychelles	36	60	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Sierra Leone	130	30	30	29	31	30	31
Somalie	180	9	10	8	8	8	8
Afrique du Sud	71	43	45	44	44	42	43
Soudan du Sud	179	12	11	15	15	14	N/A
Soudan	175	16	14	12	11	11	13
Tanzanie	103	36	32	30	31	33	35
Togo	117	32	32	32	29	29	30
Ouganda	151	26	25	25	26	26	29
Zambie	96	37	38	38	38	38	37
Zimbabwe	157	22	22	21	21	21	20

Note: (1) le nom Swaziland a été remplacé par Eswatini conformément aux réalités politiques actuelles. (2) l'échelle est de 0 to 1000, où 0 signifie très corrompu et 100 pas corrompu du tout.

Source: Transparency International disponible à https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table

CORRUPTION

La corruption, symptôme d'une mauvaise gouvernance économique, est un défi pour la plupart des pays africains et sape le recouvrement des impôts (Imam et Jacobs, 2007). Dans un échantillon de 49 pays africains, 16 ont vu leur indice de perception de la corruption s'améliorer (notamment Bénin, Éthiopie, Kenya, Rwanda, Tchad et Zimbabwe),

huit n'ont vu quasiment aucun changement (notamment Afrique du Sud, Cameroun, Égypte et Nigéria) et huit autres ont vu leur indice se détériorer (Angola, Botswana, Ghana, Lesotho, Maurice, Mauritanie et Mozambique, notamment) (tableau 3.4) (Transparency, 2017). Seuls cinq pays (Botswana, Cabo Verde, Maurice, Namibie Rwanda et Seychelles) avaient des indices supérieurs à 50 en 2017.

Lorsque les perceptions de corruption sont élevées, les résidents sont moins disposés à payer des impôts, craignant que leurs impôts ne soient mal utilisés ou détournés (Barone et Mocetti, 2011 ; Baum et coll. 2017). La rationalisation de la gestion des finances publiques et l'amélioration de l'efficacité et de l'équité des dépenses publiques renforceront la confiance dans le système et augmenteront le civisme fiscal et le recouvrement des recettes.

L'Afrique, qui a un écart de 3 % du PIB entre la moyenne des recettes fiscales et la capacité fiscale, a les scores moyens les plus faibles au monde pour ce qui est des indicateurs de corruption et de responsabilité démocratique. En améliorant ces scores et en les rapprochant de la médiane mondiale, on pourrait réduire considérablement cet écart (voir encadré 3.7 ; Coulibaly, B.S. et D. Gandhi (2018).

PRESSION POUR ATTIRER LES INVESTISSEMENTS

Les pays du monde entier offrent des incitations fiscales pour attirer les investisseurs étrangers, renonçant ainsi aux recettes fiscales qui auraient été perçues par le pays. Pourtant, les données indiquent que les incitations et les conventions fiscales sont d'une efficacité douteuse pour ce qui est d'attirer les investissements, surtout lorsque la principale motivation à investir est l'accès aux ressources naturelles ou à un marché particulier (Tanzi et Zee, 2001). Les incitations fiscales font l'objet d'abus et jouent un rôle mineur dans la détermination du lieu d'investissement (Tanzi et Zee, 2001), tandis

que les conventions fiscales qui cèdent des droits d'imposition à d'autres pays entraînent souvent une perte de recettes fiscales qui dépasse de loin les gains tirés des investissements étrangers (Van de Poel, 2016 ; voir aussi chapitre 6).

Les exonérations fiscales et les taux d'imposition préférentiels sont les types d'incitations fiscales les plus répandus en Afrique. Elles semblent essentiellement inefficaces (voir le chapitre 2).

Les pays africains, dont la plupart sont des importateurs de capitaux, ont peu à peu cédé leurs droits d'imposition sur les revenus obtenus au sein de leur juridiction par le biais de traités basés sur la résidence, qui comportent peu de dispositions attribuant des droits d'imposition au pays où le revenu est obtenu (Hearson, 2016).

Bien que les déductions fiscales soient recommandées comme une forme plus efficace d'incitations fiscales - parce que l'avantage dépend du coût de l'investissement et non de ses bénéfices - certains pays africains accordent des déductions fiscales qui sont supérieures au coût de l'investissement encouru, perdant ainsi des recettes potentielles.

CONCILIER LES BESOINS EN REVENUS ET L'ÉQUITÉ FISCALE

Avec la nécessité de disposer de recettes suffisantes, l'équité est un objectif important de la fiscalité : adapter le recouvrement des recettes aux besoins de développement (Musgrave et Musgrave, 1976).

ENCADRÉ 3.7. TIRER PARTI DE LA GOUVERNANCE POUR MOBILISER LES RECETTES FISCALES

La capacité fiscale moyenne en Afrique subsaharienne est la plus faible du monde, à 20 % du PIB, d'après une évaluation des perspectives de mobilisation de recettes fiscales supplémentaires pour financer le développement durable en Afrique (Coulibaly et Gandhi, 2018). En utilisant des données jusqu'en 2015, l'étude a montré que les recettes fiscales non liées aux ressources naturelles avaient augmenté en pourcentage du PIB, mais pas suffisamment. Pour combler ce déficit, l'étude a recommandé que les pays africains améliorent à la fois leur capacité fiscale et leur efficacité fiscale.

L'étude a estimé que si on améliorait l'efficacité pour atteindre le niveau idéal de près de 1 (100 %), on pourrait accroître les recettes fiscales de 3,9 % du PIB, ce qui porterait le recouvrement des recettes dans les pays africains à près de la capacité fiscale moyenne de 20 %. L'étude a également estimé qu'atteindre un ratio plus élevé, soit 24 % du PIB, pour accélérer la réalisation des objectifs de développement durable nécessiterait d'augmenter encore de 4 points de pourcentage du PIB la capacité fiscale. L'amélioration de la gouvernance (mesurée par la corruption et la responsabilité dans

le Guide international des risques-pays) permettrait de réduire les inefficacités et aiderait à mobiliser environ 110 milliards de dollars supplémentaires par an, soit près de la moitié du déficit moyen de financement des investissements, estimé à 230 milliards de dollars, pendant la période 2015-2020. C'est là une illustration du potentiel des pays africains de générer des recettes fiscales supplémentaires en renforçant la gouvernance économique, notamment en luttant contre la corruption et en favorisant la responsabilisation et la transparence dans la gestion des finances publiques.

Les données indiquent que les incitations et les conventions fiscales sont d'une efficacité douteuse pour ce qui est d'attirer les investissements, surtout lorsque la principale motivation à investir est l'accès aux ressources naturelles ou à un marché particulier.

L'équité exige que les personnes ayant le même revenu ou la même richesse paient le même montant d'impôt (équité horizontale) et que les personnes ayant un revenu ou une richesse supérieurs paient plus d'impôt (équité verticale ; Black, Calitz et Steenkamp, 2015).

L'équité est une préoccupation importante pour la fiscalité en Afrique, étant donné les niveaux de pauvreté et d'inégalité et l'importance du secteur informel. L'incapacité à éliminer l'inégalité sape la croissance économique et le développement et, dans certains cas, constitue une des causes profondes de tensions sociales et de conflits violents (Langer et Stewart, 2015).

L'équité fiscale est déterminée par qui supporte la charge finale d'un impôt. La conception du système fiscal joue donc un rôle clé puisqu'un système mal conçu peut rendre les pauvres encore plus pauvres (Bird et Zolt, 2005). Pour promouvoir l'équité, les politiques fiscales doivent s'appuyer sur des études d'incidence fiscale. Les politiques gouvernementales doivent répondre aux défis de l'équité sans compromettre indûment les recettes fiscales nécessaires pour financer les politiques de réduction de la pauvreté et des inégalités, qui sont au cœur des objectifs de développement durable.

Lorsqu'on évalue l'équité, il est important de tenir compte de l'équité de l'ensemble du régime fiscal, et non seulement de telle ou telle composante de l'impôt. « Rendre le système dans son ensemble progressif n'exige pas que chaque impôt, pris individuellement, soit progressif » (Mirrlees *et al.*, 2011). Un impôt ne peut à lui seul répondre à tous les principes d'une fiscalité

judicieuse : suffisance des recettes fiscales, équité, efficacité économique et efficacité administrative. Les taxes de portée générale comme la TVA peuvent être économiquement et fiscalement efficaces, mais leur impact peut être régressif. Les régimes fiscaux progressifs ont le potentiel de réduire les inégalités, mais pour parvenir à un développement durable, ils doivent s'accompagner de dépenses publiques efficaces et d'un système social réactif. L'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés peut être conçu pour être progressif, mais son impact sur l'activité économique peut réduire les recettes fiscales, en particulier dans les pays ayant un secteur informel très important.

L'évaluation de l'équité passe également par l'examen des mesures de dépenses publiques qui réduisent les inégalités par la redistribution des revenus. L'évaluation du caractère progressif ou régressif d'un régime fiscal doit donc tenir compte de l'effet de tous les impôts sur les différents individus ou ménages, ainsi que des effets des transferts monétaires et autres avantages publics (Varela, 2016).

La fiscalité progressive, si elle est bien conçue, pourrait réduire les inégalités en permettant aux travailleurs à faible revenu de consacrer une plus grande part de leur revenu à l'épargne et à l'investissement, améliorant ainsi leur situation économique. En outre, en stimulant les recettes, la fiscalité progressive permet aux gouvernements de financer des services essentiels, comme l'éducation et la santé, qui favorisent les ménages à faible revenu, et d'investir dans des infrastructures propices à la croissance et à l'équité sociale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Le ratio global pondéré des recettes fiscales par rapport au PIB pour le continent est en baisse depuis 2004, ce qui montre que la croissance des recettes fiscales est plus lente que celle des revenus. La baisse globale du taux de pression fiscale entre 2000 et 2018 reflète la baisse de ce ratio dans 29 pays africains, dont de grandes économies comme l'Angola, l'Éthiopie, le Kenya, le Maroc et le Nigéria. Dans le même temps, toutefois, 9 pays avaient un ratio impôts/PIB d'au moins 10 % en 2000 contre 16 en 2018. Quatre pays ont augmenté leur ratio d'au moins 10 points de pourcentage entre 2000 et 2018 et 7 l'ont accru de 5-9 points de pourcentage.

Les impôts indirects dominent l'impôt sur le revenu, faisant entrevoir la possibilité que les régimes fiscaux soient régressifs, mais cela laisse aussi une marge de manœuvre pour percevoir des recettes supplémentaires provenant des impôts sur le revenu. La faible capacité fiscale globale et les écarts fiscaux importants indiquent qu'il est possible de générer des recettes fiscales supplémentaires en comblant ces écarts. Grâce à des réformes fiscales globales, l'Afrique pourrait générer chaque année des recettes fiscales supplémentaires représentant 3 % du PIB (72 milliards de dollars).

Pour atteindre les objectifs de développement durable et réaliser les aspirations de l'Agenda 2063, les pays africains doivent accroître la production de recettes d'une manière équitable et durable :

1. Pour faire en sorte que le régime fiscal soit progressif, neutre, équitable et efficace, les gouvernements africains devraient axer leurs efforts sur le système dans son ensemble, plutôt que sur chaque impôt pris séparément. De cette façon, les gouvernements pourraient trouver d'autres occasions d'élargir l'assiette fiscale, de créer plus de certitude pour les contribuables et de contextualiser toute norme mondiale.

Le ratio global pondéré des recettes fiscales par rapport au PIB pour le continent est en baisse depuis 2004, ce qui montre que la croissance des recettes fiscales est plus lente que celle des revenus.

2. Pour élargir l'assiette fiscale, les pays africains doivent assujettir à l'impôt des contribuables de plus en plus divers.
 - La faible contribution de l'impôt sur la masse salariale, de l'impôt sur le travail et de l'impôt foncier (imposition des revenus fonciers) indique les domaines auxquels il convient d'accorder une attention particulière pour accroître les recettes en élargissant l'assiette fiscale.
 - Les gouvernements devraient formuler des politiques visant à intégrer l'économie informelle et l'agriculture dans le système fiscal, en prenant soin d'éviter de nuire aux travailleurs à faible revenu.
3. Pour approfondir l'assiette fiscale, les pays africains doivent revoir leur réglementation en matière de TVA afin de combler les lacunes en matière de politique (utilisation excessive d'exonérations et de taux zéro ou réduits). De nombreux pays africains ont une efficacité de perception de la TVA bien inférieure à 50 %, ce qui indique que l'amélioration de la perception de la TVA pourrait accroître la perception globale des recettes fiscales. (Les lacunes en matière de respect des obligations fiscales sont traitées au chapitre 5 sur l'administration fiscale.)

4. Les gouvernements africains devraient tirer parti des technologies de l'information et de la communication afin d'améliorer la production de recettes. Ils pourraient promouvoir la diffusion des technologies de l'information en prenant les mesures suivantes :
5. Utiliser la politique fiscale pour favoriser la diffusion de la technologie de de l'information. Celle-ci facilite la numérisation de l'information économique et l'imposition de l'activité économique. On pourrait exploiter les technologies de l'information pour attirer davantage d'agents économiques dans le système fiscal (par exemple, en enregistrant les travailleurs informels, en ayant recours à la déclaration électronique des impôts et en simplifiant les procédures de paiement) et leur permettre de s'acquitter plus facilement de leurs obligations au titre de politiques fiscales équitables.
6. Les gouvernements africains devraient soutenir le développement de l'économie numérique afin d'élargir le type d'activités économiques susceptibles de générer des recettes supplémentaires. Ce faisant, ils doivent mettre en place l'infrastructure et le cadre juridique nécessaires pour se préparer aux opérations économiques complexes de l'économie numérique, qui sont exposées à l'évasion et à la fraude fiscales.

Les gouvernements africains devraient améliorer la gouvernance en matière de recouvrement des recettes fiscales en luttant contre la corruption et en renforçant la responsabilisation afin de réduire les insuffisances en matière de recouvrement des impôts, ce qui aiderait de mobiliser des recettes fiscales supplémentaires représentant 3 % du PIB.

■ Pour atteindre les objectifs de développement durable et réaliser les aspirations de l'Agenda 2063, les pays africains doivent accroître la production de recettes d'une manière équitable et durable .

ANNEXE 3.1 MESURE DE LA PERFORMANCE EN MATIÈRE DE TVA EN AFRIQUE

La mesure la plus utilisée dans les documents traitant de questions fiscales pour mesurer la performance en matière de TVA est l'indicateur d'efficacité de la perception de la TVA proposé par Ebrill *et al.*, (2001), qui mesure les recettes effectives de TVA en proportion des recettes potentielles de TVA (en supposant une application parfaite d'une TVA uniforme sur toute consommation, soit un coefficient d'efficacité C de 1 ou 100 %.

Il est calculé comme suit :

$$\text{Efficacité de perception de la TVA} = \frac{\text{Recettes effectives de TVA}}{\text{Taux normal} * \text{Consommation finale}}$$

Les écarts par rapport à un coefficient d'efficacité de 1 ou 100 % (la TVA de référence) indiquent une inefficacité dans le recouvrement de la TVA, qui peut résulter de lacunes en matière soit de politique, soit de respect des obligations fiscales (Cnossen 2015). Les lacunes en matière de politique résultent des dispositions de la politique ou de la législation sur la TVA relatives aux exonérations, aux taux nuls et aux autres taux réduits. Les lacunes en matière de respect des obligations renvoient aux faiblesses de l'administration de la TVA qui se traduisent par des recettes inférieures à ce que l'on pourrait attendre

de la politique ou de la législation en matière de TVA, notamment l'inefficacité opérationnelle, le manque de capacités et la fraude. Bien que la mesure de l'efficacité de perception de la TVA ait ses limites (voir Keen, 2013), elle constitue un indicateur utile de la performance d'un pays en matière de TVA.⁶

Le coefficient d'efficacité de perception n'indique pas à lui seul dans quelle mesure les lacunes en matière de politique ou de respect des obligations expliquent l'écart entre la perception de la TVA et la TVA de référence ; l'examen des lois sur la TVA et de l'efficacité de l'administration fiscale dans divers pays aide à contextualiser les lacunes qui entravent la perception des recettes TVA. Le chapitre 5 passe en revue les questions relatives à l'administration fiscale en Afrique, en mettant en lumière les insuffisances de la politique gouvernementale et les actions qui entraînent des lacunes en matière de recouvrement de la TVA.

⁶ Parmi ces limites, on peut citer le manque de fiabilité des données sur la consommation, en particulier en Afrique. Keen (2013) a également relevé des lacunes techniques, notamment le manque d'uniformité dans la définition de la consommation d'un pays à l'autre, le traitement des achats des non-résidents et la consommation du secteur public, ce qui pourrait conduire à une surestimation de la TVA et compromettre la comparaison entre pays.

ANNEXE 3.2 TAUX MOYEN DE L'IMPÔT DES SOCIÉTÉS PAR RÉGION OU GROUPE, 2018

RÉGION OU GROUPE	TAUX MOYEN	TAUX MOYEN PONDÉRÉ	NOMBRE DE PAYS
Afrique	28,81%	28,39%	50
Asie	20,65%	26,42%	46
Europe	18,38%	25,43%	49
Amérique du Nord	23,01%	26,22%	33
Océanie	22,00%	27,04%	17
Amérique du Sud	28,08%	32,20%	13
BRICS	28,40%	27,33%	5
UE	21,86%	26,03%	28
G20	27,37%	27,18%	19
G7	27,63%	27,21%	7
OCDE	23,93%	26,58%	36
World	23,03%	26,47%	208

Source: Tax Foundation 2018, Corporate Tax Rates Around the World 2018

RÉFÉRENCES

- Adeyiga, George K. 2013. "Baseline Study of Ghana's Tax System. Baseline Study of Ghana's Tax System [en ligne]." Disponible à l'adresse : <http://www.maketaxfair.net/assets/Ghana-Baseline-study-310713.pdf> (consulté le 18 novembre 2018).
- Banque asiatique de développement 2018. "Understanding the Digital Economy: What Is It and How Can It Transform Asia?" New Delhi : Banque asiatique de développement. Disponible à l'adresse : <https://www.adb.org/news/events/understanding-digital-economy-what-it-and-how-can-it-transform-asia> (consulté le 15 octobre 2018).
- Forum africain sur l'administration fiscale 2014. «Taxation of SMEs in Africa, Good Practices and Lessons Learned: A Case Study of the Ghana Tax Stamp Project. Pretoria. Cité dans G. Dube et D. Casale (2016), «The Implementation of Informal Sector Taxation: Evidence from Selected African Countries». eJournal of Tax Research 14 (3). Disponible à l'adresse : https://www.researchgate.net/publication/312218247_The_implementation_of_informal_sector_taxation_Evidence_from_selected_African_countries (consulté le 24 décembre 2018).
- Ayee, J. 2007. "Building Tax Compliance through Reciprocity with Government." Document présenté au Service consultatif pour les investissements étrangers lors de la Conférence régionale de la Banque mondiale, Accra, 10 et 11 janvier.
- Bakwena, Malebogo. 2012. "The Recent Economic Reforms in Botswana: A Critical Assessment." Botswana Journal of African Studies 26 (1) : 43.
- Barone, G., et S. Mocetti. 2011. "Tax Morale and Public Spending Efficiency." International Tax and Public Finance 18 (6) : 724-749. <https://doi.org/10.1007/s10797-011-9174-z>.
- Baum, A., S. Gupta, E. Kimani et S.J. Tapsoba. 2017. "Corruption, Taxes and Compliance." Document de travail 17/255. Washington : FMI. Disponible à l'adresse : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/11/17/Corruption-Taxes-and-Compliance-45379> (consulté le 30 août 2018).
- Bird, Richard et Sally Wallace. 2003. "Is It Really so Hard to Tax the Hard-to-Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes." ITP Paper 0307. Toronto: International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, Université de Toronto.
- Bird, Richard et Eric Zolt. 2005. "Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries." ITP Paper 0508. Toronto: International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, Université de Toronto.
- Black, P., E. Calitz et T. Steenkamp. 2015. Public Economics. 6ème édition: 1985. Oxford: Oxford University Press.
- CIAT (Inter-American Center of Tax Administrations). 2018. Taxation in Digital Economy. Panama City : CIAT. Disponible à l'adresse : <https://www.ciat.org/taxation-in-digital-economy/?lang=fr> (consulté le 15 octobre 2018).
- Cnossen, S. 2015. "Mobilizing VAT Revenues in African Countries." International Tax and Public Finance 22 (6) : 1077-1108. Disponible à l'adresse : https://www.researchgate.net/publication/276344974_Mobilizing_VAT_revenues_in_African_countries.
- Coulibaly, B.S. et D. Gandhi (2018). 2018. Mobilization of tax revenues in Africa State of play and policy options. Note d'orientation. Washington : Brookings Institute. Disponible à l'adresse : https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/10/Mobilization-of-tax-revenues_20181017.pdf (consulté le 16 novembre 2018).
- Davis Tax Committee (2014). "Addressing Base Erosion and Profit Shifting in South Africa." Disponible à l'adresse : http://www.taxcom.org.za/docs/New_Folder/1_per_cent20DTC_per_cent20BEPs_per_cent20Interim_%20Report_per_cent20-per_cent20-per_cent20The_percentage20Introductory_per_cent20Report.pdf (consulté le 15 octobre 2018).
- Dube, G. et D. Casale. 2016. «The Implementation of Informal Sector Taxation: Evidence from Selected African Countries». eJournal of Tax Research 14 (3) : 601-623.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). n.d. Rapport économique sur l'Afrique 2019, Rapport d'étude de cas pour le Tchad. Mimeo. Addis-Abeba: CEA
- Ebrill, L., M. Keen, J.P. Bodin et V. Summers, 2001. The Modern VAT. Washington.: Fonds monétaire international.
- Franzsen, R.C.D., et W.J. McCluskey. 2017. Property Tax in Africa: Status, Challenges, and Prospects. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible sur: <http://www.worldbank.org/en/country/nigeria/overview> (consulté le 24 août 2018).
- Gouvernement kényan, 2013. "Value Added Tax Act of Kenya, 2013." Supplément no 119 du Journal officiel du Kenya (loi no 35). Nairobi. Disponible à l'adresse : http://admin.theiguides.org/Media/Documents/VATpercent20percent20per_cent20Actper_cent202013_1.pdf.
- . 2014. « Loi de finances du Kenya, 2014. » Nairobi. Disponible à l'adresse : http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/Finance_Act_16of2014Final.pdf.
- . « Loi de finances du Kenya, 2016. » Nairobi. Disponible à l'adresse : http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/AmendmentActs/2016/FinanceAct_No38of2016.pdf.

Gouvernement mauricien. 2018. Finance (Miscellaneous Provisions) Act 2018. Port-Louis Disponible à l'adresse : <https://www.fscmauritius.org/en/fsc-newsletter/relevant-amendments-in-line-with-the-finance-miscellaneous-provisions-act-2018>.

Gouvernement nigérian. 2012. "Income Tax (Transfer Pricing) Regulations N° 1." Abuja Disponible à l'adresse : https://pwcnigeria.typepad.com/files/firs-draft-tp-regulation_april-2012.pdf.

Gouvernement rwandais. 2001. « Loi n° 06 du 20 janvier 2001 sur le code de la taxe sur la valeur ajoutée (Rwanda). » Kigali. Disponible à l'adresse :

<http://admin.theguides.org/Media/Documents/Law%20on%20Code%20of%20Value%20Added%20Tax%202001.pdf>.

Hearson, M. 2016. "Measuring Tax Treaty Negotiation Outcomes: The ActionAid Tax Treaties Dataset." Document de travail 47 du Centre international pour la fiscalité et le développement (ICTD). Brighton (Royaume-Uni) : ICTD. Disponible à l'adresse :

<http://www.ictd.ac/publication/measuring-tax-treaty-negotiation-outcomes-the-actionaid-tax-treaties-dataset/> (consulté le 18 août 2018).

IBFD (Bureau international de documentation fiscale). 2018. IBFD: Your Portal to Cross Border Tax Expertise [en ligne]. Disponible à l'adresse : <http://www.ibfd.org/> (consulté le 18 octobre 2018).

ICTD (Centre international pour la fiscalité et le développement) et UNU-WIDER (Université des Nations Unies - Institut mondial de recherche en économie du développement). 2018. The Government Revenue Dataset [base de données]. Disponible à l'adresse : <https://www.wider.unu.edu/project/government-revenue-dataset> (consulté en novembre 2018).

IEG (Groupe d'évaluation indépendant). 2012. « IEG ICR Review : Tax Modernization Project. » Rapport ICRR13952. Washington : Banque mondiale. Disponible à l'adresse : <http://documents.worldbank.org/curated/en/401541474628191025/pdf/000020051-20140625191436.pdf>.

Imam, P.A., et D.F. Jacobs. 2007. "Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East." Document de travail WP/07/270. Washington : FMI. Disponible à l'adresse : http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/118907/PIIE_FINAL%20upload.pdf.

FMI (Fonds monétaire international). 2018a. Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa Domestic Revenue Mobilization and Private Investment. Washington: FMI. Disponible à l'adresse: <https://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2018/04/30/sreo0518>.

———. 2018b. "Chad: Debt Sustainability Analysis." Rapport de pays du FMI 18/108. Washington : FMI. Disponible à l'adresse :

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2017/dsacr17262.pdf>.

Jakurti, E. 2017. "Taxing the Digital Economy: It's Complicated." Future Development [blog]. Washington : Brookings Institute. Disponible à l'adresse :

<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/12/13/taxing-the-digital-economy-its-complicated/> (consulté le 15 octobre 2018).

Joshi, A., et J. Aye. 2002. "Taxing for the State." Politics, Revenue and the Informal Sector in Ghana." IDS Bulletin 3(3) : 1-9 Disponible à l'adresse :

https://www.researchgate.net/publication/292358307_Taxing_for_the_state_Politics_revenue_and_the_in_in_in_in_Ghana (consulté en novembre 2018).

Joshi, A., W. Pritchard et C. Heady. 2014. "Taxing the Informal Economy: The Current State of Knowledge and Agendas for Future Research." Journal of Development Studies 50 (10) : 1325-1347

Kaiser, K., C. Bredenkamp et R. Iglesias. 2016. *Sin Tax Reform in the Philippines: Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development*. Directions in Development. Washington: Banque mondiale.

Keen, Michael. 2013. "The Anatomy of the VAT." Document de travail 13/111. Washington : FMI. Disponible à l'adresse :

http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/118907/PIIE_FINAL%20upload.pdf (consulté le 18 octobre 2018).

Khalidoun, I. 1967. *The Muqaddimah : An Introduction to History*, Volume 1. 2e édition. Traduit par F. Rosenthal. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Koatsa, N.J., et M.A. Nchake. 2017. *Revenue Productivity of the Tax System in Lesotho*. Roma, Lesotho: Université nationale du Lesotho.

Kundt, T.C. 2017. "Opportunities and Challenges for Taxing the Informal Economy and Subnational Taxation." K4D Emerging Issues Report. Brighton (Royaume-Uni): Institute of Development Studies.

Laffer, A.B. 2004. «The Laffer Curve: Past, Present and Future.» Document d'information 1765 (juin). Washington: The Heritage Foundation.

Langer, A., et F. Stewart. 2015. "Regional Imbalances, Horizontal Inequalities, and Violent Conflicts: Insights from Four West African Countries." Fragility, Conflict, and Violence Group. Washington: Banque mondiale.

Medina, L., A. Jonelis et M. Cangul. 2017. "The Informal Economy in Sub-Saharan Africa: Size and Determinants." Document de travail WP/17/156. Washington : FMI. Disponible à l'adresse : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/07/10/The-Informal-Economy-in-Sub-Saharan-Africa-Size-and-Determinants-45017> (consulté le 13 octobre 2018).

Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles et J. M. Poterba. 2011. *Tax by Design*. Londres : Institute for Fiscal Studies.

Moore, Mick (2013). "Africa's Tax Systems: Progress, but What is the Next Generation of Reforms?" People, Spaces, Deliberation [blog]. Washington : Banque mondiale. Disponible à l'adresse : <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/africa-s-tax-systems-progress-what-next-generation-reforms> (consulté le 23 septembre 2018)

Musgrave, R.A., et P.B. Musgrave. 1976. *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.

National Treasury. 2018. "VAT on E-Services: South Africa's Experience." Pretoria : National Treasury. Disponible à l'adresse : http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/2018-ECOSOC-ICTM_SM_Digital_ABaig.pdf (consulté le 15 octobre 2018).

National Treasury and SARS (South African Revenue Service). 2016. 2016 Tax Statistics. Pretoria Disponible à l'adresse : <http://www.sars.gov.za/AllDocs/Documents/Tax Stats/Tax Stats 2016/Tax Stats 2016 Document complet web.pdf> (consulté le 11 octobre 2018).

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2016. « Statistiques des recettes : pays africains. » OECD.Stat [base de données]. Paris : Éditions OCDE. Disponible à l'adresse : <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV> (consulté le 11 octobre 2018).

———. 2018. « Statistiques des recettes en Afrique : Ghana (édition 2017). » Statistiques fiscales de l'OCDE [base de données]. Paris : Éditions OCDE. Disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.1787/6bc4f1d2-en> (consulté le 13 octobre 2018).

Raczkowski, K., et B. Mróz. 2016. "Tax Gap in the Global Economy." Disponible à l'adresse : https://www.researchgate.net/publication/302335548_Tax_gap_in_the_global_economy.

Rahman, S.A. 2017. «Egypt: VAT Increased to 14%» *International Tax Review* [en ligne]. 23 août Disponible à l'adresse :

<http://www.internationaltaxreview.com/Article/3744500/Egypt-VAT-increased-to-14.html> (consulté en novembre 2018).

SARS (South African Revenue Service). 2018. SARS Ready to Implement VAT Rate Increase. Pretoria Disponible à l'adresse : <http://www.sars.gov.za/Media/MediaReleases/Pages/27-March-2018---SARS-ready-to-implement-VAT-rate-increase.aspx> (consulté le 18 octobre 2018).

Tanzi, V., et H. Zee. 2001. "Tax Policy for Developing Countries." *Economic Issues* 27. Washington : FMI. Disponible à l'adresse :

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/> (consulté le 30 août 2018).

Tax Foundation, 2018. *Corporate Tax Rates Around the World, 2018*, publié le 27 novembre 2018 et disponible à l'adresse <https://taxfoundation.org/corporate-tax-rates-around-world-2018/> accessed on 12 March 2019

Terkper, S. 2003. "Managing Small and Medium-Size Taxpayers in Developing Economies." *Tax Notes International*. Rapport spécial, 13 janvier 2003 : 211-234.

Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2017*, disponible à l'adresse : https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table

Van de Poel, J. 2016. "In Search of a New Balance: The Impact of Belgian Tax Treaties on Developing Countries." Bruxelles : Eurodad. Disponible à l'adresse : <http://eurodad.org/files/pdf/56ceae983f5d3.pdf> (consulté le 8 octobre 2017).

Varela, P. 2016. "What Are Progressive and Regressive Taxes?" Canberra: Australian National University, Tax and Transfer Policy Institute. Disponible à l'adresse : https://taxpolicy.crawford.anu.edu.au/files/uploads/taxstudies_crawford_anu_edu_au/2016-11/progressive_varela_feb_2016_complete.pdf (consulté le 26 août 2018).

Wanniski, 1978; «Tax, Revenues and the 'Laffer Curve'», *National Affairs-The Public Interest* 37 (Winter).

Banque mondiale. 2017a. "Modernization, Taxpayer Education Provide Good Foundation for Tax Collection in Tanzania." Washington : Banque mondiale. Disponible à l'adresse : <http://www.worldbank.org/en/results/2017/01/05/modernization-taxpayer-education-provide-good-foundation-for-tax-collection-in-tanzania> (consulté le 18 novembre 2018).

———. 2018a. «Agriculture, sylviculture et pêche, valeur ajoutée (en pourcentage du PIB). » Données des comptes nationaux de la Banque mondiale et fichiers de données des comptes nationaux de l'OCDE. Washington : Banque mondiale. Disponible à l'adresse : <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?end=2017&locations=ZG&start=1981&view=chart>

———. 2018b. *Indicateurs du développement dans le monde* [base de données]. Washington : Banque mondiale.



CHAPITRE 4

RECETTES NON FISCALES UTILISÉES POUR FINANCER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE



Les recettes non fiscales des gouvernements africains représentent 4,5 % du PIB. Leur contribution pourrait être considérablement augmentée. Le simple fait d'améliorer l'efficacité des modes de collecte accroîtrait de 2 % la part des recettes non fiscales dans le PIB. Grâce à une plus grande efficacité et à une diversification des sources, le Botswana et le Congo ont pu porter leur part à 16 % du PIB pendant la période 2000-2018.

La composition des recettes non fiscales varie d'un pays à l'autre, en fonction principalement des efforts déployés à l'échelle nationale pour innover et diversifier les sources de recettes. Les pays ont recours à divers instruments axés sur les recettes non fiscales, allant des taxes imposées à l'extraction des ressources naturelles aux redevances applicables à la pollution. Chaque pays devrait choisir ses sources de recettes non fiscales en fonction de son contexte économique, de ses objectifs de développement et de ses groupes cibles.

En raison de l'imprévisibilité des recettes non fiscales, due aux fluctuations des cours des ressources naturelles, les pays devraient se fixer des objectifs de collecte réalistes, en pratiquant une gestion financière prudente. La difficile augmentation des recettes provenant de sources non fiscales est notamment due à la fragilité des institutions, à l'inadéquation des infrastructures et à l'insuffisance des relations nouées entre l'administration centrale et les collectivités décentralisées.

INTRODUCTION

Les États mobilisent des recettes en utilisant des instruments fiscaux et non fiscaux, leurs sources non fiscales générant des recettes publiques en-dehors de tout impôt. Si les recettes non fiscales représentent une source majeure de recettes publiques, elles restent peu exploitées. Leur existence est pourtant vitale aujourd'hui pour l'Afrique. Les pays sont en effet confrontés à plusieurs problématiques, telles que la baisse de l'aide publique au développement, l'explosion de la dette, l'insuffisance des capacités à mobiliser des ressources intérieures, la piètre qualité de la gestion des finances publiques et la corruption systémique. Les prévisions montrent que le volume des financements devra fortement s'accroître pour assurer la transformation structurelle de l'Afrique et réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'Agenda 2063 (Kedir *et coll.*, 2017 ; PNUD, 2018).

Les instruments générant des recettes non fiscales sont plus variés que les instruments fiscaux. Ils incluent les redevances, les taxes applicables aux droits miniers, les dividendes versés au titre des investissements de l'État dans des entreprises publiques et des portefeuilles d'actions, les fonds souverains d'investissement et les participations souscrites par l'administration publique dans le capital de coentreprises gérées avec des opérateurs privés. Les autres sources incluent les frais de délivrance des licences commerciales en cas de création d'entreprises, les permis de construire, les frais d'enregistrement des naissances, des mariages ou des décès, ainsi que de délivrance des certificats y afférents. Les frais applicables aux administrés et aux prestations de services sont également importants. Ils concernent les baux des bâtiments publics et d'autres établissements, les inscriptions scolaires et universitaires, les soins hospitaliers et les entrées payées par les touristes dans les musées et les parcs. Si les pays richement dotés en ressources naturelles dépendent fortement des redevances minières imposées à l'extraction et à la vente du pétrole et des minéraux, les pays moins pourvus reposent davantage sur les taxes administratives, les amendes et les autres sources de recettes dues aux prestations de services.

Les recettes non fiscales peuvent résoudre plusieurs difficultés structurelles de la collecte des recettes. La majeure partie des problèmes pratiques de l'imposition des activités économiques informelles

ne limitent par exemple pas la collecte des recettes non fiscales. Ces dernières peuvent être aussi facilement perçues auprès des acteurs économiques du secteur informel qu'auprès du secteur formel. Les frais imposés aux administrés (notamment pour des services médicaux et éducatifs) et le paiement des services fournis (tels que l'approvisionnement en eau, en électricité et en télécommunications) peuvent également être prélevés sur les services utilisés par tous les administrés.

L'expérience acquise par les pays montre que les instruments générant des recettes non fiscales, et leurs résultats, varient fortement en fonction des contextes nationaux. L'Afrique a perçu environ 133 milliards de dollars au titre des recettes non fiscales en 2017. Ce montant est considérable lorsqu'il est comparé au chiffre manquant des financements destinés aux investissements effectués dans le développement de l'Afrique (230 milliards de dollars) (Coulibaly et Gandhi, 2018). Il est supérieur au total des pertes dues aux flux financiers illicites en Afrique chaque année (100 milliards de dollars) (CEA, 2018b). Les pays assurent toutefois une partie très variable de ces montants, en fournissant entre moins de 1 % et plus de 10 % du total, d'une année sur l'autre.

Les recettes non fiscales peuvent devenir une source plus importante. Leur diversité offre la possibilité d'accroître les montants perçus et de réaliser d'autres grands objectifs. Les pays peuvent par exemple imposer des taxes sur les modes de production et de consommation dangereux pour l'environnement, et utiliser les recettes perçues pour réduire les dommages causés à l'environnement ou atténuer leurs effets. Les recettes non fiscales peuvent également favoriser la décentralisation solidaire, en permettant aux collectivités décentralisées de percevoir et d'utiliser les recettes non fiscales aux fins du développement. De même, la souplesse des instruments générant des recettes non fiscales peut résoudre plusieurs des difficultés structurelles persistantes de la collecte des impôts, telles que l'imposition des sociétés multinationales, notamment grâce à l'application de taxes plus directes (CEA, 2018c).

Le présent chapitre fournit un aperçu des tendances et des rendements des recettes non fiscales. Il examine également les

principales composantes de ces recettes. Il analyse enfin les difficultés institutionnelles, administratives et réglementaires existantes.

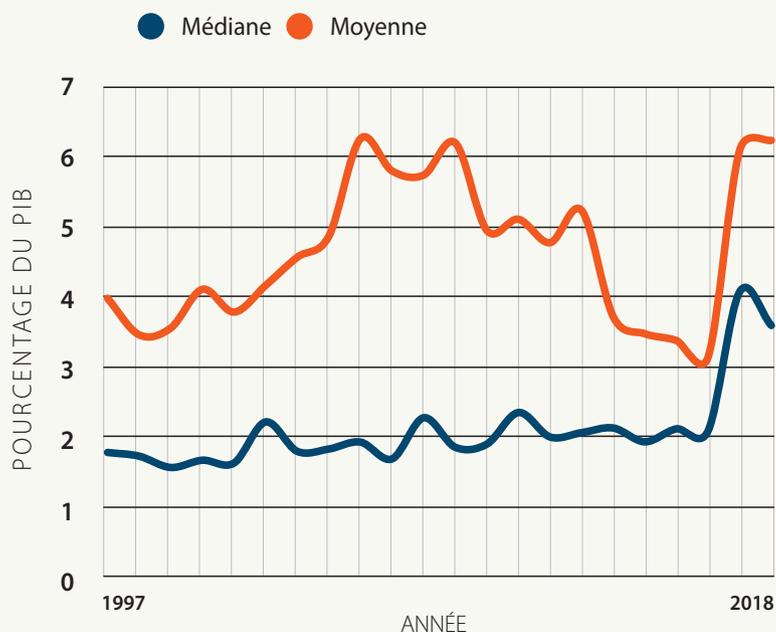
ÉVALUATION DES RECETTES NON FISCALES

TENDANCES ET RENDEMENTS

Les recettes non fiscales moyennes de l'Afrique ont augmenté de 1997 à 2008, en raison principalement de la flambée des cours des produits de base. Elles ont ensuite fortement chuté, en particulier après 2012, suite à l'effondrement des cours (figure 4.1)¹. Toutefois, malgré l'instabilité et la baisse récente des cours, les pays africains ont mobilisé 133 milliards de dollars de recettes non fiscales en 2017 (soit 6,1 % du PIB). Les données varient fortement d'un pays à l'autre.

¹ L'analyse exposée dans la présente section utilise les données relatives à 41 pays ; les séries de données des Trésors publics des pays, mises au point par le Centre international pour la fiscalité et le développement ; et les données de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (Université des Nations Unies), consultées en septembre 2018 (ICTD et UNU-WIDER, 2018). L'annexe 4.1 présente plus de détails sur les données relatives aux recettes non fiscales.

FIGURE 4.1. RECETTES NON FISCALES EN AFRIQUE EN 1997-2018



Source : D'après les données du Centre international pour la fiscalité et le développement et de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement pour 1997-2016, consultées en septembre 2018 ; le FMI (2018a) pour 2017 ; et les prévisions de la CEA (2018k) pour 2018.

Seuls 10 pays ont collecté au moins 6 % du PIB au titre des recettes non fiscales en 2018.

Seuls 10 pays ont collecté au moins 6 % du PIB au titre des recettes non fiscales en 2018 (figure 4.2). En queue de peloton, 8 pays ont levé moins de 2 % du PIB. L'évaluation a donné lieu à plusieurs faits étonnants. Le Tchad, qui ne figure pas parmi les 20 premiers pays, a collecté 76,92 milliards de francs CFA, soit plus du double de son objectif de 2016 (35,29 milliards de francs CFA), ce qui représente une augmentation de 117,9 % (CEA, 2018a).

Si, en 2018, les pays les plus performants étaient les pays exportateurs de pétrole et les pays richement

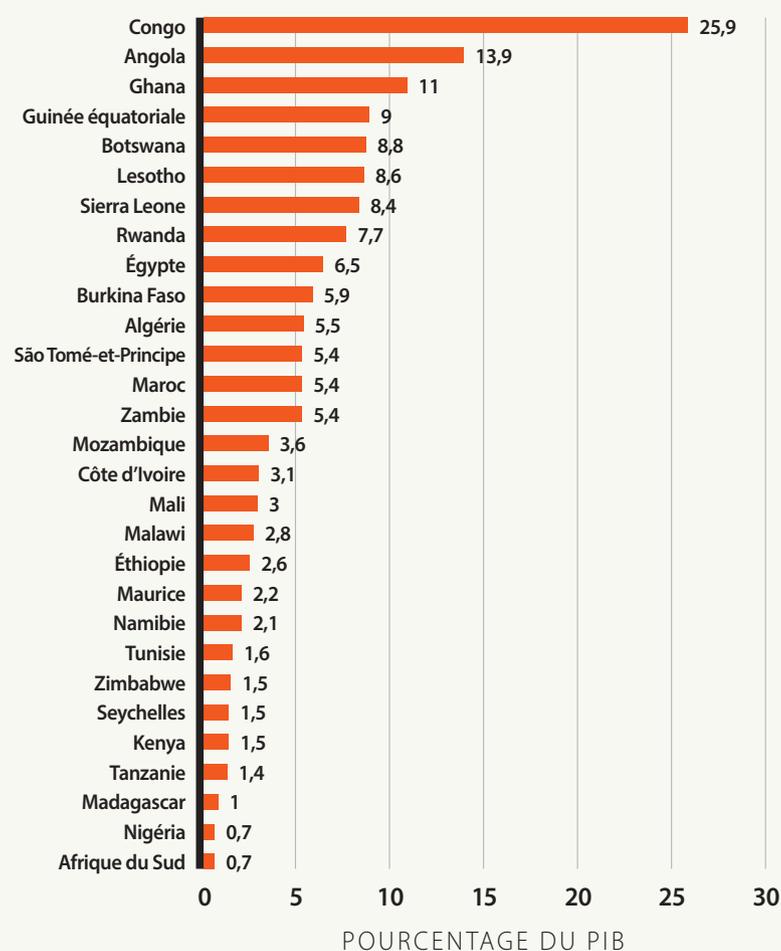
dotés en minéraux, il n'en a pas toujours été ainsi les autres années. Les recettes non fiscales perçues par les pays exportateurs de pétrole ont atteint 15 % du PIB en 2008, devant le groupe des pays peu pourvus en minéraux (8 % en 2008) (figure 4.3). Depuis 2008, ce pourcentage a fortement baissé pour les deux groupes de pays, à seulement 2 % et 4 % du PIB. Ces 18 dernières années, les recettes non fiscales ont assuré entre 3 % et 4 % du PIB des pays richement dotés en minéraux et moins de 3 % du PIB des pays importateurs de pétrole.

L'Afrique centrale a été la sous-région la plus performante depuis 2000, avec un ratio recettes non fiscales/PIB atteignant un pic de 16 % en 2005, suivie par l'Afrique du Nord (à l'exclusion de la Libye) et l'Afrique australe. En Afrique du Nord, ce ratio a atteint 7,3 % en 2008, mais a chuté à 4,7 % en 2018. Pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique de l'Ouest, ce ratio s'est en moyenne établi à 3 % et 2 %, respectivement, entre 1997 et 2018, avec une nette tendance à la hausse ces dernières années.

Comparée aux autres régions en développement, l'Afrique affiche des résultats modestes pour la mobilisation des recettes non fiscales sur la période 1997-2016. Elle se classe au-dessus de l'Amérique latine et des Caraïbes, au même niveau que l'Asie du Sud, et derrière le Moyen-Orient, l'Europe et l'Asie centrale, et l'Asie de l'Est et le Pacifique. Le Moyen-Orient a prélevé à lui seul près du double de la part du PIB de chacune des autres régions.

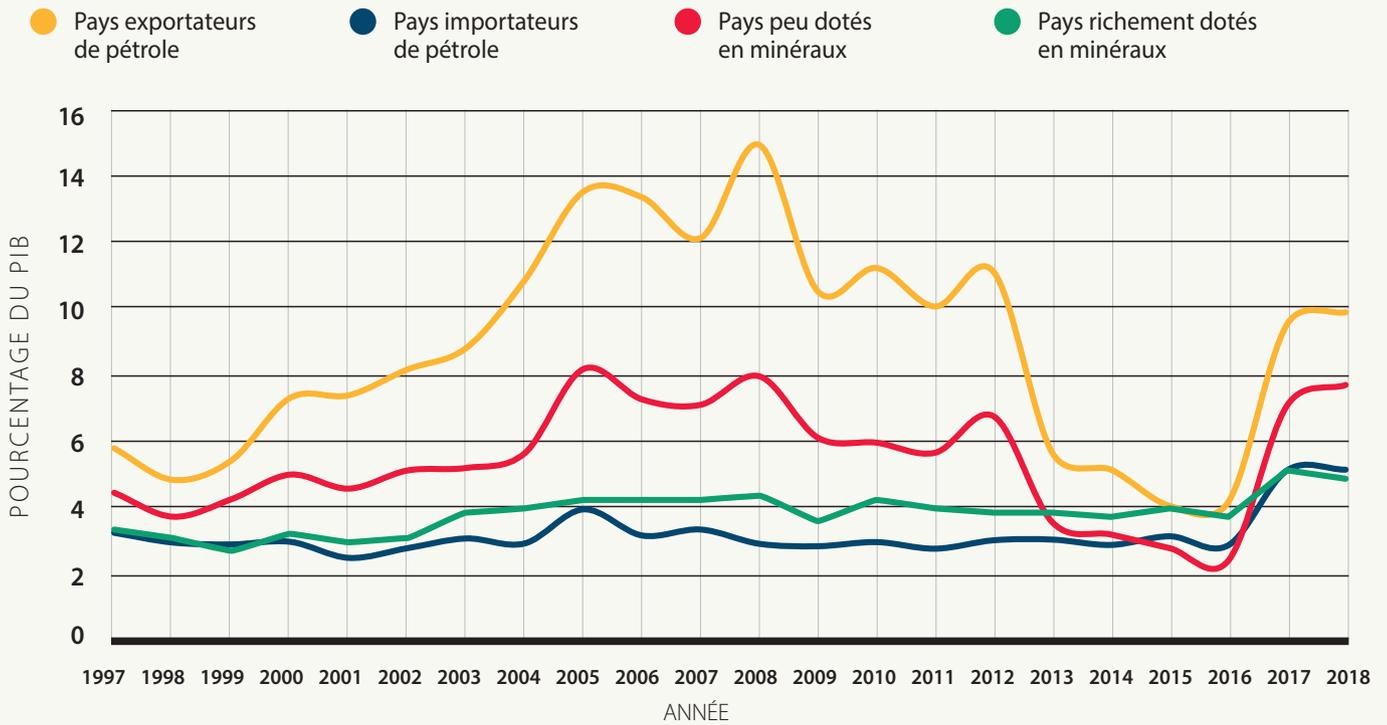
Les résultats modestes de l'Afrique laissent penser que des améliorations sont possibles dans la mobilisation des recettes non fiscales. Plusieurs points de vue exprimés dans des publications de finances publiques affirment que l'augmentation des recettes non fiscales s'accompagne d'une baisse des recettes fiscales. Le lien négatif entre les deux types de recettes influe également sur

FIGURE 4.2. COLLECTE DES RECETTES NON FISCALES, PAR PAYS, 2018



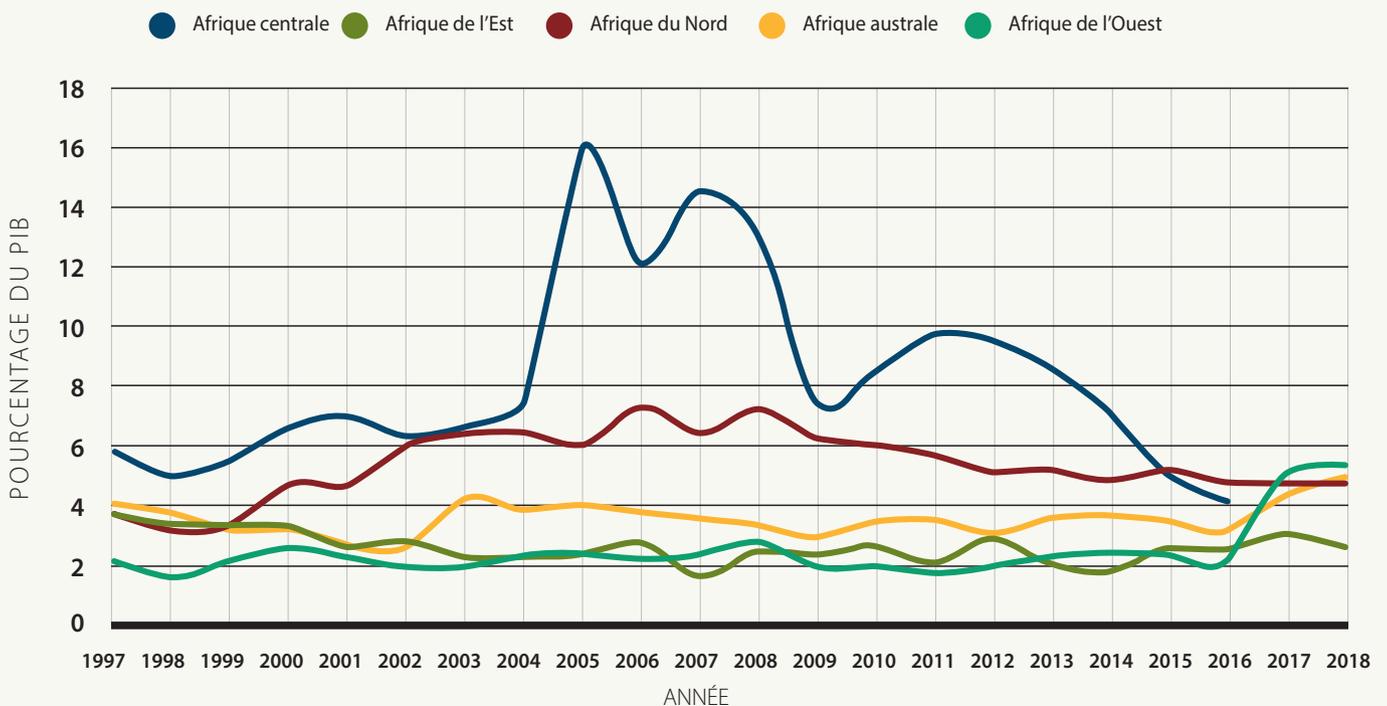
Source : CEA (2018k).

FIGURE 4.3. RECETTES NON FISCALES PAR GROUPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE EN 1997-2018



Source : D'après les données du Centre international pour la fiscalité et le développement et de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement pour 1997-2016, consultées en septembre 2018 ; le FMI (2018a) pour 2017 ; et les prévisions de la CEA (2018k) pour 2018.

FIGURE 4.4. RECETTES NON FISCALES PAR GROUPEMENT SOUS-RÉGIONAL EN AFRIQUE EN 1997-2018



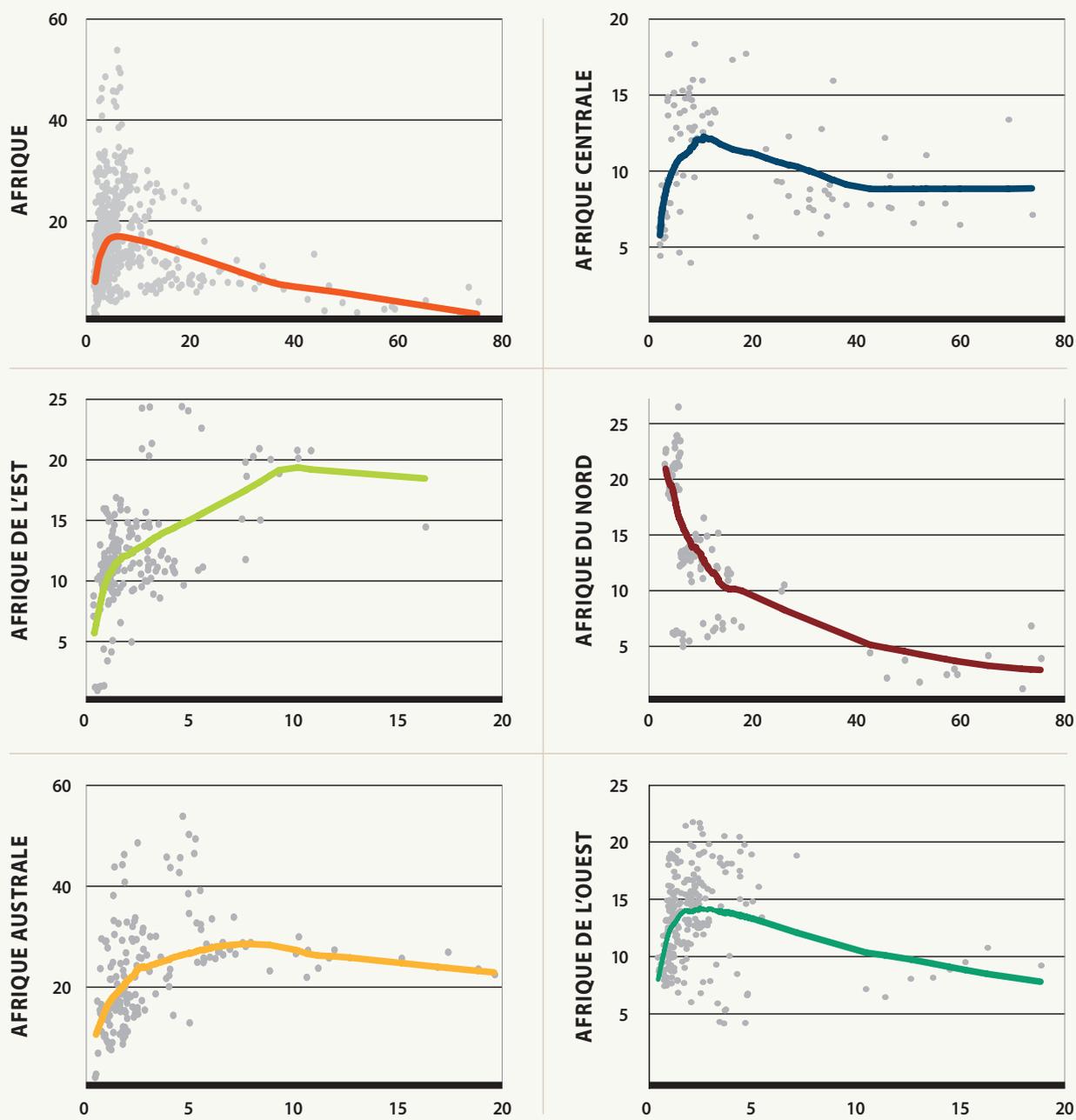
Source : D'après les données du Centre international pour la fiscalité et le développement et de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement pour 1997-2016, consultées en septembre 2018 ; le FMI (2018a) pour 2017 ; et les prévisions de la CEA (2018k) pour 2018.

ENCADRÉ 4.1. LIEN ENTRE LES RECETTES NON FISCALES ET LES RECETTES FISCALES

Les figures ci-après montrent les différents liens qui existent entre les recettes non fiscales et les recettes fiscales par sous-région. En Afrique, le lien est non linéaire : les recettes non fiscales augmentent au même rythme que les recettes fiscales jusqu'à un certain seuil (lorsque les premières représentent environ 10 % du PIB). Elles diminuent ensuite alors que les recettes fiscales continuent de croître. Au niveau des sous-régions, il existe une corrélation positive en Afrique de l'Est et en Afrique australe ; une corrélation négative en Afrique du Nord ; et une corrélation non linéaire en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest.

FIGURE 1 DE L'ENCADRÉ Recettes fiscales et non fiscales, 2000-2016

Axe gauche: Recettes fiscales (en % du PIB). *Axe inférieur:* Recettes non fiscales (en pourcentage du PIB)



Source : D'après les données du Centre international pour la fiscalité et le développement et de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (2018), consultées en septembre 2018.

le niveau démocratique des pays. Ce lien est étudié de manière empirique dans le présent rapport pour plusieurs économies africaines, selon la méthode de régression non paramétrique (régression locale pondérée). Les résultats montrent toutefois une réalité plus nuancée. Sur l'ensemble du continent, le lien montre que si, dans un premier temps, les recettes fiscales augmentent au même rythme que les recettes non fiscales jusqu'à un certain seuil, dans un deuxième temps, les premières diminuent tandis que les secondes continuent de croître. Le lien varie d'un sous-groupe régional à l'autre (voir encadré 4.1).

IMPRÉVISIBILITÉ DES RECETTES NON FISCALES

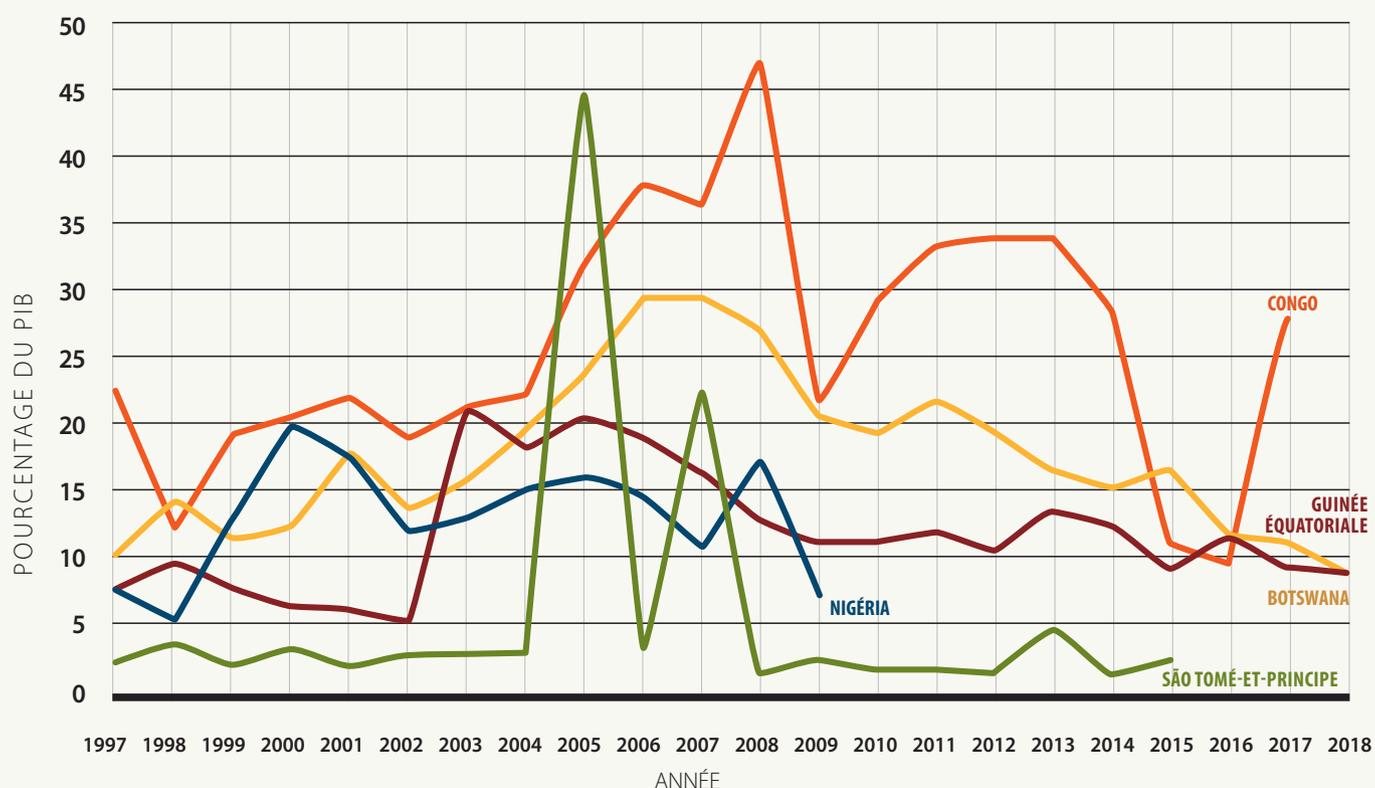
Contrairement aux recettes fiscales, dont l'imprévisibilité est faible à modérée, les recettes non fiscales prélevées par les pays africains sont extrêmement irrégulières (voir tableau A4.1 de l'annexe 4.1). Leur imprévisibilité rend incertaines les prévisions annuelles établies pour les recettes fiscales et les dépenses, ce qui crée un risque pour les finances publiques, en particulier dans les pays

fortement endettés. La figure 4.5 montre les pays dont les recettes non fiscales ont été très irrégulières pendant la période 1997-2018. Par exemple, celles du Congo ont fluctué entre 9,5 % et 47 % du PIB.

Les pays richement dotés en ressources naturelles ont été les moins performants en termes d'imprévisibilité, en raison de leur dépendance quasiment exclusive à l'égard des rentes provenant des ressources : lorsque les cours des produits de base baissent, les recettes non fiscales baissent également. Plusieurs pays importateurs de pétrole, tels que l'Éthiopie et la Tanzanie, affichent également des résultats qui laissent à désirer au titre de la collecte des recettes non fiscales.

Cette imprévisibilité est en partie due à la piètre qualité de la conception et de la gestion des recettes non fiscales en tant que moyens d'action. Plusieurs pays africains, tels que l'Algérie, Cabo Verde, les Comores, le Maroc, le Mozambique, le Rwanda, le Sénégal et la Zambie, ont, ces dix dernières années, tiré parti de leur forte croissance pour augmenter

FIGURE 4.5. RECETTES NON FISCALES D'UN GROUPE DE PAYS, MARQUÉES PAR UNE FORTE IMPRÉVISIBILITÉ, 1997-2018



Source : D'après les données du Centre international pour la fiscalité et le développement et de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (2018) pour 1997-2016, consultées en septembre 2018 ; le FMI (2018a) pour 2017 ; et les prévisions de la CEA (2018k) pour 2018

leurs recettes non fiscales. D'autres pays, tels que le Cameroun, le Gabon, le Ghana, la Guinée, le Nigéria et le Zimbabwe, n'ont pas réussi à mobiliser les recettes non fiscales prévues, en raison de règles budgétaires insuffisamment strictes.

INSTRUMENTS GÉNÉRANT DES RECETTES NON FISCALES ET RÉSULTATS

Les pays n'appliquent qu'une petite partie de ces nombreux instruments à l'échelle nationale. Les instruments utilisés par exemple par le Kenya au titre des recettes non fiscales incluent les revenus de la propriété ; les autorisations d'exercice d'une activité commerciale ; les cotisations versées à la Sécurité sociale ; les amendes, les contraventions et les confiscations ; les intérêts et les revenus provenant de locations (CEA, 2018d). Le Tchad révisé actuellement la liste de ses instruments générant des recettes non fiscales. Il a supprimé les taxes imposées aux véhicules à moteur, en les remplaçant par une taxe sur les produits pétroliers, et remplacé les frais d'embarquement par une taxe sur la modernisation des aéroports. Cette dernière varie en fonction de la classe du billet d'avion (CEA, 2018a). Le Tchad a également supprimé une série de prélèvements, notamment sur les téléphones mobiles et les produits audiovisuels (qui servaient à financer le Fonds national pour le développement des sports), ainsi que sur les médicaments antirétroviraux, les divers timbres fiscaux destinés à des contrats et les cartes SIM. Ces prélèvements ont été remplacés par un droit d'accise de 18 %, imposé au chiffre d'affaires des opérateurs du réseau de téléphonie mobile, et une taxe facturée à la minute pour les appels internationaux entrants. Le Tchad a enfin introduit une taxe de 0,2 % sur les importations au titre de son financement de l'Union africaine (CEA, 2018a).

Plusieurs instruments générant des recettes non fiscales, tels que les péages routiers, servent à financer les infrastructures, tandis que les frais imposés aux administrés pour les services de santé et d'éducation permettent d'améliorer les prestations de soins médicaux ou les services éducatifs (Bird, 2001). Les frais imposés aux administrés doivent toutefois être introduits avec la plus grande prudence en raison de leur effet d'aggravation des inégalités.

PRINCIPALES SOURCES PAR PAYS

Une série de données mise au point par l'OCDE pour 21 pays africains a permis d'évaluer les résultats de plusieurs instruments non budgétaires (OCDE, 2018)². Les données disponibles ne sont pas ventilées pour la majorité des économies africaines, notamment les grandes économies de l'Éthiopie et du Nigéria. Les États doivent accroître la transparence de la notification des recettes non fiscales dans l'objectif d'améliorer leur gestion budgétaire. L'amélioration des notifications aidera également ces États à identifier les sources de recettes indistinctement classées dans la catégorie des recettes diverses et non identifiées, et à améliorer la planification budgétaire.

Si les instruments générant des recettes non fiscales variaient fortement d'un pays à l'autre en 2018, ils restaient toutefois peu nombreux à l'échelle des pays. L'élargissement de la base des recettes non fiscales s'est avéré nécessaire (figure 4.6). Les principaux contributeurs de 2018 étaient les revenus de la propriété et les subventions dans les 21 pays considérés. Par exemple, la Côte d'Ivoire, le Niger, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Rwanda et le Togo ont principalement prélevé leurs recettes non fiscales sur les subventions. L'Afrique du Sud, le Cameroun, le Congo et la Tunisie ont, pour leur part, perçu la majeure partie de leurs recettes non fiscales sur les revenus de la propriété. Le Ghana les a prélevées sur les ventes de biens et services et l'Eswatini, sur les revenus divers et non identifiés.

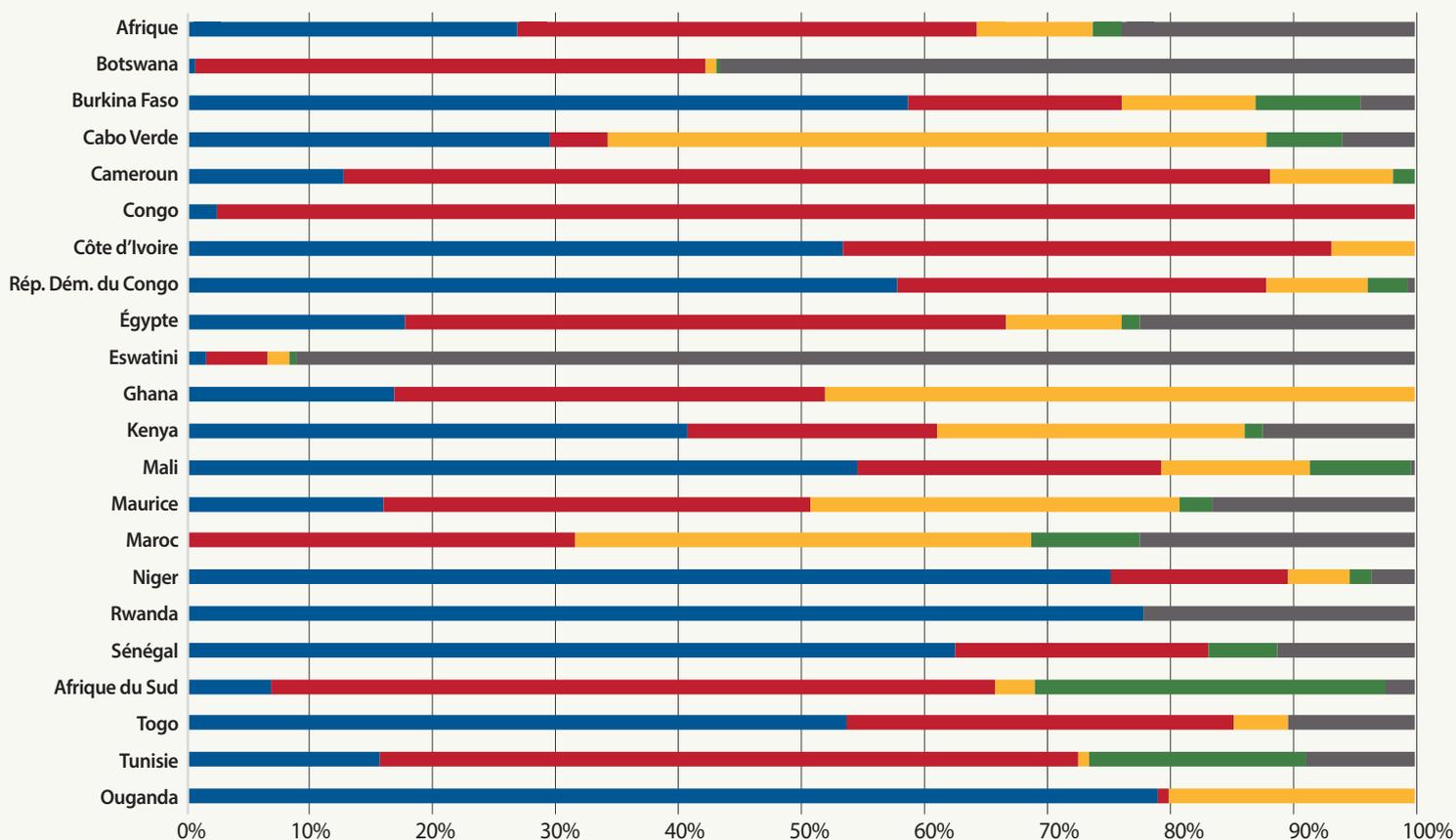
En Égypte, au Kenya, au Maroc et à Maurice, aucun instrument n'a assuré, à lui seul, la majeure partie des recettes non fiscales. La plupart des recettes proviennent des subventions et des revenus de la propriété à l'Égypte; des subventions et des ventes de biens et services au Kenya ; des revenus de la propriété et des ventes de biens et services au Maroc et à Maurice.

Sur la période 2000-2018, les revenus de la propriété (2,9 % du PIB) ont constitué la principale source de recettes non fiscales, devant les subventions (2,3 % du PIB), les recettes diverses et non identifiées (1,5 % du PIB) et les ventes de biens et services (0,6 % du PIB). Les amendes, les contraventions et les confiscations (0,1 % du PIB) ont contribué le moins aux recettes non fiscales. Le tableau est le même pour 2018.

2 La série de données des Trésors publics, mise au point par le Centre international pour la fiscalité et le développement et l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (2018) étant peu ventilée, l'analyse exposée dans la présente section s'inspire d'une source de données de l'OCDE qui ventile les recettes non fiscales par instrument pour 21 pays africains (OCDE, 2018).

FIGURE 4.6. PRINCIPAUX INSTRUMENTS GÉNÉRANT DES RECETTES NON FISCALES DANS 21 PAYS AFRICAINS EN 2018

● Subventions ● Revenus de la propriété ● Ventes de biens et services ● Amendes ● Divers



POURCENTAGE DES RECETTES NON FISCALES GÉNÉRÉES PAR CHAQUE INSTRUMENT

Remarque : Les montants sont estimés en pourcentage du PIB d'après les recettes de chaque instrument. Les chiffres pour l'Ouganda portent sur l'année 2016.

Source : D'après les données de l'OCDE (2018).

Les recettes non fiscales restent imprévisibles, en raison principalement de la fluctuation des cours des produits de base qui amoindrit les rentes provenant des ressources (figure 4.6). La courte durée des flux de subventions, ainsi que leur difficile prévisibilité, contribuent également à l'irrégularité des données. Une autre raison concerne enfin le caractère inconnu et souvent exceptionnel des sources des recettes non fiscales diverses et non identifiées.

■ Les recettes non fiscales restent imprévisibles, en raison principalement de la fluctuation des cours des produits de base qui amoindrit les rentes provenant des ressources.

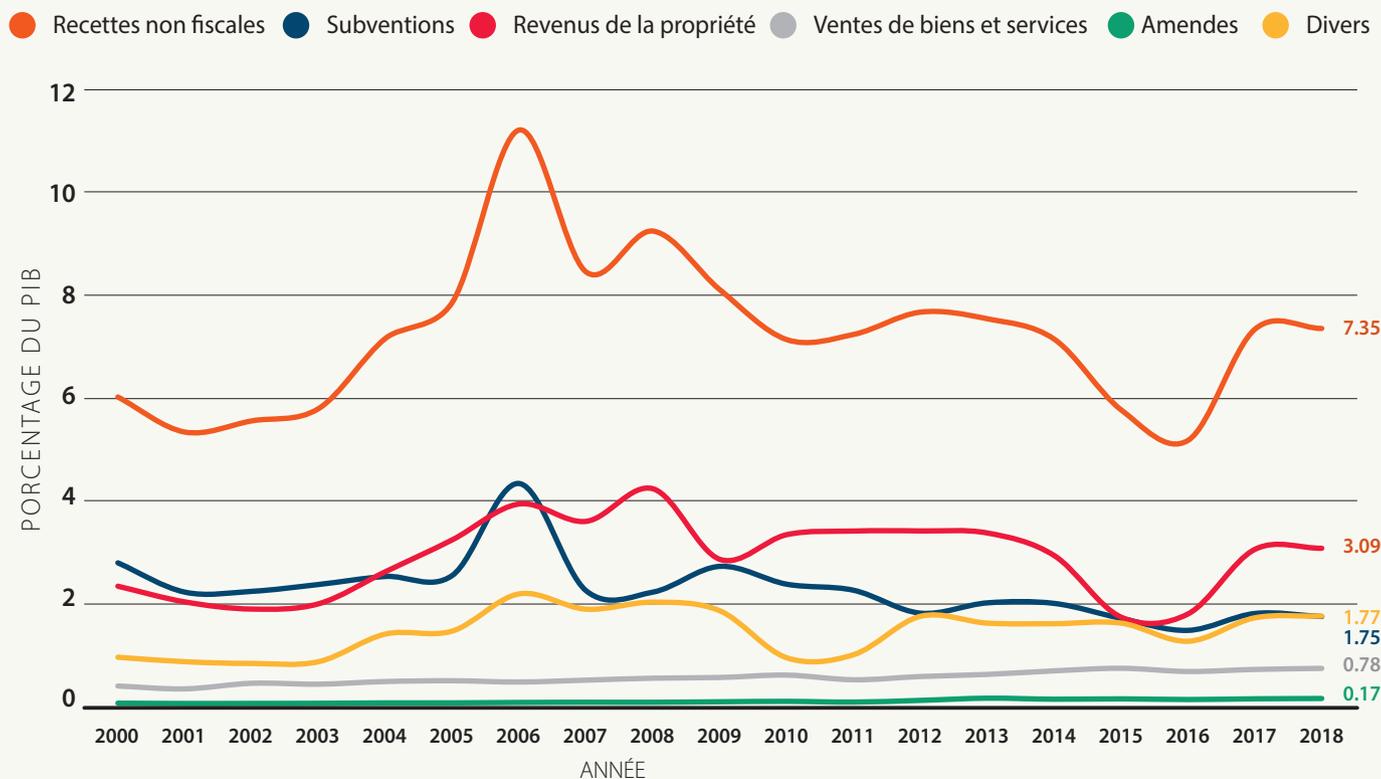
Une collecte plus efficace pourrait accroître de 4,5 % du PIB le montant moyen des recettes non fiscales prélevées par les pays peu actifs dans ce domaine, ce qui représente une augmentation de 2 % du PIB par rapport au taux actuel.

POSSIBILITÉS D'ACCROISSEMENT DES RECETTES NON FISCALES

Les comparaisons entre les pays africains et à l'échelle internationale mettent en lumière les nombreuses possibilités d'accroissement des recettes non fiscales en Afrique. Ces possibilités apparaissent également dans l'analyse effectuée de la capacité de chaque pays à générer des recettes non fiscales, qui compare la capacité d'un pays en matière de collecte des recettes avec celle qu'il devrait avoir en raison de son niveau de développement économique. Cette analyse – qui

utilise le ratio effectif « collecte effective des recettes non fiscales/collecte potentielle des recettes non fiscales » et calcule la moyenne des résultats obtenus dans ce domaine en Afrique – révèle que les efforts fournis à l'échelle nationale varient de 0,09 à 4,0. Plus de la moitié des pays ont prélevé des recettes inférieures à leur capacité, en affichant un indice d'effort moyen de 0,64, tandis que les autres pays ont prélevé plus de recettes que celles attendues de leur niveau de développement économique.

FIGURE 4.7. PRINCIPAUX INSTRUMENTS GÉNÉRANT DES RECETTES NON FISCALES DANS 21 PAYS AFRICAINS EN 2000-2018



Source : D'après les données de l'OCDE (2018) et les prévisions de la CEA (2018k) pour 2018.

Une collecte plus efficace pourrait accroître de 4,5 % du PIB le montant moyen des recettes non fiscales prélevées par les pays peu actifs dans ce domaine, ce qui représente une augmentation de 2 % du PIB par rapport au taux actuel (2,6 %). Les pays africains les mieux à même de collecter des recettes non fiscales pourraient atteindre 15,7 % du PIB, ce qui représente la moyenne du Botswana et du Congo.

DIFFICULTÉS INSTITUTIONNELLES, ADMINISTRATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

Les pays qui pratiquent la bonne gouvernance garantissent la transparence des activités de collecte. Ils justifient dans le détail chacun des types de recettes qui sont collectées et chaque affectation les concernant. Les organismes réglementaires supervisent également la communication et l'affectation des recettes. La gestion des finances publiques intègre la planification des recettes non fiscales aux procédures budgétaires, ce qui assure l'efficacité des affectations les concernant (FMI, 2018b). La volonté politique est ainsi essentielle au renforcement des compétences des personnels des départements et des services fiscaux. La modernisation constante des institutions améliore enfin l'efficacité et la rentabilité des activités de collecte et d'affectation des recettes non fiscales au fil des années.

Ces conditions sont toutefois rarement réunies dans les pays africains. Le renforcement de la collecte des recettes provenant de sources non fiscales nécessite en effet de résoudre de nombreuses difficultés (FMI, 2015). Les institutions fiscales africaines, généralement plus fragiles que celles des marchés émergents et des économies avancées, avec pour résultat un environnement administratif et réglementaire peu propice à la collecte des recettes. À l'exception de la mobilisation fiscale, la collecte des recettes non fiscales suscite peu de procédures systématiques au niveau des administrations. Il est ainsi difficile de connaître l'origine des recettes, les entités qui les règlent et la date de leurs paiements dans la plupart des pays. De même, des tensions existent entre les administrations centrales et les collectivités décentralisées, notamment au sujet de la rétention et du transfert des recettes.

Lorsque la gouvernance est de piètre qualité et repose sur des infrastructures de collecte des recettes fragiles aux différents niveaux de gouvernement, l'efficacité de la mobilisation des ressources reste limitée, en particulier dans les zones éloignées des grands centres urbains. L'Angola est par exemple un grand pays doté d'infrastructures extrêmement fragiles, qui fournit des services de santé et d'éducation restreints loin des zones les plus fortunées. Cette fragilité des infrastructures fait ainsi obstacle à la mobilisation des recettes fiscales et non fiscales (CEA, 2018f), et empêche tout service de proximité auprès des contribuables et tout respect des règles applicables à la collecte des recettes (CEA, 2018e). Les autres difficultés les plus courantes incluent l'insuffisance des capacités et l'inexistence de normes éthiques applicables aux institutions. Les difficultés structurelles concernent pour leur part la corruption, l'instabilité politique, l'inefficacité des services publics, la généralisation des inégalités et la prédominance du secteur informel. Le volume des recettes non fiscales auxquelles l'État a renoncé est considérable dans les pays dotés d'un secteur informel important, notamment au Bénin. L'Angola s'efforce de formaliser de nombreuses activités du secteur informel et de décentraliser la collecte des recettes (CEA, 2018f).

OBSTACLES INSTITUTIONNELS ET ADMINISTRATIFS

Dans certains pays africains, il est courant que l'inefficacité de la collecte de recettes non fiscales aille de pair avec une allocation déficiente des ressources, ce qui dénote l'absence de tout caractère systématique, transparent, explicable, coordonné et surveillé des activités concernées. Le montant des recettes prélevées, et leurs affectations, restent flous, ce qui accroît le risque d'utilisation abusive et de corruption, et affaiblit les mesures incitatives prises pour améliorer la notification des recettes. Les économies richement dotées en ressources naturelles pâtissent en particulier de la piètre gouvernance et de l'insuffisance des recettes fiscales, en raison de leur dépendance à l'égard des produits de base représentant d'importantes sources de recettes.

La plupart des systèmes générant des recettes non fiscales sont fragilisés par l'incapacité des organismes de collecte à rendre compte de la totalité des ressources perçues. Au Soudan, les recettes non fiscales ont représenté seulement 3 % des recettes publiques en 2017, alors qu'un rapport commandé par le Gouvernement a révélé que la principale difficulté

posée à la perception des taxes, des redevances et des autres droits concernait la rétention des recettes par les services de collecte (CEA, 2018g). Le rapport a recommandé l'imposition de sévères sanctions aux services publics et aux particuliers qui abusent de leurs positions et gèrent mal les recettes. L'inexistence de contrôles efficaces et normalisés, ainsi que l'absence de systèmes financiers publics coordonnés, permettent aux 40 entreprises publiques de générer un montant négligeable de recettes.

En Afrique du Sud, les instruments de collecte des recettes non fiscales sont nombreux (intérêts et dividendes des entreprises publiques et des autres entités publiques, frais administratifs, permis de conduire, taxes imposées aux ventes de biens et services, redevances minières et pétrolières, concessions minières, recettes prélevées par les ministères et ventes d'immobilisations), alors que les recettes ont représenté seulement 2,6 % des recettes budgétaires consolidées en 2017 (CEA, 2018i).

Au Ghana, la collecte des recettes non fiscales a augmenté en volume et en pourcentage du total des recettes publiques (à plus de 14 % annuellement depuis 2000) (CEA, 2018j). Selon des fonctionnaires ghanéens, les recettes non fiscales deviendront plus importantes parmi les recettes publiques à l'avenir. Un changement récent de politique autorise les autorités publiques à retenir 66 % des recettes non fiscales collectées aux fins de financer leurs activités,

et oblige ces autorités à transférer le montant restant à un fonds commun. Le Ghana a réussi à améliorer la collecte des recettes sans imposer indûment ses administrés, en introduisant des dispositifs de paiement souples pour les taxes, les amendes et les redevances (CEA, 2018j). La sélection d'objectifs prévisibles et réalistes pour les recettes non fiscales, ainsi que le suivi des collectes, amélioreraient également les résultats obtenus. L'établissement d'un calendrier pour les examens des taux de collecte, tel qu'il existe pour les impôts, permettrait enfin de rationaliser et de simplifier les systèmes de prélèvement complexes existants (CEA, 2018a).

DÉCENTRALISATION FISCALE

La décentralisation fiscale, qui délègue plusieurs niveaux de collecte de recettes et transfère à des échelons moins élevés du gouvernement certains pouvoirs en matière de dépenses, contribuerait fortement à améliorer la collecte des recettes non fiscales (Bird et Vaillancourt, 1998). Si les collectivités décentralisées bénéficiaient d'une plus grande autonomie en matière de recettes, elles pourraient améliorer leurs prestations de services publics. L'obligation redditionnelle qui est faite aux décideurs et aux prestataires de services, et la transparence qu'ils doivent respecter, seraient en effet renforcées, et les préférences et besoins des populations locales, mieux pris en compte (Elhiraika, 2007 ; voir encadré 4.2 sur

la décentralisation fiscale en Afrique du Sud). Dans les économies développées, la collecte décentralisée des recettes facilite la transition menant de l'imposition de taxes au prélèvement de frais parmi les administrés. Elle donne ainsi un signal sur les prix qui accroît l'efficacité économique des prestations de services publics et des affectations de recettes publiques (Feld, Kirchgasser et Schaltegger, 2003).

Comme le montrent les études de cas relatives aux pays et les publications parues à ce sujet, l'administration et la gestion des recettes non fiscales manquent de cohérence, de coordination, d'engagement et d'efficacité à tous les niveaux du gouvernement (Burgess et coll., 2015 ; Hodler et Raschky, 2015 ; Ilorah, 2009). Les relations nouées parmi ces administrations publiques sont souvent altérées par le népotisme et le favoritisme qui s'imposent en fonction des lignes des

ENCADRÉ 4.2. DÉCENTRALISATION FISCALE EN AFRIQUE DU SUD

Le système fédéral sud-africain a délégué une part majeure des responsabilités en matière de dépenses, et des pouvoirs administratifs, aux collectivités provinciales et municipales. En raison toutefois des inégalités qui existent de longue date parmi les provinces et les municipalités, les dispositifs constitutionnels et institutionnels accordent peu d'autonomie à la collecte des recettes. Les collectivités provinciales sont par exemple chargées de gérer 43 % des dépenses publiques alors que les recettes qu'elles prélèvent représentent seulement 4 % du total de leurs recettes et 2 % du total des recettes publiques. Dans les autres pays en

développement, les recettes prélevées par les collectivités représentent en moyenne 58 % des recettes publiques infranationales.

Les recettes prélevées par les collectivités ne répondent ainsi pas aux attentes qui concernent l'amélioration de l'efficacité des prestations de services publics. La décentralisation fiscale et l'autonomie renforcée de la collecte des recettes pourraient améliorer la qualité des prestations, en accroissant la transparence et en transférant les responsabilités de l'administration centrale aux collectivités locales plus proches des destinataires des services..

Source: Elhiraika (2007).

partis politiques, des appartenances ethniques, des échanges commerciaux et d'autres considérations similaires. L'inefficacité est également due, pour certains cas, à l'insuffisance des capacités, à la fragilité des cadres réglementaires et aux manquements des orientations prises dans les politiques. Des retards ont par exemple lieu dans l'envoi des recettes destinées à d'autres niveaux du gouvernement, ce qui freine les procédures budgétaires et les prestations de services des collectivités locales. Ces dernières sont pourtant fortement dépendantes des transferts financiers du gouvernement central pour assurer le fonctionnement de leurs infrastructures et de leurs prestations. La communication et la coordination entre les services d'un même niveau de gouvernement sont également déficientes dans certains pays. La confiance dans les institutions publiques est amoindrie par le manque de clarté, de concertation et de coopération qui affaiblit leur autorité.

L'incertitude concernant le degré d'autonomie accordé aux collectivités locales aggrave le caractère arbitraire des activités de collecte des recettes non fiscales. En l'absence de toute structure de gestion solide, les collectivités locales ont imposé de nombreuses taxes, amendes et redevances, presque aussi souvent qu'elles le voulaient, en suscitant l'incompétence et l'arbitraire parmi les bureaucrates corrompus. Outre l'établissement de mécanismes institutionnels, administratifs et réglementaires susceptibles de collecter et d'affecter les recettes non fiscales efficacement, les gouvernements doivent assurer la mise en place d'un cadre juridique anticorruption solide.

Au Zimbabwe, les collectivités locales retiennent ainsi parfois des recettes destinées à l'administration centrale (CEA, 2018h). Leur comportement s'explique notamment par l'absence de tout dispositif juridique approprié et l'inexistence de tout transfert des ressources prélevées par l'administration centrale aux collectivités locales. Le Zimbabwe impose également une série de taxes et d'autres redevances à ses administrés, en échange de services de base ou d'autres services censés être gratuits, alors que ses prestations enfreignent le plus souvent les normes fixées pour leur quantité et leur qualité. Les administrés qui se plaignent de la piètre qualité des services, ou refusent de régler une prestation tant qu'elle n'est pas améliorée, font souvent l'objet d'amendes.

Si la mise au point d'un système efficace de collecte des recettes à l'échelle infranationale est complexe,

Si les collectivités décentralisées bénéficiaient d'une plus grande autonomie en matière de recettes, elles pourraient améliorer leurs prestations de services publics.

elle pourrait s'avérer profitable au développement local. Les relations nouées entre les niveaux du gouvernement doivent être impérativement harmonieuses et équitables, afin d'assurer la régularité des transferts de subventions et d'autres ressources provenant de l'administration centrale (Bird et Smart, 2002 ; Martinez-Vázquez et Smoke, 2010). La plupart des efforts déployés pour décentraliser les collectes fiscales ont donné un degré de priorité élevé à la délégation des pouvoirs en matière de taxes et de dépenses. Il existe ainsi peu de données sur l'effet produit par la décentralisation sur la collecte et l'utilisation des recettes non fiscales.

GESTION DES RECETTES PROVENANT DES RESSOURCES NATURELLES

La gestion des recettes a connu une évolution encourageante lorsqu'une série de pays africains ont signé l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI). Cette dernière a en effet pour objet d'accroître la transparence de la collecte et de l'utilisation des recettes publiques, et d'améliorer la compréhension des administrés à l'égard des modes de collecte et d'utilisation des recettes. L'Initiative, qui ne présente aucun caractère contraignant, fixe les normes applicables à la présentation des informations relatives aux recettes, principalement pour les sources de recettes non fiscales, telles que les redevances, les dividendes, les droits de licence, les redevances locatives, les frais d'inscription et tout autre paiement ou avantage matériel dû au gouvernement. L'accent mis sur les industries extractives a contribué à améliorer la présentation des informations dans les pays richement dotés en ressources.

La conformité des pays à l'égard de l'Initiative reste toutefois inégale à ce jour. Les évaluations conduites pour le Nigéria en 2016 ont par exemple révélé

plusieurs irrégularités et retards dans le paiement des dividendes, au niveau des transferts effectués par la Société nationale de pétrole et le Gouvernement nigérian (EITI, 2016). Plusieurs pays ont également été récemment exclus provisoirement de l'Initiative, en raison de défauts de conformité, notamment la Côte d'Ivoire de 2012 à 2014, Madagascar de 2011 à 2014, et la République centrafricaine de 2013 à 2015.

La plupart des pays africains se conforment toutefois de plus en plus à l'Initiative, notamment la Côte d'Ivoire depuis 2014 (le retour de la paix et le développement économique comblent les pertes subies). Dans l'ensemble, la situation actuelle et les perspectives d'avenir sont prometteuses au Burkina Faso, au Ghana, au Libéria, au Malawi, en Mauritanie, au Mozambique, au Niger, au Nigéria, au Tchad, au Togo et en Zambie.

Si la signature de l'Initiative pour la transparence des industries extractives est un bon début, l'intégrité des rapports sur les flux de recettes par les dirigeants politiques, les sociétés multinationales et les parties prenantes est essentielle à la transformation attendue des flux de recettes fiscales et non fiscales. Les paiements effectués par les sociétés d'extraction de ressources naturelles auprès des administrations centrales doivent en effet faire l'objet de rapports et de suivis de la part des deux parties. Les organisations de la société civile peuvent également peser, afin de s'assurer de l'existence des rapports et des suivis. Leurs activités devraient être respectées et protégées. Les gouvernements devraient enfin coopérer avec ces organisations à l'amélioration de l'efficacité de l'Initiative.

La croissance durable de l'Afrique sera stimulée par la résolution des difficultés institutionnelles (par exemple la coordination parmi les institutions

chargées d'enregistrer et de notifier les recettes), l'établissement d'une culture de la transparence et de la responsabilisation et la ventilation des données présentées dans les rapports.

OBSTACLES DUS À L'ÉCONOMIE POLITIQUE

Plusieurs obstacles liés à l'économie politique amoindrissent le volume et la prévisibilité des recettes non fiscales. La modification des priorités fixées par les donateurs réduit par exemple le montant des ressources affectées aux crédits budgétaires et aux fonds de développement. Les recettes baissent également lorsque les pays africains suspendent ou stoppent leur adhésion au Système généralisé de préférences. Les autres obstacles qui freinent la mobilisation des recettes non fiscales concernent les dispositions des accords miniers complexes qui régissent le paiement des redevances, la renégociation des contrats miniers, la fuite des capitaux et le blanchiment d'argent.

CONCLUSIONS ET INCIDENCES SUR LES POLITIQUES

L'endettement croissant des États africains va de pair avec l'obligation de plus en plus pressante qui leur est faite de financer la réalisation des objectifs de développement durable et de l'Agenda 2063. Les efforts déployés pour améliorer la collecte des recettes doivent ainsi être axés sur la mobilisation des recettes non fiscales et des taxes, et sur l'étude de moyens novateurs de financer le développement. De nombreuses initiatives prises pour mobiliser des ressources intérieures ont donné un degré de priorité élevé à la collecte des recettes fiscales et à l'amélioration de l'efficacité des institutions fiscales, alors que la collecte des recettes non fiscales a peu retenu l'attention.

Ces recettes contribuent pourtant fortement aux recettes publiques en Afrique, en assurant en moyenne 4,5 % du PIB, alors que la majorité des pays collectent des montants inférieurs à leur capacité (en moyenne 0,64 seulement pour les recettes non fiscales). Si l'efficacité des collectes des pays s'améliorait, en particulier dans les pays peu performants à cet égard, le montant moyen de prélèvement des recettes non fiscales pourrait passer de 2,6 % en moyenne à 4,5 % du PIB.

■ La situation actuelle et les perspectives d'avenir sont prometteuses au Burkina Faso, au Ghana, au Libéria, au Malawi, en Mauritanie, au Mozambique, au Niger, au Nigéria, au Tchad, au Togo et en Zambie.



De même, si les pays utilisent une vaste palette d'instruments, allant des taxes imposées à l'extraction des ressources naturelles aux redevances applicables à la pollution, ils accordent peu d'intérêt à l'innovation et à la diversification des instruments. La disparité des contextes nationaux, ainsi que la complexité des cadres relatifs aux recettes non fiscales, montrent que les meilleures solutions sont celles élaborées à l'échelle des pays. Les États devraient ainsi concevoir des instruments axés sur les recettes non fiscales en fonction de leur structure économique, de leurs objectifs de développement et de leurs groupes cibles.

La diversification des instruments nécessitera de tenir compte des incidences de ces derniers. Les frais imposés aux administrés ont par exemple des répercussions notables sur le bien-être. L'OCDE (1998) a recensé les principes relatifs aux meilleures pratiques de la mise en œuvre des frais imposés aux administrés et adaptés aux contextes nationaux : existence d'une autorité juridique clairement définie, organisation de consultations itératives avec les administrés, prise en considération des coûts induits, établissement de systèmes de collecte efficaces, suivi des résultats organisationnels, traitement des recettes perçues, adoption de stratégies de tarification, respect de l'équité (les instruments prévus marquent-ils une régression ou un progrès ?) et neutralité concurrentielle.

Les pays doivent diversifier leurs financements publics, en combinant de manière appropriée les taxes, les subventions, les transferts intergouvernementaux et les frais imposés aux administrés, afin d'assurer la pérennisation et la prévisibilité des flux de recettes. L'obligation de diligence, l'existence de principes clairement définis et la mise en place de systèmes réglementaires intégrés sont nécessaires à l'établissement de structures efficaces pour la collecte des recettes non fiscales. Le Tchad et plusieurs autres pays ayant reconnu l'importance de la mobilisation

■ Si l'efficacité des collectes des pays s'améliorait, en particulier dans les pays peu performants à cet égard, le montant moyen de prélèvement des recettes non fiscales pourrait passer de 2,6 % en moyenne à 4,5 % du PIB.

des recettes non fiscales mettent en place des politiques en ce sens (CEA, 2018a).

Les pays doivent également anticiper l'imprévisibilité des recettes non fiscales. Les fluctuations des cours des produits de base rendent difficile toute évaluation ou anticipation du montant des subventions et des diverses recettes non fiscales. Les pratiques de saine gestion financière atténuent les effets de l'imprévisibilité des recettes non fiscales.

Des réformes sont également nécessaires pour renforcer la mobilisation des recettes non fiscales (notamment les investissements axés sur les infrastructures), améliorer les rapports établis sur la collecte des recettes non fiscales et harmoniser les relations nouées entre les administrations centrales et les collectivités décentralisées. Les pays doivent adapter les normes internationales relatives à la mobilisation des recettes non fiscales à leurs contextes nationaux, et mettre en pratique la bonne gouvernance, afin de consolider leurs institutions, leurs politiques et leurs procédures réglementaires et administratives.

■ Les pays doivent diversifier leurs financements publics, en combinant de manière appropriée les taxes, les subventions, les transferts intergouvernementaux et les frais imposés aux administrés, afin d'assurer la pérennisation et la prévisibilité des flux de recettes. ■

ANNEXE 4.1 IMPRÉVISIBILITÉ DES RECETTES NON FISCALES

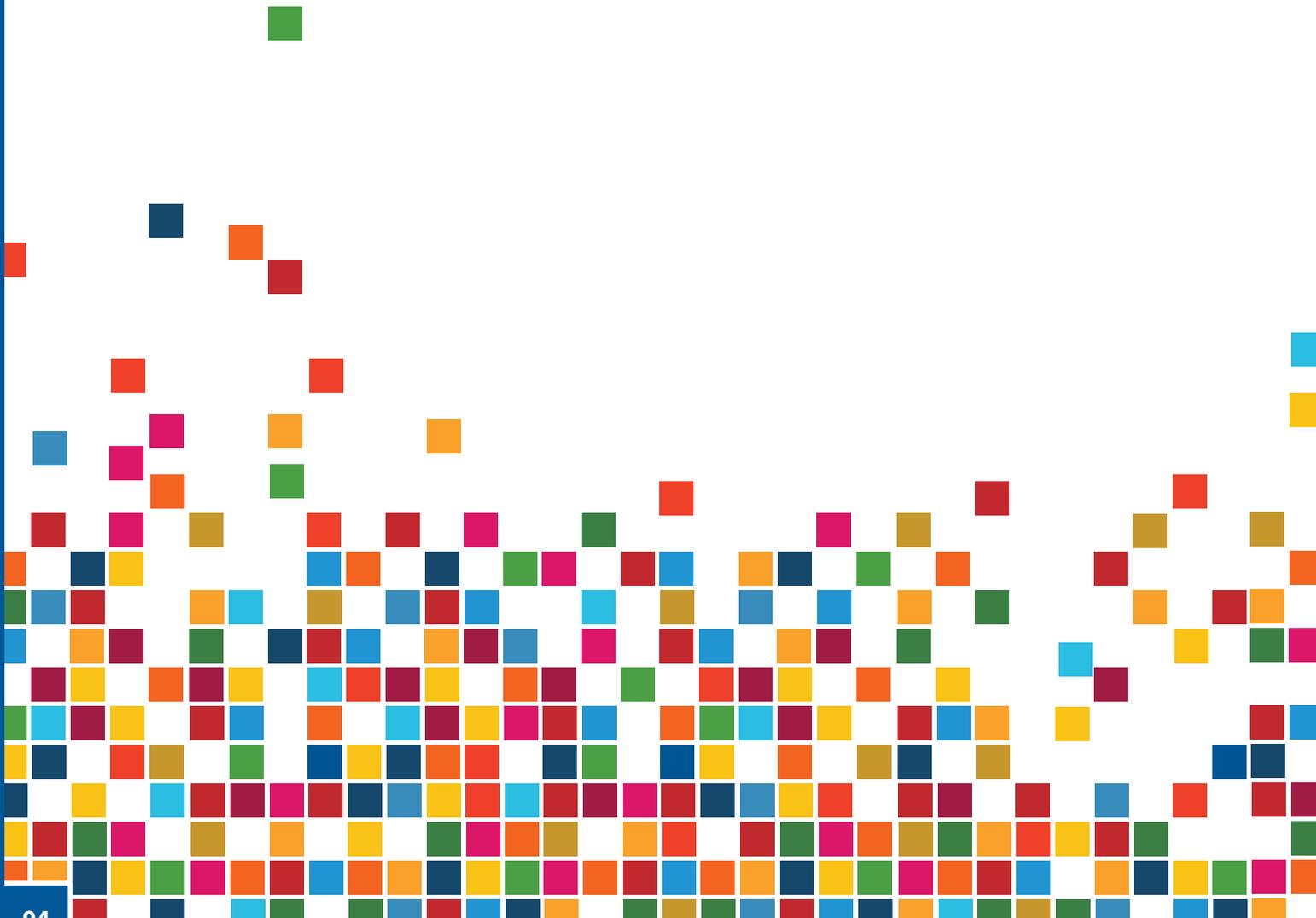
TABLEAU A4.1. APERÇU DES TENDANCES ET DE L'IMPRÉVISIBILITÉ DES RECETTES NON FISCALES EN POURCENTAGE DU PIB EN 1997-2018

PAYS	TENDANCE	DEGRÉ D'IMPRÉVISIBILITÉ
Algérie	Croissante	Faible
Angola	Constante et inférieure à 5 % (stagnante)	Faible
Cameroun	Dégressive	Faible
Côte d'Ivoire	Légèrement croissante	Faible
Mozambique	Durablement croissante	Faible
République centrafricaine	Dégressive	Faible
Rwanda	Durablement croissante	Faible
Botswana	Dégressive mais supérieure à 10 %	Modéré
Burkina Faso	Dégressive puis légèrement croissante	Modéré
Cabo Verde	Croissante	Modéré
Égypte	Dégressive	Modéré
Eswatini	Fortement dégressive	Modéré
Gabon	Très légèrement croissante	Modéré
Gambie	Durablement croissante	Modéré
Ghana	Légèrement croissante	Modéré
Guinée équatoriale	Durablement dégressive	Modéré
Kenya	Dégressive	Modéré
Lesotho	Irrégulière et récemment dégressive	Modéré
Maroc	Croissante	Modéré
Maurice	Dégressive	Modéré
Niger	Croissante	Modéré
Nigéria	Fortement décroissante mais peu de données	Modéré
Sénégal	Durablement croissante	Modéré
Sierra Leone	Irrégulière	Modéré
Soudan	Récemment dégressive	Modéré
Soudan du Sud	Croissante mais peu de données	Modéré
Tanzanie	Dégressive	Modéré
Zambie	Croissante	Modéré
Afrique du Sud	Légèrement dégressive récemment	Élevé
Bénin	Dégressive mais croissante ces dernières années	Élevé
Burundi	Dégressive	Élevé
Comores	Croissante	Élevé
Congo	Dégressive	Élevé
Djibouti	Croissante	Élevé
Érythrée	Légèrement dégressive mais peu de données	Élevé
Éthiopie	Dégressive	Élevé
Guinée	Légèrement irrégulière	Élevé
Guinée-Bissau	Irrégulière mais principalement dégressive	Élevé
Libéria	Irrégulière et récemment dégressive	Élevé
Madagascar	Irrégulière mais récemment croissante	Élevé
Malawi	Irrégulière mais récemment croissante	Élevé
Mali	Légèrement croissante et irrégulière	Élevé
Mauritanie	Irrégulière mais croissante	Élevé
Namibie	Irrégulière et récemment dégressive	Élevé
Ouganda	Irrégulière	Élevé
République démocratique du Congo	Croissante	Élevé
Seychelles	Dégressive	Élevé
Tchad	Croissante	Élevé
Togo	Irrégulière	Élevé
Tunisie	Dégressive	Élevé
Zimbabwe	Dégressive	Élevé

Source : D'après les données du Centre international pour la fiscalité et le développement et de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (2018), consultées en septembre 2018.

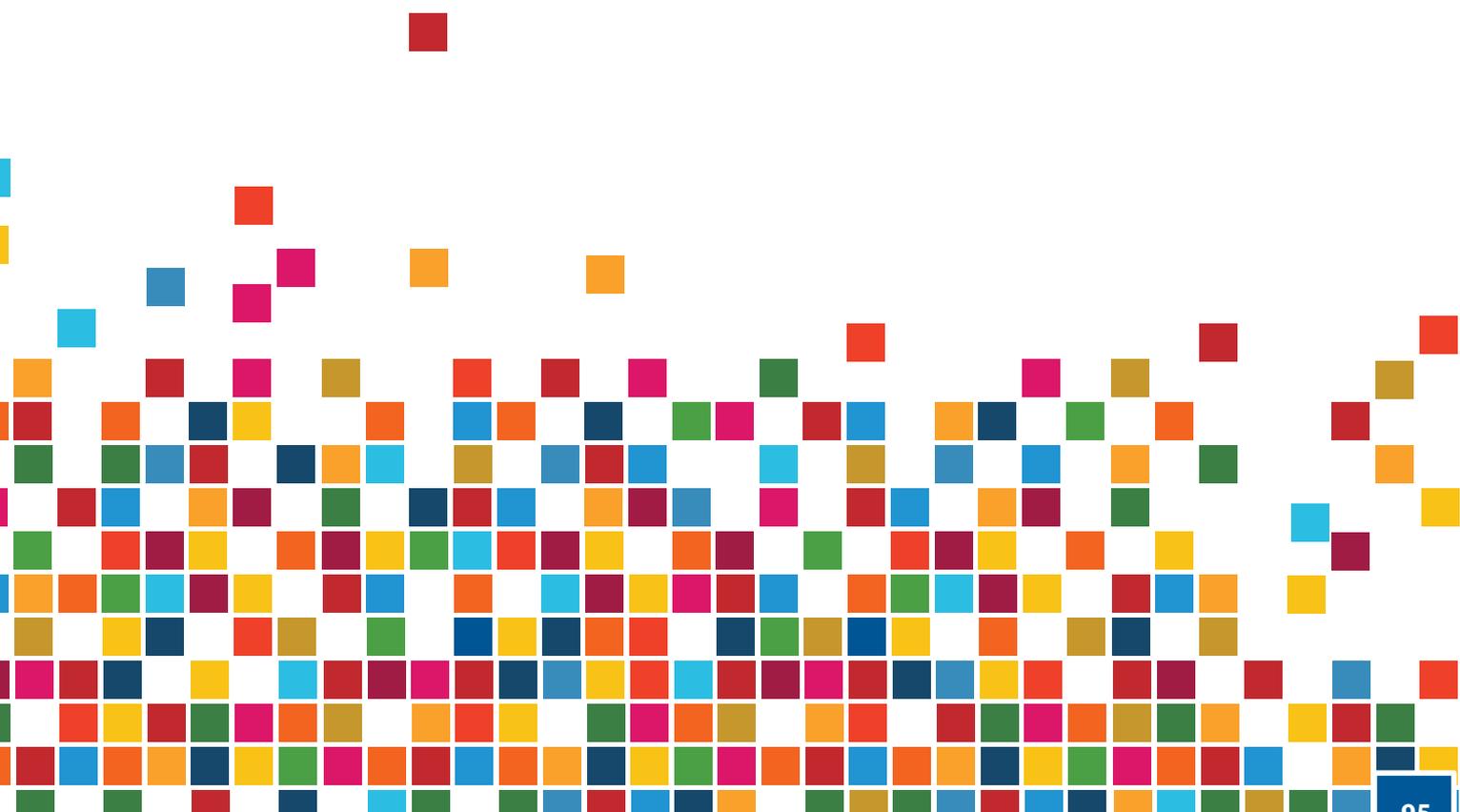
RÉFÉRENCES

- A. Elhiraika (2007) : "Fiscal Decentralization and Public Service Delivery in South Africa", African Trade Policy Centre Work in Progress 58, Addis-Abeba, CEA.
- A. Kadir, A. Elhiraika, Z. Chinzara et D. Sandjong (2017) : "Growth and Development Finance Required for Achieving Sustainable Development Goals (SDGs) in Africa", *African Development Review* 29 (1), p. 15-26.
- B. Coulibaly et D. Gandhi (2018) : "Mobilization of Tax Revenues in Africa: State of Play and Policy Options", Policy Brief, Washington, Africa Growth Initiative, Brookings Institution.
- CEA (2018b) : "A Study on the Global Governance Architecture for Combating Illicit Financial Flows", Addis-Abeba, CEA.
- CEA (2018c) : "Base Erosion and Profit Shifting in Africa: Reforms to Facilitate Improved Taxation of Multinational Enterprises", Addis-Abeba, CEA.
- CEA (2018d) : "Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa: Kenya Country Case Study for ERA 2019", Addis-Abeba, CEA.
- CEA (2018e) : "Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa: Benin Country Case Study for ERA 2019", Addis-Abeba, CEA.
- CEA (2018f) : "Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa: Angola Country Case Study for ERA 2019", Addis-Abeba, CEA.
- CEA (2018g) : "Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa: Sudan Country Case Study for ERA 2019", Addis-Abeba, CEA.
- CEA (2018h) : "Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa: Zimbabwe Country Case Study for ERA 2019", Addis-Abeba, CEA.
- CEA (2018i) : "Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa: South Africa Country Case Study for ERA 2019", Addis-Abeba, CEA.
- CEA (2018j) : "Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa: Ghana Country Case Study for ERA 2019", Addis-Abeba, CEA.
- CEA (2018k) : "Forecasting 2018 Non-tax Revenues in Africa", Addis-Abeba, CEA.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique) (2018a) : "Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa: Chad Country Case Study for ERA 2019", Addis-Abeba.
- Centre international pour la fiscalité et le développement et Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (Université des Nations Unies) (2018) : *User Guide for the Government Revenue Dataset*.
- FMI (2018a) : Government Finance Statistics, Washington, FMI, à l'adresse : <http://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>.
- FMI (2018b) : *Afrique subsaharienne : Perspectives économiques régionales : Mobilisation des recettes fiscales et investissement privé*, Washington, FMI.
- FMI (Fonds monétaire international) (2015) : "Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance", rapport des services du Fonds monétaire international, Washington, FMI.
- Initiative pour la transparence des industries extractives (2016) : *Progress Report 2016: From Reports to Results*, Oslo, Secrétariat international de l'EITI.
- J. Martinez-Vázquez et P. Smoke (2010) : « Introduction », dans *Le financement des collectivités locales : Les défis du 21^{ème} siècle*, Deuxième rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale, Barcelone (Espagne), CGLU (Cités et gouvernements locaux unis).
- L. Feld, G. Kirchgassner et C. Schaltegger (2003) : "Decentralised Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments", Working Paper 1087, Munich (Allemagne), CESifo.
- OCDE (2018) : « Statistiques des recettes publiques en Afrique, OCDE, 2018 », Paris, publication de l'OCDE.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (1998) : "User Charging for Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies", Études hors-série sur la gestion publique n° 22, Paris, publication de l'OCDE.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2018) : *Financing the 2030 Agenda: An Introductory Guidebook for UNDP Country Offices*, New York, PNUD.
- R. Bird (2001) : "User Charges in Local Government Finance", dans R. Stren et M.E. Freire, (sous la dir. de), *The Challenge of Urban Government*, Washington, Banque mondiale.
- R. Bird et F. Vaillancourt (1998) : *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press.
- R. Bird et M. Smart (2002) : "Intergovernmental Fiscal Transfers: Lessons from International Experience", *World Development* 30 (6), p. 899-912.
- R. Burgess, R. Jedwab, E. Miguel, A. Morjaria et G. Miquel (2015) : "The Value of Democracy: Evidence from Road Building in Kenya", *American Economic Review* 105 (6).
- R. Hodler et P. Raschky (2015) : "Regional Favouritism", *The Quarterly Journal of Economics* 129 (2), p. 995-1033.
- R. Ilorah (2009) : "Ethnic Bias, Favouritism and Development in Africa", *Development Southern Africa* 26 (5), p. 695-707.



CHAPITRE 5

L'ADMINISTRATION FISCALE EN AFRIQUE



Les pays africains ont déployé des efforts considérables pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'administration fiscale. Ces efforts doivent être soutenus et renforcés, en particulier pour encourager une meilleure discipline fiscale.

Bien que chaque pays doive régler les problèmes qui lui sont propres en matière d'administration fiscale, tous doivent mieux utiliser les données existantes pour éclairer la prise de décisions et améliorer l'efficience et l'efficacité de l'administration fiscale. Un outil prometteur pour guider ces efforts est l'outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale.

Les pays devraient tirer pleinement parti des possibilités nouvelles offertes par la numérisation pour accroître l'efficacité et l'efficience de la collecte des impôts. Jusqu'à présent, 18 pays africains ont mis en place des systèmes électroniques de déclaration des revenus et de paiement des impôts. Le Rwanda a été en mesure d'accroître ses recettes fiscales de 6 % grâce à des mesures de ce type, ce qui donne à penser que les pays qui ne l'ont pas encore fait disposent d'importantes possibilités d'accroître leurs recettes. En Afrique du Sud, l'imposition électronique a permis de réduire de 21,8 % le temps et de 22 % le coût nécessaires pour collecter la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Au Kenya, la numérisation des opérations de collecte de la TVA a permis d'identifier les incohérences dans les données et d'augmenter les recouvrements de TVA de plus d'un milliard de dollars entre 2016 et 2017.

En 2016, l'Afrique a enregistré le plus grand nombre d'opérations liées au paiement de l'impôt, avec en moyenne 35,4 opérations par an, contre 20,6 en moyenne mondiale.

INTRODUCTION

L'administration fiscale mène les diverses activités successives de la perception des impôts :

- Identifier les «contribuables» (particuliers et entreprises).
- Leur attribuer un identifiant unique qui permette de les reconnaître à l'avenir.
- Créer un système de dossiers individuels des contribuables.
- Établir les procédures permettant aux contribuables de transférer à l'administration fiscale les renseignements nécessaires à l'évaluation de leurs obligations fiscales (« déclaration »).
- Calculer régulièrement le montant de l'impôt à payer.
- Facturer les contribuables en conséquence.
- Percevoir les impôts.
- Traiter les impayés, les arriérés et les remboursements.
- Procéder à des audits par échantillonnage.
- Régler les différends entre les contribuables et l'administration fiscale.

Bien qu'il existe peu d'informations quantitatives sur la performance comparée des administrations fiscales nationales, les données du rapport annuel *Paying Taxes* de la Banque mondiale et de PwC (2018) donnent une idée de la performance des pays africains. Le tableau est mitigé.

En 2016, l'Afrique a enregistré le plus grand nombre d'opérations liées au paiement de l'impôt, avec en moyenne 35,4 opérations par an, contre 20,6 en moyenne mondiale (tableau 5.1). L'Afrique vient au deuxième rang dans le monde s'agissant du délai de mise en conformité pour les principaux impôts (impôts sur les bénéfices, impôts sur le travail et cotisations obligatoires, et taxes à la consommation), avec 285 heures, contre une moyenne mondiale de 240 heures. Le nombre élevé d'opérations et le temps nécessaire pour les effectuer augmentent la charge

TABLEAU 5.1. DIFFÉRENCES RÉGIONALES DANS LE RENDEMENT DE L'ADMINISTRATION FISCALE, 2016

RÉGION	NOMBRE D'OPÉRATIONS DE PAIEMENT	DÉLAIS (HEURES)	INDICE DES OPÉRATIONS ^a APRÈS DÉCLARATION (écart au maximum, 0 = moins efficace, 100 = plus efficace)
Afrique	35,4	285	55,6
Amérique centrale et Caraïbes	31,2	206	51,9
Amérique du Nord	8,2	182	69,3
Amérique du Sud	22,8	547	41,7
Asie centrale et Europe orientale	16,2	230	62
Asie-Pacifique	22,1	204	56,7
Europe	12	161	81,6
Moyen-Orient	17,2	154	46,5
Moyenne mondiale	24	240	58

a. Cet indice mesure deux procédures qui peuvent avoir lieu après le dépôt de la déclaration : demande de remboursement de TVA et correction d'une erreur dans une déclaration d'impôt sur le revenu des sociétés, y compris en passant par un audit. L'écart au maximum est une mesure de la distance de la région par rapport à la meilleure performance observée.

Source: D'après des données de la Banque mondiale et de PwC (2018).

de la perception de l'impôt pour les administrations fiscales (tableau 5.1).

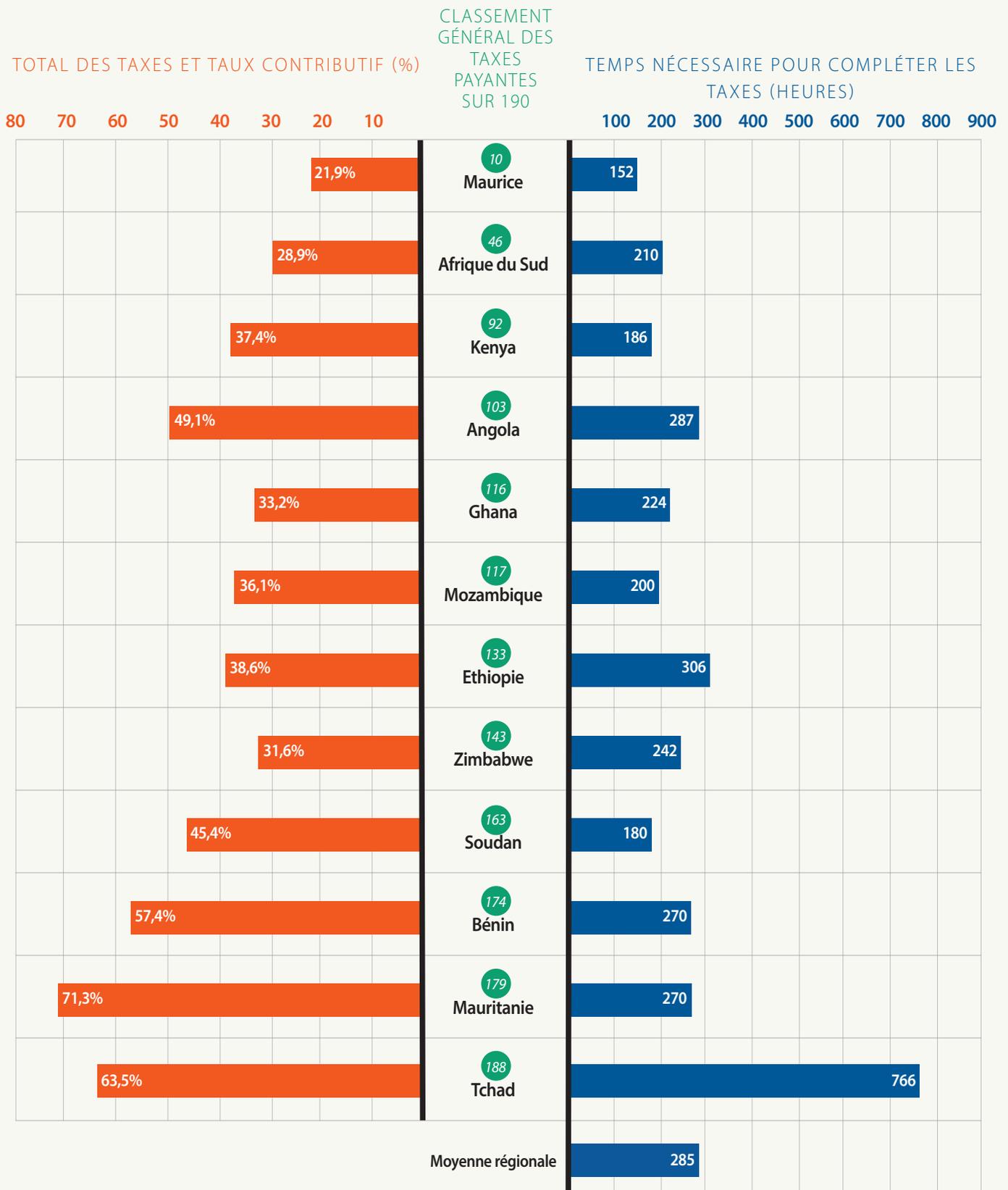
Toutefois, l'Afrique obtient de bons résultats pour une autre mesure de la performance de l'administration fiscale, l'indice des opérations nécessaires après déclaration, qui mesure deux procédures qui peuvent avoir lieu après la déclaration : la demande de remboursement de TVA et la correction d'une erreur dans une déclaration de revenus des sociétés, y compris en passant par un audit. Pour 2016, l'Afrique a obtenu les mêmes résultats que la région Asie-Pacifique et de meilleurs résultats que l'Amérique du Sud, le Moyen-Orient, l'Amérique centrale et les Caraïbes (Banque mondiale et PwC, 2018). Si l'Afrique part d'une position relativement encourageante, la plupart des pays ont encore beaucoup à faire pour améliorer leur administration fiscale (figure 5.1 et tableau A5.1 en annexe).

Le présent chapitre évalue l'administration fiscale en Afrique, en soulignant les progrès et les défis et en identifiant les moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficacité.

BUT ET FONCTIONS DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Les administrations fiscales modernes s'efforcent de percevoir des recettes adéquates tout en maintenant les coûts d'administration fiscale et du contrôle au minimum et en traitant les contribuables de façon équitable. Les systèmes les plus efficaces sont ceux qui convainquent la grande majorité des contribuables de s'acquitter volontairement de leurs obligations fiscales, de sorte que les fonctionnaires du fisc peuvent se concentrer sur le petit nombre de contribuables qui ne se conforment pas aux règles. Les caractéristiques de l'administration fiscale qui encouragent le respect de l'obligation fiscale comprennent notamment : une attitude axée sur le service, qui éduque et aide les contribuables à remplir leurs obligations, des audits efficaces et le recours cohérent à des pénalités pour décourager la fraude fiscale, et une administration fiscale qui est considérée par les contribuables comme honnête et équitable (Okello, 2014).

FIGURE 5.1. SITUATION DES INDICATEURS DE L'ADMINISTRATION FISCALE POUR CERTAINS PAYS, 2018



Source : D'après des données de la Banque mondiale et de PwC (2018).

Le succès du recouvrement de l'impôt dépend de la bonne exécution par l'administration fiscale de plusieurs tâches auxiliaires, notamment la gestion des ressources humaines (recrutement, formation, affectation et promotion), la vigilance interne pour repérer, contrôler et sanctionner les manquements du personnel, notamment la corruption; les activités de trésorerie proprement dite, notamment la gestion et la comptabilité des recettes collectées, et enfin les activités d'information et de sensibilisation des contribuables.

L'administration fiscale et la politique fiscale sont étroitement liées. La politique fiscale doit tenir compte des capacités de l'administration fiscale, tandis que l'administration fiscale peut faire en sorte que la politique fiscale réelle diffère de la politique fiscale officielle. Par exemple, la politique fiscale annoncée peut stipuler que tous les médecins de ville doivent déclarer leurs revenus et payer l'impôt sur le revenu au taux ordinaire. Toutefois, si l'administration fiscale fait peu d'efforts pour enregistrer les médecins, ne s'assure pas qu'ils font régulièrement leur déclaration de revenu ou ne vérifie jamais les déclarations de revenus suspectes, alors la politique réelle est que les revenus des médecins de ville ne sont pas imposés au taux du régime général d'impôt sur le revenu.

Il existe également des aspects organisationnels qui séparent l'administration fiscale de la politique fiscale. La norme mondiale veut que les deux activités soient séparées sur le plan organisationnel : une instance définit le régime fiscal et une autre est chargée de le mettre en œuvre. Globalement et dans la majeure partie de l'Afrique, la politique fiscale relève officiellement d'une unité de politique fiscale du ministère des finances, tandis que les recettes sont perçues par des unités distinctes placées sous le contrôle direct du ministère ou par un organisme semi-autonome.

Il est difficile de définir des principes clairs de répartition des attributions entre les unités de politique fiscale et les administrations fiscales. Par exemple, la décision d'augmenter les ressources consacrées au contrôle des déclarations fiscales est-elle une question de politique ou une question purement administrative ? Il semble à première vue qu'il s'agit d'une question administrative. Mais si la vérification est rarement ou mal effectuée et qu'une augmentation importante des ressources peut sensiblement améliorer le respect de la discipline fiscale et donc la perception des recettes, il s'agit sans doute davantage d'une question de politique.

Si l'Afrique part d'une position relativement encourageante, la plupart des pays ont encore beaucoup à faire pour améliorer leur administration fiscale.



Les unités de politique fiscale et les administrations fiscales devraient coopérer étroitement. Cela signifie que les spécialistes des unités de politique fiscale doivent respecter les connaissances opérationnelles des hauts responsables des administrations fiscales et que ces derniers doivent fournir aux spécialistes de la politique fiscale les données détaillées dont ils ont besoin pour effectuer des analyses pertinentes. Cette coopération n'est pas toujours possible en Afrique. Les rivalités entre services sont parfois intenses,¹ et d'autres facteurs déterminent aussi la forme que prendra cette relation. Lorsqu'elle est dissymétrique, elle tend à favoriser les administrations fiscales, en particulier lorsqu'elles sont organisées comme une administration fiscale semi-autonome et hors du contrôle direct du ministre des finances. Il y a vingt ans, les ministères des finances des pays africains comportaient rarement une unité de politique fiscale. Bien que ce ne soit plus le cas, ces unités ont tendance à être sous-équipées par rapport aux administrations fiscales.

STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Il y a eu une certaine convergence dans le sens de l'adoption des meilleures pratiques mondiales en matière d'administration fiscale en Afrique, et les méthodes de collecte actuelles sont moins diversifiées qu'il y a 20 ou 30 ans. Mais la convergence a été partiellement masquée par la grande réforme qui a été mise en œuvre dans près de la moitié des pays au cours de cette période : la création d'autorités

¹ Cela est particulièrement probable si le recouvrement des recettes est assuré par un organisme semi-autonome dont le personnel est beaucoup mieux rémunéré que celui du ministère des finances.

fiscales semi-autonomes². Les autres pays d'Afrique ont conservé leur structure organisationnelle, deux ou trois directions au sein du ministère des finances étant chargées de percevoir les différentes catégories d'impôts.

L'ÉMERGENCE D'AUTORITÉS FISCALES SEMI-AUTONOMES

Après l'introduction de la TVA, la réforme fiscale la plus visible en Afrique depuis le début des années 1990 a été la création d'autorités fiscales semi-autonomes. Cela a entraîné un changement substantiel dans l'organisation du recouvrement de l'impôt :

- Les organismes de recouvrement des recettes existants - généralement de deux à quatre directions au sein du ministère des finances - ont été fusionnés en une seule agence.
- Cette agence est soustraite au contrôle direct du ministère des finances et dotée d'un statut semi-autonome sous un comité de contrôle distinct.

L'idée que les banques centrales, les autorités fiscales et d'autres organismes fiscaux, financiers et réglementaires importants devaient échapper à l'emprise directe de l'équipe dirigeante trouve son origine dans les nouvelles réformes de la gestion publique qui sont en vogue dans le monde anglophone depuis les années 1990. Ce principe est presque universellement appliqué dans les pays anglophones d'Afrique et il a également été étendu au Burundi, au Mozambique, au Rwanda et au Togo. La création de ces instances autonomes de collecte de l'impôt a été stimulée par le financement et l'assistance technique de la Banque mondiale et la coopération britannique.

La création de ces autorités fiscales semi-autonomes s'est souvent heurtée à une résistance et a engendré des tensions considérables. Leur impact continue de faire l'objet de débats. Un certain nombre de facteurs compliquent le débat. Premièrement, leur création ne s'est pas faite isolément. Elle faisait partie d'un ensemble de réformes de la politique et de l'administration fiscales et visait à faciliter des réformes plus vastes. Deuxièmement, le changement

de structure s'est accompagné d'importantes augmentations de salaire pour les fonctionnaires des nouvelles autorités fiscales semi-autonomes,³ qui sont aujourd'hui souvent payés trois à quatre fois plus que leurs homologues du ministère des finances avec lesquels ils sont en relations fréquentes. Cette différence de traitement engendre du ressentiment. Et cela aide à expliquer pourquoi les coûts de la collecte des impôts sont si élevés en Afrique. Troisièmement, il n'existe pas de modèle unique d'autorité fiscale semi-autonome. Il s'agit d'organisations diverses, et leurs relations avec d'autres administrations, notamment le ministère des finances, varient selon les pays et dans le temps (tableau 5.1). Ces variations signifient qu'il n'y a aucune raison de penser que les autorités fiscales semi-autonomes auront des effets similaires dans tous les pays.

Dans la pratique, les administrations fiscales semi-autonomes sont beaucoup moins autonomes que leurs promoteurs initiaux ne l'avaient envisagé. Dans la mesure où les personnes qui les gèrent jouissent d'une certaine autonomie, il s'agit principalement de questions de gestion subalterne - par exemple, qui elles recrutent et comment elles déploient leur personnel. Pour les décisions importantes, y compris les barèmes de rémunération, elles sont généralement sous le contrôle du ministère des Finances ou du président.⁴ Et elles ne semblent généralement pas à l'abri de l'ingérence politique. Parallèlement, les salaires élevés et les conditions de travail attrayantes ont permis à certaines administrations fiscales semi-autonomes d'embaucher des travailleurs plus qualifiés, qui jouent parfois un rôle actif dans des questions qui relèvent officiellement du ministère des finances, comme l'analyse de la politique fiscale, les activités de plaidoyer et les activités de sensibilisation pour expliquer les impôts aux citoyens (von Soest, 2007). La divergence des salaires et autres formes de rémunération par rapport à ceux des collègues du ministère des finances peut devenir un obstacle à la coopération et à la gouvernance efficace de la fiscalité en général.

2 L'ampleur des divergences laisse entrevoir de mauvaises pratiques et des possibilités de réforme. Par exemple, dans un échantillon de 16 pays étudiés par le Forum africain sur l'administration fiscale, le nombre de contribuables par percepteur était en moyenne de 202 en Afrique, allant d'environ 30 au Togo à 961 au Mozambique (ATAF, 2017, figure 8.7). L'autorité fiscale du Mozambique enregistre tous les contribuables potentiels, même ceux qui ne remettent pas de déclarations fiscales ou ne font aucun paiement.

3 Dans certains cas, la mise en place d'autorités fiscales semi-autonomes a entraîné le licenciement à grande échelle des percepteurs existants. Dans d'autres cas, la plupart des employés en poste ont été transférés à la nouvelle autorité.

4 Lorsqu'il s'applique à une organisation telle qu'une administration fiscale qui, en fin de compte, est responsable devant le gouvernement, le concept d'« autonomie » échappe à toute définition simple. Une étude théorique suggère que l'autonomie peut être mesurée selon six dimensions : gestion, politique, structurelle, financière, juridique et interventionnelle (l'étendue des exigences en matière de rapports au regard d'objectifs préétablis ; Verhoest et al., 2004).

TABLEAU 5.2. EMBLEMMENT ORGANISATIONNEL DES ADMINISTRATIONS FISCALES DANS LES PAYS VISÉS PAR L'ÉTUDE DE CASS

PAYS	DÉSIGNATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE	STATUT SEMI-AUTONOME	EMPLACEMENT ET MANDAT DE L'AUTORITÉ FISCALE
Afrique du Sud	South African Revenue Service (SARS)	Oui	Créé en vertu de la loi 34 de 1997 sur les services fiscaux de l'Afrique du Sud en tant qu'agence autonome, chargé d'administrer le système fiscal et les services douaniers sud-africains et de percevoir les impôts.
Angola	Administration générale des impôts (AGT)	Oui, sous l'égide du ministère des finances	Sa mission est de proposer et d'exécuter la politique fiscale du gouvernement et d'en assurer le plein respect ; d'administrer les impôts, droits de douane et autres taxes ; et d'étudier, promouvoir, coordonner, exécuter et évaluer les programmes, mesures et actions de politique fiscale liés à l'organisation, la gestion et l'amélioration de la fiscalité.
Bénin	Direction générale des Impôts (DGI)	Non	En charge de la détermination de l'assiette, de la liquidation, du contrôle et du contentieux de tous les impôts prévus par le Code des impôts ; de la récupération et du remboursement au Trésor public des impôts, taxes et redevances de l'État et des impôts accessoires ; des contrôles fiscaux ; de la conservation foncière, des hypothèques et autres droits fonciers ; de la gestion du domaine public ; de l'évaluation des comptes des administrations et de la gestion de l'ensemble du plan comptable.
Éthiopie	Ministère éthiopien des recettes publiques (EMOR)	Entièrement autonome	Responsable de la perception des recettes provenant des droits de douane et des taxes intérieures.
Ghana	Ghana Revenue Authority (GRA)	Oui	Organisme créé pour fusionner le Service des douanes, des impôts indirects et de la prévention, l'Internal Revenue Service, le Service de la taxe sur la valeur ajoutée et le Secrétariat du Conseil des organismes fiscaux pour l'administration des taxes et des droits de douane. Cela représente un changement d'identité pour les agences fiscales et unifie l'administration des taxes et des droits de douane au Ghana. La fusion des trois agences fiscales en une autorité fiscale intégrée et modernisée s'inscrit dans une tendance mondiale à l'efficacité et à l'efficacité.
Kenya	Kenya Revenue Authority (KRA)	Oui	Responsable de la perception des recettes publiques, en mettant l'accent sur la cotisation, la perception, l'administration et l'application des lois relatives aux recettes.
Maurice	Autorité fiscale mauricienne (MRA)	Oui	La MRA est un agent de l'État et, en tant que tel, le Ministère des finances et du développement économique continue d'en assumer la responsabilité générale et d'en suivre les résultats. La MRA est chargée de percevoir environ 90 % des recettes fiscales et d'appliquer les lois fiscales.
Mauritanie	Direction générale des Impôts (DGI)	Non	Une direction du ministère des finances, qui est responsable de la mobilisation des recettes de l'État en participant à la définition de la politique fiscale et à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, y compris les lois de finances ; en identifiant, localisant et enregistrant les contribuables en leur attribuant un numéro d'identité fiscale ; en établissant l'assiette fiscale, les licences et leur recouvrement ; en luttant contre la fraude par le contrôle fiscal ; s'occupe du traitement des obligations fiscales des contribuables ; et assure la représentation de la Mauritanie dans les instances internationales en charge des questions fiscales.
Mozambique	Autoridade Tributária de Moçambique (AT)	Non	Une direction sous le contrôle direct du ministère des finances.
Ouganda	Uganda Revenue Authority	Oui	Agence gouvernementale de recouvrement créée par le Parlement et relevant du Ministère des finances, de la planification et du développement économique. Elle a pour mandat d'évaluer, de percevoir et de comptabiliser les recettes publiques (y compris les recettes non fiscales) et de conseiller le Gouvernement sur des questions de politique générale concernant l'ensemble des sources de recettes.
Soudan	Chambre Fiscale du Soudan (STC)	Non	Créée en 1954 en tant que section du ministère des finances. C'est maintenant un département qui relève du même ministère.
Tchad	Direction générale des Impôts (DGI-)	Non	Une direction au ministère des finances.
Zimbabwe	Autorité fiscale du Zimbabwe (ZIMRA)	Oui	En vertu de la loi sur l'administration fiscale et d'autres lois subsidiaires, il incombe au Ministère des finances du Zimbabwe d'évaluer, de percevoir et de comptabiliser les recettes publiques. Les taxes perçues comprennent les droits de douane, les taxes sur la valeur ajoutée, les impôts indirects, les impôts sur le revenu, les redevances minières, ou encore les impôts sur les gains en capital.

Source: D'après les données des agences fiscales nationales, ATAF (2017) et International Survey on Revenue Administration.

ÉVALUATION DU RENDEMENT DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Une mesure élémentaire de la performance de l'administration fiscale est le recouvrement total des recettes (fiscales et non fiscales) en pourcentage du PIB (voir chapitres 3 et 4). Une mesure plus fine est l'effort fiscal, qui est le rapport entre les recettes réelles perçues et le montant que l'on s'attendrait à percevoir compte tenu de la structure de l'économie nationale.

Entre 1991 et 2006, l'effort fiscal moyen a été de 75 % pour 14 pays d'Afrique subsaharienne, soit plus que la moyenne de 6 pays d'Amérique latine (59 %) et 4 pays d'Asie du Sud (51 % ; FMI, 2011 : 59-60). Une analyse plus récente couvrant 120 pays en développement sur la période 1990-2012, qui prend également en compte l'effet limitatif potentiel de la vulnérabilité économique sur le recouvrement de l'impôt, a estimé que l'effort fiscal moyen des pays choisis était « exceptionnel » (Yohou et Goujon, 2017: 1). Ces pays se rapprochent ainsi des normes mondiales en matière d'administration fiscale.

Globalement, le taux de rotation des postes de direction est très élevé, ce qui retentit sur la performance de l'administration fiscale. Sur la période 2009-2013, le taux de rotation en Afrique a été à peu près le même qu'en Europe, au Moyen-Orient et en Asie centrale et considérablement plus faible qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes et en Asie Pacifique (FMI, 2011). Il semble également que les réformes fiscales de la dernière décennie aient renforcé la conviction des Africains que la fiscalité est légitime (Moore, Prichard et Fjeldstad, 2018).

Mais les lacunes demeurent nombreuses. Les impôts indirects tels que la TVA, qui présentent de larges avantages en termes d'assiette fiscale, sont désormais fréquemment appliqués en Afrique. Cependant, une conception et une mise en œuvre médiocres signifient que les coûts de collecte sont anormalement élevés en pourcentage de la collecte totale, ce qui témoigne de la précarité des liens entre

la formulation des politiques et leur application par l'administration en Afrique.

L'Outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT), parrainé par le Fonds monétaire international (FMI), est axé sur neuf domaines de résultats qui couvrent la plupart des fonctions, processus et institutions de l'administration fiscale (figure 5.2).⁵ Les rapports d'évaluation des performances au regard de TADAT sont toutefois confidentiels, à moins qu'un gouvernement ne les rende publics. Sur les 29 pays africains qui ont fait l'objet d'évaluations au moyen du TADAT, seuls 3 (Burkina Faso, Libéria et Zambie) ont rendu publics leurs rapports d'évaluation⁶. L'observation selon laquelle les normes de l'administration fiscale varient considérablement à l'intérieur de l'Afrique repose donc principalement sur un large éventail d'indices immatériels.

Le Maroc et l'Afrique du Sud sont les pays les plus performants en matière d'administration fiscale. Bien que leurs administrations fiscales perçoivent des recettes relativement élevées en pourcentage du PIB, cela ne suffit pas à les définir comme des administrations fiscales à haut rendement - les administrations fiscales d'autres pays africains perçoivent des proportions plus élevées du PIB en termes de recettes malgré des normes médiocres en matière d'administration fiscale.⁷ C'est également au Maroc que le nombre d'opérations nécessaires est le plus faible, suivi par l'Afrique du Sud (voir tableau A5.1 de l'annexe). Les deux administrations fiscales perçoivent les recettes de manière assez efficace,

5 Le FMI a parrainé l'élaboration de l'outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT) et la formation de spécialistes qui évaluent et notent l'administration fiscale nationale pays par pays.

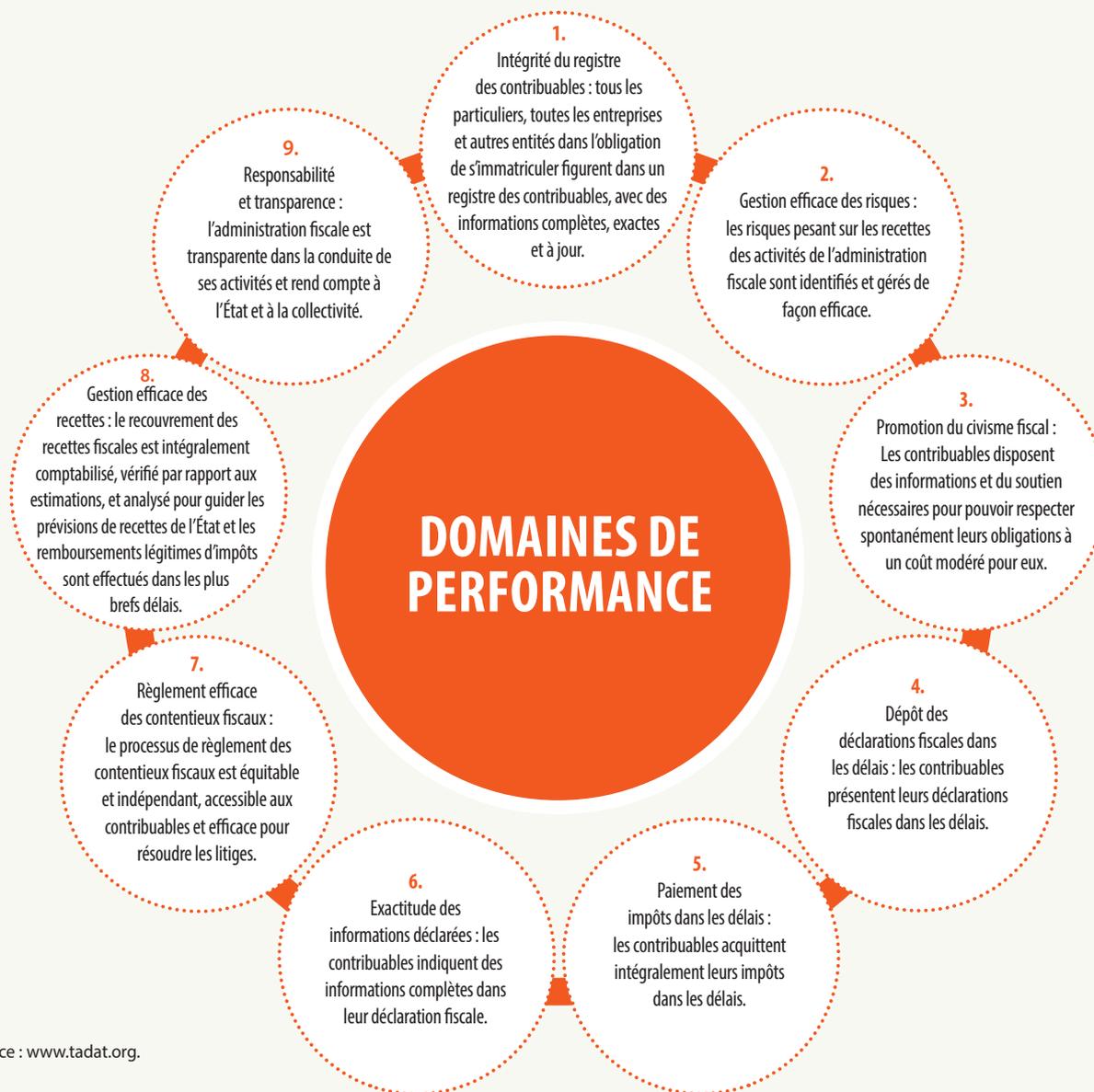
6 Afrique du Sud, Angola, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Côte d'Ivoire, Égypte, Éthiopie, Gambie, Ghana, Kenya, Libéria, Madagascar, Malawi, Maroc, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie, Tunisie, Zambie et Zimbabwe. Voir <http://www.tadat.org/files/TADAT-Assessments-NOV2018.pdf>.

7 Cela est particulièrement probable dans les pays exportateurs de ressources, comme l'Angola. Au cours de la dernière décennie, les recettes publiques ont atteint les niveaux typiques de l'OCDE, soit 35 à 40 % du PIB.



Entre 1991 et 2006, l'effort fiscal moyen a été de 75 % pour 14 pays d'Afrique subsaharienne, soit plus que la moyenne de 6 pays d'Amérique latine et 4 pays d'Asie du Sud.

FIGURE 5.2. L'OUTIL D'ÉVALUATION DIAGNOSTIQUE DE L'ADMINISTRATION FISCALE (TADAT) EST UN OUTIL DE COLLECTE DE DONNÉES SUR L'ADMINISTRATION FISCALE



Source : www.tadat.org.

s'efforcent d'aider et d'encourager les contribuables à se conformer davantage à leur obligation fiscale et, contrairement à la plupart des administrations fiscales africaines, consacrent des ressources considérables à l'analyse des données collectées dans le cadre des opérations courantes, en vue de rendre ces opérations plus efficaces. Le Kenya est un autre exemple de bonne pratique que pourraient imiter les autres administrations fiscales africaines.

À l'autre extrémité de l'échelle de performance se trouvent la Somalie et le Nigéria. En Somalie,

l'insécurité empêche le gouvernement de percevoir beaucoup plus que les recettes douanières limitées du port et de l'aéroport de Mogadiscio. Le Nigeria se trouve dans une situation moins précaire, mais son administration fiscale s'est détériorée depuis les années 1960, les recettes de la production pétrolière ayant commencé à éclipser toutes les autres sources de revenus, qui ont été rapidement négligées. Les estimations du montant des recettes que le Nigeria perçoit varient le taux de 7 % du PIB est largement cité - ce qui témoigne de la mauvaise qualité moyenne de

Certains pays africains sont très en avance sur d'autres et sont de plus en plus en mesure de fournir une assistance technique à d'autres pays de la région.

l'administration fiscale⁸. Les bonnes administrations fiscales déclarent avec précision les sommes qu'elles perçoivent et remettent au Trésor public.

Dans l'ensemble, les normes des administrations fiscales nationales en Afrique s'apparentent à celles des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le meilleur des cas, tandis que dans d'autres cas elles s'apparentent à celles des pays très pauvres. Il convient de garder cette grande diversité à l'esprit lors des discussions sur d'éventuelles réformes de l'administration fiscale. Certains pays africains sont très en avance sur d'autres et sont de plus en plus en mesure de fournir une assistance technique à d'autres pays de la région. C'est particulièrement le cas dans l'utilisation de la numérisation et de la production électronique des déclarations de revenus pour améliorer l'efficacité et l'efficacité.

RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Le consensus mondial sur la réforme de l'administration fiscale depuis les années 1980 reflète principalement l'expérience des fiscalistes,⁹ mais avec peu de contribution de ceux d'Afrique et d'autres régions à faible revenu, qui ont été les bénéficiaires plutôt que les initiateurs des réformes (Fjeldstad et Moore, 2008). Ce consensus mondial n'a été ni systématiquement remis en question ni explicitement rejeté en Afrique, bien qu'il ait rencontré une plus grande résistance

⁸ Le Nigeria est l'un des rares pays d'Afrique à avoir connu une privatisation de fait considérable de la collecte des recettes fiscales. Cela s'est produit au niveau des États plutôt qu'au niveau fédéral, et l'on ne dispose pas d'informations précises.

⁹ Il n'y a pas le même degré de consensus en matière de fiscalité internationale. Celle-ci reste très contestée.

dans les pays francophones, sans doute en raison de l'origine anglophone des réformes¹⁰. En dehors des appels à un retour à des pratiques traditionnelles, il n'existe pas d'autre conception cohérente de l'administration fiscale susceptible de se substituer à celle du consensus anglophone mondial.

Ce nouveau consensus mondial a moins évolué en tant que doctrine qu'en tant qu'ensemble de pratiques optimales qui reflètent les interactions entre l'administration fiscale et l'évolution des formes d'activité économique, de la numérisation et de l'introduction de la TVA. Sept caractéristiques de la façon dont les meilleures pratiques sont maintenant comprises dans les administrations fiscales en Afrique sont examinées ici.

CHANGEMENT DE PRIORITÉ : DE LA POLITIQUE À L'ADMINISTRATION

Le nouveau consensus sur la réforme fiscale qui a pris forme dans les années 1970 et 1980 souligne l'importance de tenir compte de l'état réel de l'administration fiscale dans la conception de la politique fiscale. Il s'agissait d'une réaction à des politiques fiscales antérieures qui, dans de nombreux pays, visaient à atteindre des objectifs sociaux et économiques ambitieux (y compris la redistribution des revenus) et pas seulement de générer des recettes. Les réformateurs ont fini par conclure que les tentatives d'utiliser le régime fiscal comme instrument de changement social et économique étaient généralement inefficaces et avaient eu des effets secondaires négatifs, notamment la création de codes fiscaux complexes, difficiles à appliquer et générateurs de corruption. Dans la nouvelle orthodoxie, la politique fiscale et l'administration fiscale étaient censées se concentrer davantage sur l'augmentation des recettes. Les réformateurs ont mis l'accent sur la simplification.

¹⁰ Nous ne disposons pas de preuves quantitatives suffisantes pour vérifier l'affirmation selon laquelle le changement a été moins important dans les pays francophones. Il y a des informations pertinentes dans Fossat et Bua (2013), qui suggèrent que l'Afrique francophone a été particulièrement lente dans la numérisation des fonctions de l'administration fiscale. Il semble également que la tradition francophone de maintenir des réseaux denses de bureaux locaux des impôts pour garder des contacts directs et personnels étroits avec les contribuables n'ait pas cédé la place aux réformes organisationnelles dont il est question ici et qui, dans les pays anglophones, ont conduit à un transfert du personnel et des fonctions vers les administrations centrales. Les chiffres disponibles sur le ratio contribuables/personnel de l'administration fiscale dans un échantillon de pays africains en 2015 le prouvent indirectement. Ce ratio est généralement plus faible dans les pays francophones (ATAF, 2017).

DE LA VÉRIFICATION PHYSIQUE À L'ANALYSE DES DOSSIERS ET DES COMPTES

Les méthodes de perception de l'impôt ont également changé. Il y a trente ans, dans la plus grande partie de l'Afrique comme dans de nombreuses autres parties du monde, les percepteurs rendaient visite aux contribuables dans leur foyer ou leur entreprise pour vérifier leurs activités économiques, calculer leurs obligations fiscales et, souvent, percevoir leurs paiements. Bien que l'accent mis sur la vérification physique et l'évaluation en personne soit encore évident dans de nombreuses régions d'Afrique aujourd'hui, en particulier dans l'administration douanière, ce n'est pas la norme pour les administrations fiscales progressistes en Afrique, ni l'idée maîtresse pour l'avenir du recouvrement des impôts.

On est passé de la vérification physique - et des risques de collusion entre les percepteurs et les contribuables qui vont de pair avec elle - à des systèmes de calcul des contributions centralisés dans les services fiscaux, qui nécessitent peu d'interaction directe avec les contribuables et qui sont fondés sur l'analyse de documents écrits ou numérisés et de comptabilités commerciales. Le processus de calcul des contributions a également été dissocié du processus de paiement des impôts. De plus en plus, les paiements sont effectués aux banques et à d'autres agents de recouvrement, aux guichets de paiement des bureaux des impôts ou en ligne (Moore, 2014).

Ces changements dans les méthodes de perception de l'impôt reflètent l'évolution de la structure des économies nationales et des technologies disponibles. Les visites des percepteurs pour inspecter et vérifier les installations et la production elle-même peuvent être utiles pour l'agriculture et l'industrie manufacturière, où il y a quelque chose à voir, mais n'ont guère de sens dans des économies de plus en plus axées sur les services, où l'activité n'est pas aussi facilement visible. Les informations dont les administrations fiscales ont besoin se trouvent enfouies dans les registres et les comptes écrits ou numérisés.

Des tendances connexes telles que la mondialisation, y compris la prolifération des chaînes de production mondiales, et le recours accru aux banques et à d'autres services financiers contribuent également à modifier le recouvrement des impôts. Elles rendent la production et la valeur ajoutée moins

visibles à l'œil nu, tout en augmentant le volume de documents écrits ou numériques sur les transactions économiques.

La numérisation augmente également l'accès aux documents comptables commerciaux et réduit considérablement le coût de leur analyse. Par exemple, il est de plus en plus facile pour les administrations fiscales d'accéder à des sources tierces et de les utiliser pour vérifier les déclarations des contribuables (comptes bancaires et de cartes de crédit, factures téléphoniques, factures d'électricité, d'eau et d'autres services publics, ventes et immatriculations de véhicules automobiles, transactions immobilières, marchés publics, processus de passation de marchés et propriété de l'entreprise et paiements de dividendes).

INTRODUCTION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

La convergence des réformes de l'administration fiscale en Afrique a été, dans une large mesure, induite par le passage d'une dépendance à l'égard des taxes sur le commerce international à une dépendance à l'égard de la TVA. Depuis les années 1980, les efforts de réforme fiscale des organisations internationales et des donateurs d'aide se sont concentrés principalement sur l'introduction de la TVA.

Jusqu'aux années 1970 et 1980, les taxes sur le commerce international (importations et exportations) étaient la principale source de recettes pour la plupart des gouvernements africains, en grande partie en raison du rôle économique prépondérant des exportations de produits de base. La baisse séculaire des cours mondiaux des produits de base a suscité des inquiétudes quant à cette dépendance. Les organisations internationales ont fait valoir que les taxes sur le commerce international constituaient un sérieux obstacle à une spécialisation économique plus efficace et au développement économique à long terme de l'Afrique et qu'elles devraient être largement remplacées par la TVA. Ce discours, appuyé par les donateurs d'aide, était généralement persuasif. La plupart des pays africains ont réduit les recettes douanières et introduit la TVA.¹¹

Ce changement n'est toutefois pas allé de soi, car des doutes ont été émis quant à l'adéquation de la

¹¹ L'édition 2018 du rapport annuel *Paying Taxes* contient des informations sur 41 des 45 pays africains qui ont une TVA.

La TVA continuera d'être litigieuse en Afrique. Mais quelle que soit son adéquation générale au continent, il semble probable que, parallèlement à la réduction simultanée des taxes sur le commerce international, son introduction ait apporté une nette impulsion à la modernisation de l'administration fiscale en Afrique.

TVA pour l'Afrique. La TVA est une taxe compliquée. Elle oblige les contribuables, dont bon nombre sont de petits détaillants et d'autres petites entreprises, à tenir des comptes détaillés et à émettre des factures. Il s'agit de tableaux détaillés indiquant quels biens et services sont soumis à quel taux de TVA, lesquels sont détaxés et lesquels sont exonérés. Cette forme de fiscalité exige des administrations fiscales qu'elles collectent davantage de données qu'auparavant et, au moins en principe, qu'elles consacrent davantage de ressources à la vérification des données en comparant les échantillons de factures aux reçus. Elle exige également le remboursement de la TVA aux exportateurs, afin d'éviter toute discrimination à l'égard des exportations.

La complexité de la TVA était considérée comme un élément positif, car elle imposait une discipline utile à la fois aux contribuables et aux administrations fiscales. Les contribuables devraient désormais tenir des comptes plus complets et plus exacts, ce qui serait bon pour leur entreprise et pour l'administration fiscale à long terme. De plus, les administrations fiscales seraient obligées d'utiliser des pratiques et des méthodes de calcul des contributions plus modernes (fondées sur la comptabilité), ce qui aurait des retombées positives sur leur performance.

Dans de nombreux pays africains, la TVA n'a pas généré les recettes escomptées (Baunsgaard et Keen, 2005) et a généralement été mal conçue et mise en œuvre, avec de nombreuses exonérations légales et de facto. L'efficacité de la perception de la TVA, mesurée par l'efficacité C (le rapport entre les recettes

fiscales réelles et les recettes fiscales potentielles), est en moyenne nettement plus faible en Afrique que dans toute autre région (Keen, 2013).

Pourtant, la TVA dégage plus de recettes que n'importe quel autre impôt en et est devenue une source fiable de revenus qui s'ajuste automatiquement à l'inflation. Toutefois, environ la moitié des recettes de TVA sont perçues à l'importation. Il ne s'agit en fait que de droits d'importation sous une nouvelle étiquette et ces droits pourraient facilement être rebaptisés autrement. La TVA n'est pas gratuite. Pour que la taxe ne pénalise pas les exportateurs, il faut qu'il existe un système opérationnel de remboursement de la TVA. Cela n'existe pas dans environ la moitié des pays africains qui perçoivent la TVA.¹² Là où des remboursements sont dus, ils génèrent beaucoup de frictions et, après les contrôles douaniers, sont probablement une des principales sources de corruption dans l'administration fiscale. Ces problèmes incitent à leur tour les entreprises à réclamer des exonérations de TVA pour se protéger contre les injustices ou les tracas.

La TVA continuera d'être litigieuse en Afrique. Mais quelle que soit son adéquation générale au continent, il semble probable que, parallèlement à la réduction simultanée des taxes sur le commerce international, son introduction ait apporté une nette impulsion à la modernisation de l'administration fiscale en Afrique.

PERCEPTEURS OU PERCEPTRICES ?

Le passage de la vérification physique à l'analyse des dossiers et des comptes a eu de vastes répercussions sur le travail des percepteurs. Les contacts personnels directs avec les contribuables sont de moins en moins fréquents. Les compétences recherchées sont de moins en moins celles des agents d'exécution et de plus en plus celles des comptables, des vérificateurs des comptes, des juristes, des chercheurs, des informaticiens, des directeurs des ressources humaines, des analystes de données, des spécialistes de la sensibilisation et du personnel du centre de services. Ces changements dans la nature des emplois au sein de l'administration fiscale, ainsi que des changements plus larges dans les marchés du travail et dans les relations entre les sexes, contribuent à l'augmentation du nombre de femmes travaillant

¹² Les remboursements de TVA ne sont pas disponibles dans 19 des 41 pays pour lesquels des informations sur la TVA sont disponibles dans l'édition 2018 de *Paying Taxes* (Groupe de la Banque mondiale et PwC, 2018).

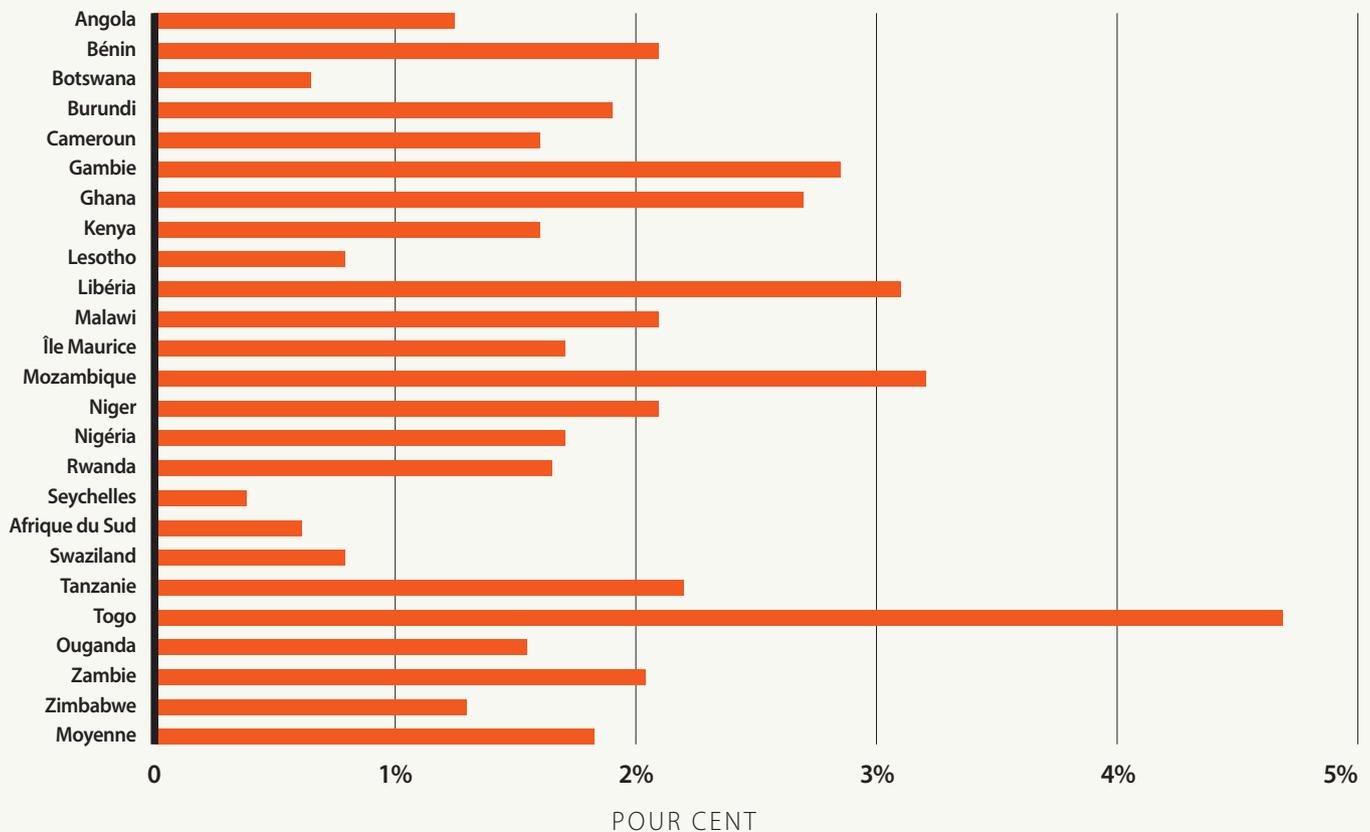
Dans les pays de l'OCDE, les femmes représentent généralement environ 60 % de la main-d'œuvre totale des administrations fiscales nationales (OCDE, 2017). En Afrique, cependant, les hommes restent plus nombreux, parfois de beaucoup, que les femmes dans la plupart des administrations fiscales.

dans l'administration fiscale. Dans les pays de l'OCDE, les femmes représentent généralement environ 60 % de la main-d'œuvre totale des administrations fiscales nationales (OCDE, 2017)¹³. En Afrique, cependant, les hommes restent plus nombreux, parfois de beaucoup, que les femmes dans la plupart des administrations fiscales (figure 5.3).

En 2016, il y avait en moyenne trois fois plus d'hommes que de femmes parmi les cadres supérieurs des 24 administrations fiscales nationales qui ont participé aux *Perspectives fiscales africaines* (ATAF, 2017). La proportion de femmes dans l'administration fiscale augmente cependant. Une seule étude pour l'Afrique a examiné les implications du nombre croissant de femmes sur la performance des administrations fiscales (encadré 5.1). L'étude, faite pour le compte de l'Autorité fiscale ougandaise, estime que les femmes ont un effet positif sur les recettes fiscales (Mwondha et al., 2018).

13 Comme dans la plupart des grandes organisations à l'échelle mondiale, les femmes ont tendance à être concentrées aux échelons inférieurs et à représenter une faible proportion des cadres supérieurs.

FIGURE 5.3. RATIO HOMMES/FEMMES DANS L'ADMINISTRATION FISCALE DE 24 PAYS AFRICAINS, 2016



Note : La moyenne est pour les 24 pays inclus ici.

Source : D'après les données de l'ATAF (2018).

SPÉCIALISATION ORGANISATIONNELLE ET PROFESSIONNELLE

Il y a vingt ou trente ans, la plupart des agents de l'administration fiscale en Afrique avaient un niveau d'instruction relativement faible et peu de qualifications professionnelles. Leurs emplois étaient assez homogènes. La plupart des membres du personnel travaillaient dans une organisation qui se consacrait à la perception d'un seul type d'impôt - par exemple, les recettes douanières, les impôts intérieurs directs comme les impôts sur le revenu, les impôts intérieurs indirects (taxes sur les ventes), les impôts indirects (notamment sur l'alcool) ou les droits de timbre (frais sur les transactions officielles) - et faisaient le même travail que les autres personnes du bureau. Ils étaient basés dans un bureau local assez petit, près des contribuables dont ils étaient responsables. Ils essayaient de surveiller de près ces contribuables et d'apprendre à les connaître personnellement. Ils calculaient les contributions, fixaient les montants à payer, s'assuraient que les factures étaient payées et parfois même recouvaient les paiements eux-mêmes. Ils exerçaient donc un contrôle personnel considérable sur les documents écrits qu'ils conservaient.

Aujourd'hui, les emplois dans l'administration fiscale sont plus diversifiés, ce qui reflète les changements organisationnels dont il a été question plus haut. Dans certains pays, toutes les recettes fiscales ont été confiées à des autorités fiscales semi-autonomes, responsables à la fois des recettes douanières et des impôts intérieurs.¹⁴ Même dans les cas où les services des douanes et les autres services fiscaux n'ont pas été placés sous la même direction opérationnelle, l'accent a été mis sur l'amélioration de la coordination. D'une manière générale, plus il y a eu de coordination, de gestion commune ou de fusion directe entre les unités qui se concentraient auparavant sur la perception de types spécifiques de taxes, plus il est facile d'adopter des structures internes similaires à celles des administrations fiscales des pays de l'OCDE. Trois dimensions de cette modernisation sont particulièrement importantes :¹⁵

- Les unités internes sont définies par fonction plutôt que par le type d'impôt qu'elles perçoivent. À l'exception des douanes, qui continuent d'avoir un caractère distinct, les unités identifiées en termes de type de taxe (comme les droits de timbre ou l'impôt sur le revenu) ont été largement remplacées par des unités portant des noms tels que l'enregistrement des contribuables, les déclarations fiscales, le traitement des contributions, le recouvrement des sommes dues, le contrôle et les enquêtes, les finances, les services informatiques, les ressources humaines, les affaires juridiques, le contentieux, les services aux contribuables, la recherche et planification, la conformité interne (anti-corruption), etc.

ENCADRÉ 5.1. ARGUMENTS EN FAVEUR DE L'INTÉGRATION DE LA DIMENSION GENRE DANS L'ADMINISTRATION FISCALE : L'AUTORITÉ FISCALE OUGANDAISE

Les hommes ont dominé de longue date les administrations fiscales en Afrique. Cependant, la situation est en train de changer à mesure qu'un plus grand nombre de femmes accèdent à des professions liées à la fiscalité. Une étude récente de l'Autorité fiscale ougandaise révèle non seulement une augmentation de la parité entre les hommes et les femmes, mais aussi des niveaux de performance plus élevés chez les employées (Mwondha et al., 2018). L'étude révèle que les femmes obtiennent un rendement légèrement supérieur à celui des hommes d'après l'évaluation du rendement de leur personnel pendant six mois et qu'en moyenne, les femmes servent l'organisation un

peu plus longtemps (12,3 ans) que les hommes (11,6 ans), ce qui est important dans une organisation où le taux de roulement du personnel est traditionnellement élevé. L'étude a également révélé que les hommes étaient visés par deux fois plus de mesures disciplinaires que les femmes. Les femmes et les hommes ont déclaré être généralement détendus et satisfaits de travailler dans un environnement mixte. Ces conclusions plaident économiquement en faveur de l'intégration de la dimension genre, car les femmes contribuent à l'amélioration des performances de l'organisation. Cette intégration est également une question de droits de l'homme (CEA, 2016).

14 Même dans le cadre d'autorités fiscales semi-autonomes, les douanes restent à part dans les organigrammes. Donc, cette situation est presque inévitable en raison de l'importance croissante des activités douanières qui ne sont pas liées aux recettes, notamment la facilitation du commerce et la sécurité nationale, et de l'importance croissante de ces activités. La gestion commune facilite néanmoins la coopération entre les unités des douanes et des impôts nationaux, le partage des services communs et, ce qui est peut-être le plus important, l'interfaçage de leurs systèmes logiciels pour faciliter le partage des données sur les contribuables.

15 Dans un certain nombre de pays francophones, le calcul de l'impôt à payer était historiquement effectué conjointement par une unité de l'administration fiscale et l'unité de la trésorerie du ministère des finances. Cette pratique a été abandonnée (Fossat et Bua, 2013).

TABLEAU 5.3. SEGMENTATION DES CONTRIBUABLES ET RISQUES ASSOCIÉS DANS CERTAINS PAYS

SEGMENT	DEGRÉ DE RISQUE	ATO COUNTIES WITH THIS SEGMENTATION
Grands contribuables	<ul style="list-style-type: none"> Faible risque de sous-déclaration Niveau élevé de planification fiscale Faible risque d'erreurs de classification 	Bénin, Botswana, Burundi, Cameroun, eSwatini, Gambie, Kenya, Libéria, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tanzanie, Togo, Zambie et Zimbabwe
Contribuables moyens	<ul style="list-style-type: none"> Risque modéré de sous-déclaration et de classification erronée 	Bénin, Burundi, Cameroun, Kenya, Malawi, Nigéria, Ouganda, Sénégal, Seychelles, Tanzanie, Togo et Zambie
Petits contribuables	<ul style="list-style-type: none"> Risque élevé de sous-déclaration Difficiles à suivre et à retrouver Déclarations inexactes Changement constant de la Classification internationale type par industrie (CITI), ce qui les rend difficiles à suivre 	Bénin, Burundi, Cameroun, Kenya, Malawi, Ouganda, Sénégal, Seychelles, Tanzanie, Togo et Zambie.
Micro-contribuables	<ul style="list-style-type: none"> Risque très élevé de non-déclaration Il est difficile de déterminer le revenu Coûts élevés d'application de la loi en matière fiscale Très difficiles à retrouver 	Bénin, Cameroun et Nigéria

Source: ATAF (2018).

- Étant donné qu'il faut moins d'employés dans les bureaux locaux pour faciliter les contacts en personne avec les contribuables et que les fonctions de soutien spécialisées (comme la gestion des ressources humaines et les services aux contribuables) sont devenues relativement plus importantes, il y a généralement un déplacement des effectifs des bureaux locaux vers l'administration centrale.
- La segmentation ou l'affectation de différentes catégories de contribuables (en pratique, il s'agit essentiellement de tailles d'entreprises différentes) à des unités distinctes au sein de l'administration fiscale est largement utilisée. Au minimum, les déclarations fiscales, le calcul des contributions et le contrôle fiscal des grandes entreprises sont confiés à une unité spéciale.

L'organisation de l'administration fiscale selon le principe de segmentation en fonction de la taille des entreprises et des contribuables varie considérablement. Certaines administrations fiscales ont simplement deux unités distinctes : l'une pour les gros contribuables et l'autre pour les autres. Le South African Revenue Service compte six unités,

dont celles qui traitent avec les ambassades, les organismes exonérés d'impôt et les fiscalistes.¹⁶ En 2014, l'Autorité fiscale ougandaise a créé un bureau du secteur public, initialement chargé des affaires fiscales des ministères et d'autres organismes publics, et l'a étendu aux personnes politiquement influentes. La segmentation tient compte du fait que les différents types de contribuables doivent donner lieu à un traitement différent et que les percepteurs ont des compétences et des aptitudes différentes. Et surtout, les compétences juridiques et comptables nécessaires pour traiter efficacement - et si nécessaire pour contester - les déclarations fiscales des grandes entreprises (transnationales) sont très différentes de celles nécessaires pour calculer et percevoir les contributions des petits commerçants ou encore des mototaxis. La segmentation, en se spécialisant et en se concentrant sur un groupe déterminé de contribuables, vise à créer des possibilités d'améliorer l'efficacité de l'administration fiscale.

¹⁶ Pour un résumé des informations sur certaines administrations fiscales africaines, voir ATAF (2017).

CIVISME FISCAL ET COOPÉRATION DU CONTRIBUABLE

Pour les spécialistes de la fiscalité, la coopération du contribuable et le civisme fiscal sont la caractéristique déterminante du nouveau consensus mondial sur l'administration fiscale. Plusieurs idées fondamentales sous-tendent cette notion et cherchent à accroître l'efficacité et la légitimité du régime fiscal. Les administrations fiscales devraient s'attacher en priorité à sensibiliser les contribuables au régime fiscal et faire en sorte qu'il soit facile et peu coûteux pour eux de se conformer à leurs obligations de déclaration et de paiement de la contribution. Dans le même ordre d'idées, les administrateurs fiscaux devraient pouvoir supposer que la plupart des contribuables seront suffisamment honnêtes dans leurs déclarations. Les administrateurs devraient donc concentrer leurs activités d'exécution et de contrôle¹⁷ sur les contribuables les plus susceptibles de ne pas s'y conformer et sur les audits aléatoires d'une petite proportion de contribuables.¹⁸

Les administrations fiscales, soutenues par la législation, devraient s'efforcer davantage d'informer à l'avance les contribuables à revenu élevé et les sociétés des types de stratagèmes complexes visant à réduire la facture fiscale qui seront considérés comme acceptables et légaux (évasion fiscale) et qui seront considérés comme illégaux (fraude fiscale). Les litiges entre les contribuables et les administrations fiscales devraient être réglés aussi rapidement que possible, à moindre coût et en toute impartialité, en particulier par des tribunaux fiscaux indépendants.

Rares sont les administrations fiscales nationales en Afrique qui n'acceptent pas formellement les grands principes énoncés dans la notion de civisme fiscal et

17 Les unités de vérification sont souvent utilisées pour faire pression sur les contribuables soupçonnés d'avoir la capacité de payer plus ou comme moyen de dernière minute pour aider l'agence fiscale à atteindre ses objectifs de recouvrement des recettes.

18 Dans le cas des recettes douanières, qui restent probablement le domaine le plus corrompu en matière de collecte de recettes en Afrique anglophone comme dans la plupart des pays du monde, le régime du « commerçant privilégié » équivaut à l'auto-évaluation fiscale. Les importateurs et les exportateurs qui jouissent de ce statut sur la base d'un dossier vierge utilisent le transfert électronique de leurs documents pour informer préalablement les autorités douanières de certains envois, obtenir un dédouanement anticipé et ainsi éviter les retards - et la menace de retards - inhérents au système traditionnel de contrôle physique de chaque envoi transfrontalier. Le marquage et la détection électroniques des marchandises renforceront cette tendance. En Afrique anglophone, les arrangements de cette nature sont encore rudimentaires (Geourjon et al., 2013), mais ils figurent en bonne place à l'ordre du jour de la Communauté de l'Afrique de l'Est, qui comprend le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie.

de coopération du contribuable. On dispose de peu d'informations générales sur la mesure dans laquelle elles s'y conforment dans la pratique. Il est clair qu'elles ont encore du chemin à faire.

PROBLÈMES DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Les administrations fiscales modernes cherchent à optimiser le recouvrement de l'impôt tout en minimisant les coûts administratifs et les coûts de la discipline fiscale pour les contribuables. Si les réformes évoquées plus haut ont contribué à une augmentation des recettes, un certain nombre de lacunes dans l'administration fiscale nationale en Afrique méritent une attention particulière. Les problèmes varient d'un pays à l'autre et au fil du temps. Comme le montre l'analyse ci-dessous, les principaux problèmes sont le coût élevé du recouvrement des impôts, le manque de volonté politique, l'absence de coordination et les retards pris dans l'adoption des nouvelles technologies. D'autres problèmes majeurs sont évoqués dans d'autres chapitres du présent rapport, notamment la corruption et les complexités du secteur informel (chapitre 3), les insuffisances de l'administration fiscale, en particulier au niveau infranational (chapitre 4) et le manque d'outils permettant de taxer les Africains fortunés (chapitre 6).

COÛT ÉLEVÉ DU RECOUVREMENT DES IMPÔTS EN AFRIQUE

Le coût moyen du recouvrement de l'impôt en Afrique est considérablement plus élevé que dans les pays de l'OCDE. En moyenne, en 2016, les administrations fiscales en Afrique ont consacré 1,6 % des recettes collectées aux dépenses opérationnelles, soit une légère augmentation par rapport à la moyenne entre 2011 et 2016 (ATAF, 2017). Les coûts varient d'un pays à l'autre (figure 5.4).

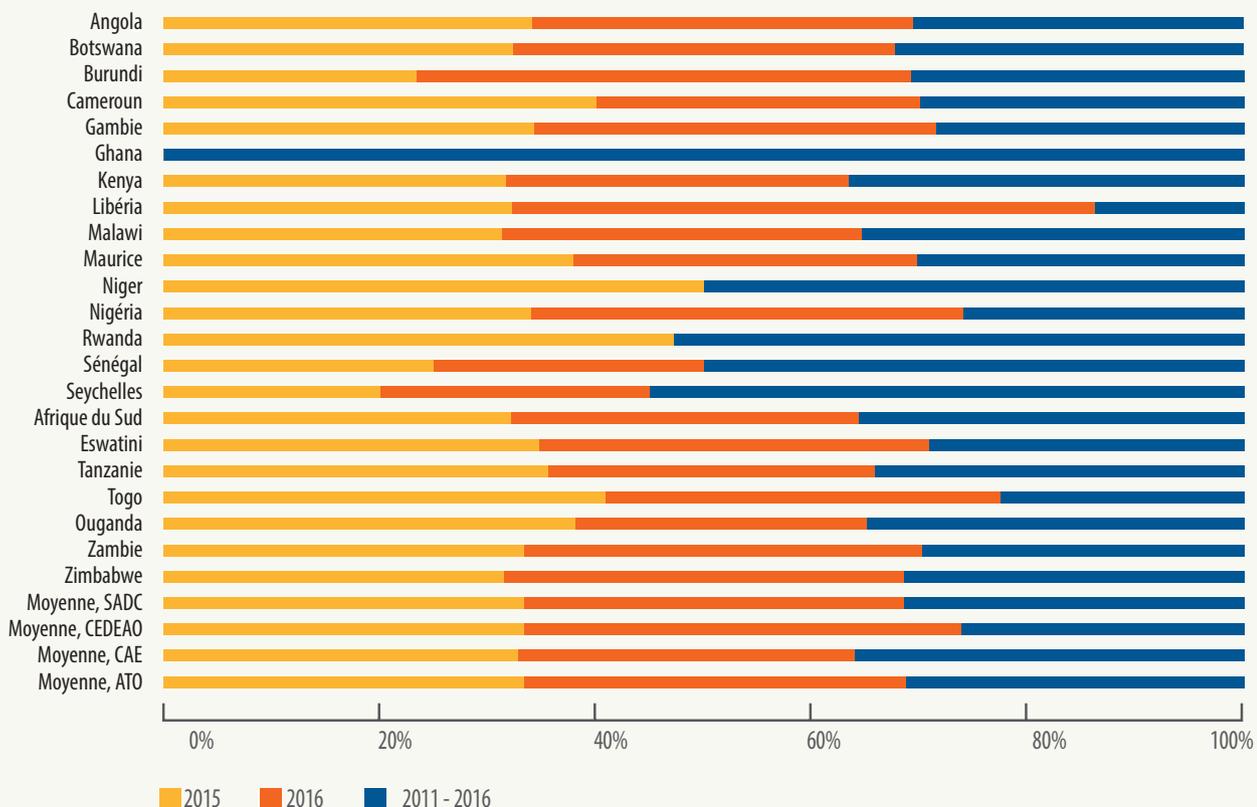
Pour les spécialistes de la fiscalité, la coopération du contribuable et le civisme fiscal sont la caractéristique déterminante du nouveau consensus mondial sur l'administration fiscale.

Le coût moyen du recouvrement de l'impôt en Afrique est considérablement plus élevé que dans les pays de l'OCDE.

Les comparaisons entre pays montrent que l'Eswatini a le taux de recouvrement des coûts le plus élevé (5,2 %), suivi du Zimbabwe (4 %). Le Sénégal (0,1 %) avait le ratio coûts/recettes le plus faible, suivi du Cameroun (0,3 %), des Seychelles (0,5 %) et de l'Afrique du Sud (0,9 %). Parmi les groupements économiques régionaux, la Communauté de développement de l'Afrique australe et la Communauté de l'Afrique de l'Est avaient le rapport coûts/recettes le plus élevé (1,9 %), suivies par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (1,4 % ; ATAF, 2018). La fourchette des coûts déclarés est large, ce qui laisse supposer une sous-déclaration considérable dans certains cas. Les estimations semblent souvent exclure l'aide. Ces problèmes sont aggravés par l'absence de données complètes et fiables pour l'Afrique.

Certaines réformes fiscales, notamment la création d'administrations fiscales semi-autonomes, avec leur personnel hautement rémunéré, ont également entraîné une augmentation des coûts de perception des impôts. Plus fondamentalement, les administrations fiscales africaines doivent généralement traiter avec une très grande variété de contribuables. Les coûts opérationnels courants d'un système organisationnel équipé pour traiter avec de très grandes entreprises comme les multinationales Rio Tinto et Dangote Cement sont élevés par rapport à l'impôt qu'elles peuvent percevoir de la grande majorité des contribuables, qui sont de petites et micro-entreprises, dont beaucoup ne figurent pas dans les bases de données.

FIGURE 5.4. COÛTS DE L'ADMINISTRATION FISCALE PAR RAPPORT AUX RECETTES DANS CERTAINS PAYS, EN MOYENNE, 2011–2016



Source : ATAF, 2018.



Alors que les autorités fiscales africaines se sont modernisées de manière à améliorer leur capacité de taxer le secteur privé, rares sont celles qui ont l'autorité ou le soutien politique nécessaires pour inciter d'autres administrations à devenir de bons contribuables, soucieux de civisme fiscal.

Les coûts administratifs de l'imposition des petites entreprises peuvent être élevés. Les administrations fiscales africaines subissent souvent des pressions pour enregistrer et taxer les petites et micro-entreprises, en particulier de la part des personnes qui considèrent la sous-imposition des activités du secteur informel comme un gros problème. Mais identifier, enregistrer et gérer ces petits contribuables coûte cher. Ils peuvent générer peu de recettes nettes, tout en détournant l'attention du petit nombre de grandes entreprises qui génèrent une proportion élevée des recettes totales dans la plupart des pays africains (ATAF, 2017).

MANQUE DE VOLONTÉ POLITIQUE ET DE COORDINATION

Alors que les autorités fiscales africaines se sont modernisées de manière à améliorer leur capacité de taxer le secteur privé, rares sont celles qui ont l'autorité ou le soutien politique nécessaires pour inciter d'autres administrations à devenir de bons contribuables, soucieux de civisme fiscal.¹⁹ Les autres organismes publics sont souvent de mauvais citoyens fiscaux. Premièrement, ils tardent à verser les impôts qu'ils sont tenus de payer directement (tels que les droits d'importation et la TVA sur leurs achats), qu'ils sont autorisés à percevoir directement (tels que les droits d'immatriculation des véhicules à moteur et les redevances sur l'extraction des ressources naturelles) ou à percevoir en tant qu'intermédiaires (tels que les impôts des fonctionnaires qui sont prélevés à la source et les retenues d'impôt sur les marchés publics).²⁰

Deuxièmement, d'autres organismes publics refusent de fournir à l'administration fiscale l'information dont elle a besoin - et que les entreprises privées

sont tenues de fournir - pour bien évaluer les obligations fiscales des tiers. Il s'agit notamment de renseignements sur les avantages non salariaux des employés du secteur public qui sont officiellement imposables, de renseignements personnels détaillés sur les employés du secteur public afin de permettre à l'administration fiscale de corréliser les gains provenant de leur traitement officiel avec leurs gains provenant d'autres sources²¹ et d'une notification automatique de l'identité des bénéficiaires des gros contrats liés aux marchés publics.

Troisièmement, les organismes publics refusent parfois de participer à la perception ou au paiement de la TVA, ce qui compromet la chaîne d'information dont dépend la perception efficace de la TVA et aggrave le problème déjà mentionné de la perception inefficace de la TVA.

L'efficacité de l'administration fiscale dépend en partie de l'efficacité d'autres organismes publics, y compris les cours des comptes et les tribunaux fiscaux, les autorités de police et d'autres possesseurs d'information pertinente sur le plan fiscal, notamment les services des passeports, les registres fonciers, les services publics de distribution d'électricité, les banques et les organismes chargés des achats (la plupart des administrations font certains achats). Toutes ces entités devraient travailler ensemble de manière cohérente.

ADOPTION LENTE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

L'un des problèmes numériques les plus importants en Afrique aujourd'hui est que les administrations fiscales n'exploitent pas pleinement le potentiel des systèmes d'information de gestion numériques, dont beaucoup sont pourtant déjà à leur disposition. Ces lacunes dans l'utilisation de la technologie

¹⁹ Pour de rares informations sur cette question et sur la façon dont l'autorité fiscale ougandaise l'aborde, voir Saka, Waiswa, et Kangave (à paraître).

²⁰ Les retards de paiement peuvent être motivés par la volonté d'augmenter les budgets ou de permettre au personnel d'utiliser l'argent pour investir sur les marchés financiers à des fins personnelles.

²¹ Il n'est pas rare que des organismes publics - et des employeurs privés - versent des impôts à l'administration fiscale sans même identifier les personnes sur les salaires desquelles les impôts sont prélevés.

numérique font qu'il est plus difficile pour la haute administration de surveiller et de contrôler le rendement au travail et l'entrée de revenus. Elles limitent également la capacité d'analyser les nombreuses données qui sont déjà recueillies numériquement, afin de mieux comprendre les clients contribuables et d'évaluer la performance organisationnelle (Moore, Prichard et Fjeldstad, 2018). Les améliorations futures des performances des administrations fiscales seront étroitement liées à leur capacité de tirer parti de l'information numérique.

Bien que les administrations fiscales aient été lentes à utiliser l'information numérique pour surveiller le rendement du prélèvement fiscal, elles ont fait des progrès considérables en matière de déclarations et de paiements électroniques. Dix-huit pays ont mis en place des systèmes de dépôt des déclarations et de paiement électroniques (voir encadré 5.3 pour l'expérience du Kenya et de la Namibie)²². Trois pays ont rendu la transmission électronique obligatoire pour tous les contribuables (Kenya, Ouganda et Zimbabwe), et d'autres pays l'exigent pour les gros contribuables et pour le paiement des impôts de base (impôt sur le revenu, TVA et impôts sur le travail ; ATAF, 2017). En 2015, la Zimbabwe Revenue Authority (ZIMRA) a lancé le dépôt électronique des déclarations d'impôts, ce qui a permis d'augmenter le nombre de déclarations fiscales et d'améliorer la facilité des relations avec la ZIMRA. Toutefois, plusieurs facteurs rendent le dépôt électronique difficile, notamment les difficultés d'accès à Internet et les pannes d'électricité dans certaines régions du pays (Obert *et al.*, 2018).

L'Afrique du Sud a introduit le dépôt électronique des déclarations en 2003 pour la TVA et l'impôt sur le revenu à payer et l'a étendu en 2006 à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés. Les coûts du contrôle ont chuté de 22,4 % et le délai de mise en conformité pour la TVA de 21,8 % (Yılmaz et Coolidge, 2013). Au Rwanda, dans le cadre de l'initiative électronique de 2012, l'introduction de

ENCADRÉ 5.2. NUMÉRISATION ET ADMINISTRATION FISCALE AU KENYA ET EN NAMIBIE

La numérisation et l'automatisation entreprises par la Kenya Revenue Authority et le secteur privé ont eu des résultats positifs. Le système de transfert de fonds M-Pesa a transformé la politique et l'administration fiscales. Le système comprend une application en ligne pour l'administration fiscale (le système iTax) et permet aux contribuables de produire et de payer leurs impôts par voie électronique.

La Kenya Revenue Authority a également automatisé et numérisé plusieurs de ses fonctions afin d'améliorer l'efficacité de la prestation de services, de promouvoir les opérations sans support papier, de faire respecter la loi, de recouper le recouvrement des divers impôts, de promouvoir

la transparence et de renforcer la responsabilité. La numérisation des opérations de TVA a permis d'identifier des incohérences dans les données et d'augmenter les recettes de TVA de plus d'un milliard de dollars entre 2016 et 2017. En Namibie, le délai de mise en conformité et le nombre des opérations de paiement de TVA sont restés stables ces dernières années, bien que tous deux soient supérieurs à la moyenne mondiale. À la fin de 2016, le Département namibien des impôts a adopté un système intégré d'administration fiscale, qui offre de nouvelles fonctions et de nouvelles capacités d'établissement d'états financiers qui permettront de réduire les retards dans le traitement des déclarations fiscales et le nombre de déclarations égarées

Source: Kenya Country Case Study; Banque mondiale et PwC (2018).

machines de facturation électronique a contribué à une augmentation de 6 % des recettes fiscales d'une année sur l'autre et réduit le délai de production des déclarations de TVA de 45 à 5 heures (Bizimungu, 2018). Le Nigeria a introduit la taxation électronique en 2015 afin d'automatiser tous les processus de base de l'enregistrement, du paiement, du calcul de l'impôt, de la surveillance, du contrôle et des enquêtes fiscales, de la gestion des dossiers des contribuables et du dépôt des déclarations.

Les pays doivent se préparer à la numérisation fiscale en élaborant des stratégies et des infrastructures pour gérer les mégadonnées. Une solution consiste à confier ce rôle au bureau national de statistique.

22 Il s'agit de l'Afrique du Sud, de l'Angola, du Botswana, du Cameroun, de l'Eswatini, du Ghana, du Kenya, de Maurice, de la Namibie, du Nigeria, de l'Ouganda, du Rwanda, du Sénégal, des Seychelles, du Togo, de la Tanzanie, de la Zambie et du Zimbabwe.

CONCLUSION ET INCIDENCES EN MATIÈRE DE POLITIQUE GÉNÉRALE

La plupart des pays africains améliorent l'efficacité et l'efficacités de l'administration fiscale. L'utilisation croissante des technologies de l'information, y compris la numérisation, améliore l'efficacité et l'efficacités des administrations fiscales dans les pays africains qui ont mis en place des systèmes électroniques de déclaration et de paiement des impôts. Les progrès récents dans l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités de l'administration fiscale doivent être poursuivis, notamment par des efforts visant à sensibiliser les contribuables à l'importance de la discipline fiscale.

Toutefois, des faiblesses importantes demeurent, en particulier le manque de données fiables et cohérentes sur la qualité de l'administration fiscale en Afrique et sur le coût de la collecte des impôts, de l'ampleur du secteur informel et de la corruption. Tous les pays doivent résoudre le problème des données pour éclairer la prise de décision et pour améliorer l'efficacité et l'efficacités de l'administration fiscale. Le renforcement de la capacité des administrations fiscales, y compris leur capacité de percevoir les impôts auprès de groupes larges et diversifiés, demeure un impératif.

Les gouvernements tentent de surmonter l'hostilité latente à l'égard de l'alourdissement des impôts en s'efforçant de montrer aux contribuables que l'impôt est juste et tolérable et en dépensant les recettes fiscales d'une manière qui leur convienne. De façon plus générale, l'efficacité de l'imposition et des dépenses publiques repose sur la confiance dans le gouvernement. La confiance est difficile à maintenir si les percepteurs sont généralement considérés comme corrompus, si leurs actions semblent arbitraires ou injustes, si leurs procédures

Les éléments du consensus fiscal mondial ne constitueront pas tous le meilleur moyen d'instaurer des systèmes fiscaux efficaces et efficients dans tous les pays africains. Il y a sans aucun doute place pour des adaptations locales originales.



administratives sont complexes, obscures et longues pour les contribuables ou s'ils semblent cibler et imposer un fardeau fiscal injuste aux personnes les moins aptes à payer.

Au fond, le consensus fiscal mondial consiste à passer de procédures d'administration fiscale conçues et adaptées par les gouvernements et leurs percepteurs à des pratiques qui sont également acceptables et commodes pour les contribuables. Il s'agit de susciter au moins un consentement réticent, sinon enthousiaste, à l'imposition - plutôt qu'une hostilité ouverte et une résistance active - et d'accroître la légitimité des équipes dirigeantes aux yeux des gouvernés. Les éléments du consensus fiscal mondial ne constitueront pas tous le meilleur moyen d'instaurer des systèmes fiscaux efficaces et efficients dans tous les pays africains. Il y a sans aucun doute place pour des adaptations locales originales, tout en tirant parti de l'amélioration du civisme fiscal³¹ et des progrès technologiques afin de moderniser les administrations fiscales pour plus d'efficacité.

ANNEXE

TABLEAU A5.1. RÉSULTATS DE 54 PAYS AFRICAINS EN CE QUI CONCERNE LES VARIABLES DE L'ADMINISTRATION FISCALE, DONNÉES LES PLUS RÉCENTES DISPONIBLES

PAYS	INDICE POST-DÉPÔT DES DÉCLARATIONS ^a (écart par rapport au maximum ; 0 = moins efficace, 100 = plus efficace)	NOMBRE D'OPÉRATIONS FISCALES	DÉLAI DE MISE EN CONFORMITÉ (heures)	UTILISATION DES SERVICES PUBLICS EN LIGNE (tendance 2008-2017)
Afrique du Sud	55,4	7	210	+0,8
Algérie	49,8	27	265	-21,5
Angola	95	31	287	-12,2
Bénin	49,3	57	270	+2,9
Botswana	82,7	34	120	+8,8
Burkina Faso	49,3	45	270	-0,7
Burundi	28,2	25	232	+18,8
Cabo Verde	80,7	30	180	+9,3
Cameroun	49,3	44	624	+10,8
Comores	57,3	33	100	+3,3
Congo	12,3	52	602	-3,6
Congo, Rep. dem. du	27,1	52	346	0
Côte d'Ivoire	44,5	63	270	+16,9
Djibouti	49,6	35	76	-12,5
Égypte	26,6	29	392	-18,2
Érythrée	99,5	30	216	-5,7
Éthiopie	50,9	30	306	+48,1
Gabon	42,5	26	488	+10,2
Gambie	53,5	49	326	+3
Ghana	49,5	31	224	+21
Guinée	12,8	33	400	+2,3
Guinée équatoriale	93,1	46	492	+2,2
Guinée-Bissau	45,3	46	218	+11,5
Kenya	62	26	186	+34,3
Lesotho	66,9	32	333	-28
Libéria	98,6	33	140	+17,5
Libye	90,2	19	889	+3,8
Madagascar	21,8	23	183	-2,2
Malawi	33,4	35	178	-0,5
Mali	25,7	35	270	-11,3
Maroc	98,6	6	155	+71,9
Maurice	87,6	8	152	+31,3
Mauritanie	17,2	33	270	+0,7
Mozambique	58,6	37		-14,6
Namibie	77,2	27		+14,7
Niger	38	41		-0,2
Nigéria	47,5	59		+25,6
Ouganda	72,3	31	195	+31,4
Rép. centrafricaine	5,1	56	483	
Rwanda	63,7	8	95	+24,7
Sao Tomé-et-Principe	92,2	46		-9,5
Sénégal	42,7	58		+9,4
Seychelles	93,4	29	85	+14,2
Sierra Leone	95,4	34		+8
Somalie				+2
Soudan	20,2	42	180	+20,8
Soudan du Sud	95,9	37	210	-2,8
Swaziland	83,1	33	122	+3,4
Tanzanie	67,2	60		+47
Tchad	11	54	766	+16,8
Togo	14,9	49	216	+31,3
Tunisie	22,9	9	145	+79,5
Zambie	85,9	11	164	+50
Zimbabwe	52,8	51		+23,5

Remarque : Les valeurs surlignées en vert indiquent la meilleure performance et les valeurs surlignées en rouge indiquent la pire performance.

a. Cet indice mesure deux processus qui peuvent avoir lieu après le dépôt : demande de remboursement de TVA et correction d'une erreur dans une déclaration d'impôt sur le revenu des sociétés, y compris en passant par un audit. L'écart par rapport au maximum est une mesure de la distance de la meilleure performance observée.

Source : D'après des données de la Banque mondiale et de PwC (2018) et de la Fondation Mo Ibrahim (2018)..

RÉFÉRENCES

- ATAF (Forum africain sur l'administration fiscale). 2017. *Perspectives fiscales africaines 2017*. Pretoria : Forum africain sur l'administration fiscale.
- . 2018. *Perspectives fiscales africaines 2018*. Pretoria : Forum sur l'administration fiscale en Afrique.
- Baunsgaard, T., et M. Keen. 2005. « Recettes fiscales et libéralisation du commerce ». Document de travail 05/112. FMI, Washington.
- Bizimungu, Julius. 2018. «Billing machines slash tax payment process by 89 percent. 'Kigali : The New Times. Disponible à l'adresse : <https://www.newtimes.co.rw/rwanda/billing-machines-slash-tax-payment-process-89-cent>.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2016. « Conception de la zone de libre-échange continentale (ZLEC) ». Addis-Abeba : ECA. Disponible à l'adresse : <https://www.uneca.org/publications/designing-continental-free-trade-area-cfta-african-human-rights-perspective>.
- Fjeldstad, O.-H., et M. Moore. 2008. «Tax Reform and State Building in a Globalized World.» in: D. Brautigam, O.-H. Fjeldstad et M. Moore, éd., *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent* Cambridge (Royaume-Uni) : Cambridge University Press.
- Fossat, P., et M. Bua. 2013. « La réforme de l'administration fiscale dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne. » Document de travail 13/173. FMI, Washington.
- FMI (Fonds monétaire international). 2011. *Mobilisation des recettes dans les pays en développement*. FMI, Washington.
- Keen, M. 2013. «The Anatomy of VAT' Document de travail 13/111. FMI, Washington.
- Fondation Mo Ibrahim. 2018. *Indice Ibrahim de gouvernance africaine 2018*. Londres : Fondation Mo Ibrahim.
- Moore, M. 2014. «Revenue reform and State-Building in Anglophone Africa.» *World Development* 60 (8): 99-112. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.03.020>.
- Moore, M., W. Prichard et O.-H. Fjeldstad. 2018. *Taxing Africa: Coercion, Reform and Development'*. Londres : Zed Press et International Africa Institute.
- Mwondha, M., T. Kaidu Barugahara, M. Nakku Mbiru, S. Kanaabi et M. Isingoma Nalukwago. 2018. «Are Women Good Tax Collectors? The Case of the Uganda Revenue Authority.» Brighton (Royaume-Uni): International Centre for Tax and Development.
- Obert, S., K. Rodgers, M. J. Tendai et C. Desderio. 2018. «Effect of e-tax filing on tax compliance: A case of Clients in Harare.» *African Journal of Business Management* 12 (11) : 338-342.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2017. « Administration fiscale 2017. » Paris : Forum de l'OCDE sur l'administration fiscale.
- Okello, Andrew. 2014. «Managing Income Tax Compliance through Self-Assessment.» Document de travail 14/41. FMI, Washington.
- Saka, H., R. Waiswa et J. Kangave. 2018. «Taxing Government: The Case of the Uganda Revenue Authority's Public Sector Office.» Brighton (Royaume-Uni): International Centre for Tax and Development.
- Verhoest, Koen, B. Guy Peters, Geert Bouckaert et Bram Verschuere. 2004. «The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review» *Public Administration and Development* 24 (2): 101-118. doi : 10.1002/pad.316.
- von Soest, Christian. 2007. «How Does Neopatrimonialism Affect the African State's Revenues? The Case of Tax Collection in Zambia.» *The Journal of Modern African Studies* 45 (4) : 621-645.
- Banque mondiale et PwC. 2018. *Paying Taxes 2018*. Banque mondiale et PwC.
- Yilmaz, F., et J. Coolidge. 2013. «Can e-filing Reduce Tax Compliance Costs in Developing Countries?» Document de travail de recherche sur les politiques WPS 6647. Washington : Banque mondiale.
- Yohou, H. D., et M. Goujon. 2017. «Reassessing Tax Effort in Developing Countries: A proposal for a Vulnerability-Adjusted Tax Effort Index'» Document de travail P186. Clermont-Ferrand : FERDI.

CHAPITRE 6

SOCIÉTÉS MULTINATIONALES, ÉVASION ET FRAUDE FISCALES ET GESTION - DES RESSOURCES NATURELLES

Dans de nombreux pays africains, les ressources naturelles non renouvelables sont une importante source de recettes. Mais, à cause des obstacles aux contrôles par l'État, des failles dans les politiques fiscales nationales et de la difficulté de faire appliquer le principe de pleine concurrence, les sociétés multinationales qui dominent ce secteur ont généralement recours à l'évasion fiscale ou aux flux financiers illicites. De généreuses incitations fiscales et les clauses de stabilité budgétaire contribuent aussi à empêcher les États d'obtenir suffisamment de recettes de leurs ressources naturelles.

Les pays d'Afrique doivent consolider leurs contrôles sur le secteur des ressources naturelles en envisageant d'abandonner les impôts sur les revenus des sociétés en faveur d'une formule de répartition (selon laquelle les profits des sociétés multinationales sont affectés dans les pays où elles opèrent en fonction des ventes, des salaires et de l'assise financière qu'elles ont dans chaque pays) et remédier aux lacunes de leurs politiques fiscales pour empêcher l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices. On estime qu'à elle seule l'élimination de l'érosion de la base d'imposition et du transfert des bénéfices pourrait augmenter les recettes fiscales d'environ 2,7 % du PIB.

INTRODUCTION

La production des ressources naturelles africaines est en augmentation depuis une dizaine d'années. Selon des estimations, l'Afrique va augmenter sa production de 15 métaux importants de 78 % par rapport à la période 2010 - 2017, soit plus du double des 30 % prévus aux Amériques et en Asie (Bureau des études géologiques des États-Unis, cité dans BAD, 2013). Comme le sous-sol du continent est encore

insuffisamment exploré, une augmentation des investissements ne pourrait que favoriser le rythme des découvertes (Knebelmann, 2017).

Le secteur des ressources naturelles est dominé par les sociétés multinationales et les entreprises étatiques, qui sont les seules qui peuvent disposer du capital nécessaire et gérer les risques élevés connexes (FMI, 2014a ; Mullins, 2010). Mais les sociétés multinationales sont aussi en mesure de mettre en place des stratégies internationales complexes d'évasion fiscale, en transférant leurs bénéfices des pays où les activités qui les génèrent ont lieu vers d'autres où elles ne doivent payer que peu ou pas d'impôt, ce que l'on décrit par l'expression « érosion de la base d'imposition et transfert des bénéfices ». Il s'ensuit un énorme manque à gagner pour des pays qui dépendent fortement des recettes que devraient leur rapporter leurs ressources naturelles (PNUD, 2017 ; OCDE, 2015).

Les évasions fiscales dont se rendent coupables les sociétés multinationales se montent à des millions de dollars pour chaque entreprise et à des milliards de dollars par an pour chaque pays concerné (ActionAid, 2015 ; Africa Progress Panel, 2013, Bloomberg, 2012 ; Oxfam, 2015). En 2015, l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices se sont traduits par la perte d'environ 240 milliards de dollars par an pour les pays du monde entier dans tous les secteurs (Solheim, 2016).

Les conséquences de cette érosion de la base d'imposition et du transfert des bénéfices sont beaucoup plus graves pour les pays en développement que pour les pays développés (OCDE, 2015, 2014). Le manque à gagner pour l'Afrique s'est élevé à environ 2,7 % de son PIB en 2013 (Cobham et Janský, 2018).¹ Selon d'autres estimations, les pertes de recettes fiscales dues à l'érosion de la base d'imposition et au transfert des bénéfices se situeraient entre 1 et 6 % du PIB (Moore, Prichard et Fjeldstad, 2018). La taxation des ressources naturelles va demeurer une préoccupation pour les pays en développement, en particulier ceux qui sont riches en ressources (OCDE, 2014).

■ La production des ressources naturelles africaines est en augmentation depuis une dizaine d'années.

¹ Ces estimations traitent l'Afrique comme une seule entité en se fondant sur les chiffres estimés pour les 42 pays africains pour lesquels on dispose de données. La perte médiane pour les pays dont les données sont disponibles était de 2,3 % et la perte moyenne était de 0,5 % (sur la base des données de Cobham et Janský, 2018).

Le présent chapitre traite des défis de l'imposition des ressources naturelles en Afrique et des moyens de les relever, notamment du problème complexe des flux financiers illicites, en mettant l'accent sur les ressources naturelles non renouvelables. La plupart des exemples proviennent des secteurs des minerais, du pétrole et du gaz des pays, mais pour l'essentiel l'analyse est aussi valable pour toutes les industries extractives. Le chapitre pose les principales questions suivantes :

- Quelle est l'importance des recettes provenant des ressources naturelles non renouvelables pour les budgets des États africains ?
- Pourquoi devrait-on prélever différemment les impôts sur les ressources naturelles non renouvelables ?
- Quels sont les principaux problèmes qui se posent aux pouvoirs publics ?
- Comment les flux financiers illicites des sociétés multinationales, notamment les fraudes fiscales et les pratiques d'évasion fiscale agressive, affectent-ils les ressources non renouvelables ?
- Comment les pays d'Afrique peuvent-ils lutter contre l'évasion et la fraude fiscales dans le secteur des ressources non renouvelables ?

Le chapitre s'inspire du travail réalisé sur les flux financiers illicites dans le secteur des ressources naturelles par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) afin d'offrir de nouvelles perspectives sur les évasions fiscales, les fraudes fiscales et autres flux financiers illicites.

CONTRIBUTION DES RESSOURCES NATURELLES AUX RECETTES DE L'ÉTAT

Selon le Fonds monétaire international (FMI), les recettes tirées des ressources naturelles sont :

[D]es recettes dégagées par les États à partir de leurs ressources naturelles au moyen de divers instruments fiscaux et non fiscaux. Les recettes tirées des ressources naturelles incluent par exemple les impôts habituels que sont les impôts sur les sociétés et taxes sur la valeur ajoutée ; des impôts spéciaux sur ce secteur comme l'impôt sur le loyer des ressources minérales et autres instruments quasi fiscaux ou non fiscaux comme les redevances ou droits d'exploitation, les primes et les bonus (FMI, 2014a : 1)

L'augmentation des exportations indique que le secteur aurait la possibilité de contribuer aux recettes publiques pour financer les investissements dans les infrastructures physiques et sociales nécessaires au développement (Chuhan-Pole, Dabalén et Land, 2017 ; FMI, 2013).

En 2016, les revenus des ressources naturelles ont rapporté environ 13,4 % du PIB de l'Afrique, les forêts en rapportant la majeure partie, soit 8,2 % du PIB (tableau 6.1). Le secteur des minerais apporte aussi une importante contribution au PIB, soit 3,2 %. Les autres ressources naturelles qui contribuent au PIB sont le pétrole, avec 1,8 % du PIB, et le gaz naturel,

TABLE 6.1. CONTRIBUTION DES RESSOURCES NATURELLES AU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT DES PAYS AFRICAINS, 2016 (EN POURCENTAGE DU PIB)

COUVERTURE	APPORT TOTAL DES RESSOURCES NATURELLES	PÉTROLE	GAZ NATUREL	CHARBON	MINERALS ^a	FORÊTS
Afrique ^b	13,4	1,8	0,2	0	3,2	8,2
Médiane pour les pays d'Afrique pris individuellement ^b	11,8	0	0	0	0,3	4,2

a. Couvre les rentes de l'étain, de l'or, du plomb, du cuivre, du nickel, de l'argent, de la bauxite et des phosphates mais par de toute l'industrie minière.

b. L'Érythrée et la Libye sont exclues de l'analyse, faute de données.

Source: basé sur les données de la Banque mondiale (2017a, 2017b) et de la CEA (2018a).

avec 0,2 % (Banque mondiale, 2017a, 2017b). Ces contributions varient d'un pays à l'autre, les pays riches en pétrole bénéficiant de la contribution la plus importante de cette ressource à leur PIB.

ENJEUX DE POLITIQUE GENERALE DE L'IMPOSITION DES RESSOURCES NATURELLES

MULTIPLICITÉ DES INSTRUMENTS FISCAUX ET FRAGMENTATION DES CONTRÔLES INSTITUTIONNELS ET RÉGLEMENTAIRES

En raison des diverses étapes distinctes qui font partie du processus d'extraction des ressources naturelles et de leur commercialisation, les pays ont en général plusieurs moyens de percevoir des recettes. En pratique, chaque pays adopte une combinaison d'instruments fiscaux pour couvrir toutes les bases potentielles d'imposition, ce qui crée des régimes fiscaux complexes dont les éléments se chevauchent et dont la perception et l'administration peuvent s'avérer difficiles (tableau 6.2).²

Quoique la plupart des pays adoptent une combinaison d'instruments fiscaux, certains sont en train d'abandonner les redevances faciles à administrer (sur la base de la valeur brute des ressources naturelles extraites ou vendues) en faveur de taxes calculées sur les revenus nets (Durst, 2016). Il s'agit notamment de l'application aux sociétés extractives du régime standard d'impôts sur les sociétés, impôts qui s'appliquent après qu'une société extractive a atteint un seuil de rentabilité ou recouvré ses coûts (taxes de rentes des ressources) ou sa part du partage des revenus ou de la production d'un projet (contrat de partage de production).

Les impôts basés sur leurs revenus risquent de décourager les sociétés à responsabilité limitée de prendre des risques excessifs (sociétés qui pourraient préférer faire des investissements à risque si elles sont sûres de bénéficier pleinement de tout avantage financier mais de n'avoir qu'une responsabilité limitée en cas de pertes). Mais les impôts sur les bénéfices sont plus difficiles à administrer pour les pays, parce qu'à la différence des redevances qui sont calculées sur la base des valeurs brutes, les impôts sur les bénéfices doivent tenir compte des coûts encourus (déductions), ce qui entraîne la possibilité de sous-estimations des revenus et, par conséquent, d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfices (Durst, 2016 ; Brooks, 2013 ; CEA, AMDC et CUA, 2016).

Traditionnellement, les réglementations sur le secteur des ressources naturelles étaient fragmentées, les responsabilités étant partagées entre divers

² Pour une description plus complète des régimes fiscaux, voir FMI (2012) et FMI et Banque mondiale (2014).

TABLE 6.2. BASES D'IMPOSITION ET INSTRUMENTS FISCAUX DANS LE SECTEUR DES RESSOURCES NATURELLES

TAX BASE	INSTRUMENT FISCAL
Transactions	Droits de licence et primes de signature, de découverte et de production
Volume ou valeur de la production	Redevances ou partage de la production
Profits ou bénéfices	Impôt sur les sociétés et sur les plus-values
Superprofit	Impôt sur les rentes et divers impôts sur les revenus pour taxer les rentes.
Autres	Loyers sur les locaux, petits impôts « vexatoires », paiements sur les surfaces et les loyers

Source: FMI (2014a) et ECA, AMDC et CUA (2016).

TABLE 6.3. CADRE RECOMMANDÉ POUR LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS CONCERNANT LES RESSOURCES NATURELLES

DOMAINE	INSTITUTION RESPONSABLE	
	Formulation de politique	Exécution de la politique
Fiscal	Ministère des finances	Administration fiscale ou douanière
Gestion et opérations des ressources naturelles	Ministère des ressources naturelles	Inspection des ressources naturelles
Commercial	Ministère des finances ou ministère des ressources naturelles	Entreprise chargée des ressources naturelles

Source: adapté du FMI (2014a).

ministères et autres agences gouvernementales. Le FMI recommande une répartition des responsabilités selon ce qu'indique le tableau 6.3.

La fragmentation du cadre institutionnel et réglementaire peut empêcher d'imposer les sociétés multinationales dans le secteur des ressources naturelles. Le ministère chargé du pétrole ou des mines est habituellement responsable des négociations sur les accords concernant l'exploration, la mise en valeur et l'extraction ; de ce fait, ces accords sont parfois négociés et conclus sans une participation suffisante du ministère des finances ou de l'administration fiscale. Il faut que les différents organismes publics s'attellent ensemble à la conception et à la mise en œuvre des politiques pour que les recettes des industries extractives soient gérées correctement (FMI, 2018).

Une conséquence manifeste de cette fragmentation des contrôles réglementaires est que les agences de l'État risquent de fonctionner en silos, sans échanger entre elles leurs données et informations, ce qui compromet la gestion fiscale du secteur (FMI, 2018). Certaines de ces agences invoquent le caractère confidentiel des renseignements pour se justifier de ne pas les communiquer, alors que toutes font partie du gouvernement qui a signé les contrats. C'est ainsi que l'administration fiscale risque de ne pas avoir accès à des informations qui lui permettraient de faire respecter la législation fiscale en évaluant complètement les risques posés par les sociétés multinationales afin de les surmonter.

Ce sont des problèmes évidents en Afrique. À titre d'exemple, l'opacité de la gestion du secteur des ressources naturelles est un problème de longue date au Soudan, avec notamment la non-divulgaration des accords conclus par le gouvernement central avec des sociétés extractives, des politiques ambiguës au sujet de la gestion du pétrole, des terres et des ressources en eau, des lois obsolètes et mal administrées régissant l'industrie pétrolière et l'administration foncière et l'insuffisance des études d'impact sur l'environnement, en particulier sur les productions de pétrole, ce qui s'est traduit par une dégradation de l'environnement et des confrontations entre les communautés locales et les industries pétrolières.

■ En pratique, chaque pays adopte une combinaison d'instruments fiscaux pour couvrir toutes les bases potentielles d'imposition, ce qui crée des régimes fiscaux complexes dont les éléments se chevauchent et dont la perception et l'administration peuvent s'avérer difficiles.

L'autre problème qui se pose au Soudan est la multiplicité des droits, frais et redevances, ayant ou non un fondement juridique, qui sont imposés, perçus et parfois même conservés par divers organismes gouvernementaux, situation qui perdure parce que de multiples organes sont responsables de contrôles sans aucun cadre effectif de coordination entre eux. Aucune loi ne régissant la collecte et la gestion de ces recettes, des problèmes d'ordre institutionnel apparaissent, qui empêchent le ministère des finances de contrôler et de coordonner efficacement les recettes provenant des ressources naturelles.

Dans certains pays, différents organes gouvernementaux contrôlent les données relatives à la production et à l'exportation ou bien les industries extractives soumettent des rapports différents à divers organes. Le fisc doit alors réconcilier les données saisies dans de nombreuses bases pour calculer correctement les impôts à percevoir. En Zambie, par exemple, il y avait d'énormes écarts entre les statistiques de production du cuivre dont rendaient compte les divers organes de l'État. Ces différences ont finalement été expliquées par le double comptage de la production intermédiaire, à la fois comme produit intermédiaire et comme produit fini, mais du fait de la fragmentation des contrôles réglementaires et des problèmes de coordination, l'administration fiscale avait beaucoup de mal à effectuer les rapprochements nécessaires pour calculer correctement les revenus imposables (Readhead, 2016).

La pléthore de bases d'imposition et d'instruments fiscaux est telle que différents organes administrent différents aspects du régime fiscal. Les frais de

licence, les redevances, les primes de production et les revenus des parts de la production revenant au gouvernement peuvent être perçus par différents ministères ; les impôts sur les sociétés, les taxes sur les rentes et les impôts sur les bénéficiaires sont perçus par le fisc, tandis que les autorités douanières prélèvent les droits de douane et la TVA sur les importations. Cette variété d'instruments fiscaux, aggravée par la fragmentation administrative des fonctions de contrôle et de perception des recettes, est telle que les pays aux capacités limitées ont du mal à administrer efficacement leur régime fiscal,³ à traiter correctement des risques d'évasion et de fraude fiscales et à faire le suivi de toutes les recettes provenant du secteur des ressources naturelles.

INCITATIONS FISCALES

Les incitations fiscales sont des exceptions au régime fiscal normal généreusement offertes au moyen d'accords ou de législations à tous les investisseurs de certaines catégories d'entreprises (Forum intergouvernemental sur les mines, les minerais, les métaux et le développement durable (IGF) et OCDE, 2018).

Les incitations fiscales ne sont guère décisives pour attirer des investissements vers le secteur des ressources naturelles. Les entreprises minières prennent plutôt la décision d'investir en fonction de la qualité des ressources, de facteurs économiques tels que l'emplacement (coût des transports et parcours pour l'exportation), de la facilité de l'extraction et des perspectives des prix de vente, et du climat politique dans le pays hôte (protection des contrats, régime fiscal, infrastructures, stabilité politique, main-d'œuvre et sécurité - IGF et OCDE, 2018). Les sociétés multinationales opérant dans le secteur des ressources naturelles négocient souvent des avantages fiscaux dans leurs contrats. Bien souvent, la faiblesse des systèmes de gouvernance et le manque de consultation entre les organes concernés aboutissent à des incitations fiscales trop généreuses qui réduisent les recettes (Union africaine et CEA, 2014).⁴

■ Les incitations fiscales ne sont
■ guère décisives pour attirer des
investissements vers le secteur
des ressources naturelles.

3 Voir FMI (2014a), qui estime aussi que la concentration des recettes dans un seul secteur ou quelques sociétés risque de susciter des problèmes d'intégrité et de transparence.

4 Voir le chapitre 2 pour les résultats de l'enquête auprès des investisseurs. Voir aussi CEA, UA et AMDC (2017), qui fait de la géologie le critère décisif pour les investisseurs, en mettant surtout l'accent sur la qualité des minerais.

CERTITUDE FISCALE ET CLAUSES DE STABILITÉ

La certitude fiscale encourage les investissements en permettant aux investisseurs potentiels d'évaluer correctement les coûts des impôts et de la mise en conformité associés à leurs investissements sur toute leur durée. Elle peut aider à concilier les attentes des contribuables et des gouvernements tout en offrant un environnement fiscal favorable aux investissements directs étrangers (IDE) et à la croissance. Le Congo, la Guinée équatoriale et Sao Tomé-et-Principe ont reçu plus d'IDE dans leurs secteurs des ressources naturelles en partie du fait de la plus grande certitude fiscale dans leurs secteurs extractifs par rapport à d'autres pays de la région (OCDE, 2018a).

La certitude fiscale est consolidée par les clauses de stabilité dans les contrats, clauses conçues pour éviter des changements excessifs des codes fiscaux. Mais ces clauses de stabilité risquent aussi de compromettre la perception des recettes, puisqu'elles empêchent les gouvernements hôtes de renégocier les contrats pour tenir compte de l'amélioration des régimes fiscaux ou pour tirer parti d'une hausse des cours des produits de base. Les sociétés multinationales sont souvent avantagées par l'asymétrie informationnelle, leur expertise technique et leur pouvoir de négociation, ce qui peut se traduire par des contrats qui leur profitent indûment tout en réduisant les recettes des États (UA et CEA, 2014 ; CEA, 2018a).

Par exemple, en République démocratique du Congo, l'Article 276 du Code minier de 2002 contenait une clause de stabilité qui empêchait que les règles sur les prix de transfert promulguées après que les contrats aient été négociés s'appliquent à des transactions éventuellement mal évaluées. De ce fait, les règles sur les prix de transfert ne pouvaient s'appliquer aux contrats miniers en vigueur que 10 ans après leur mise en œuvre (CEA, CUA et AMDC, 2017).

La Tanzanie a aussi subi les conséquences néfastes des clauses de stabilité. Selon l'Article 10(4a) de la Loi tanzanienne sur les exploitations minières de 2010, les accords sur les exploitations minières peuvent contenir des dispositions contraignantes qui « garantissent, en vertu des lois applicables à la date d'entrée en vigueur de l'accord, la stabilité fiscale d'un projet minier de longue durée pour ce qui est de la portée et des taux des redevances, droits et charges et de la façon dont les montants dus en conséquence sont calculés. À cette fin et seulement à cette fin, ils peuvent aussi contenir des dispositions

Cette variété d'instruments fiscaux, aggravée par la fragmentation administrative des fonctions de contrôle et de perception des recettes, est telle que les pays aux capacités limitées ont du mal à administrer efficacement leur régime fiscal.

spéciales relatives au paiement de tout impôt qui entrerait en vigueur en cas de changement de la loi applicable ». Suite à un contentieux fiscal entre Acacia Mining et le Gouvernement tanzanien, le tribunal chargé des recours en matière de fiscalité a statué que l'entreprise, une filiale de Barrick Gold, avait utilisé un stratagème complexe d'évasion fiscale à l'aide de manipulations des prix de transfert et des pertes. Le tribunal a ordonné à l'entreprise de verser au gouvernement 41,25 millions de dollars d'impôts impayés sur quatre ans. Dans le cadre de sa défense, Acacia avait soutenu (en vain) que son contrat avec le gouvernement prévoyait la déduction de ses 3 milliards de dollars d'investissements dans ses trois mines en Tanzanie, ce qui expliquait pourquoi elle n'avait jamais déclaré de bénéfices (CEA, CUA et AMDC, 2017 : 67).

Les clauses de stabilité devraient bénéficier à toutes les parties, en plus de maintenir l'équilibre économique en cas de changements de la conjoncture économique. Elles doivent aussi protéger les intérêts de l'État en cas de changement de la situation fiscale résultant du non-respect des exigences réglementaires – par exemple si des sanctions économiques doivent être imposées en raison d'une dégradation de l'environnement due aux opérations d'une entreprise (Oshionebo, 2010).

LES SOCIÉTÉS MULTINATIONALES ET LES FLUX FINANCIERS ILLICITES

ÉVASION ET FRAUDE FISCALES

La notion d'évasion fiscale n'est pas facile à circonscrire. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'évasion fiscale « désigne généralement une action visant à réduire les obligations fiscales d'un contribuable d'une manière qui peut être légale au sens strict mais qui va habituellement à l'encontre de l'esprit de la loi censée être respectée ». Définir la fraude fiscale est plus aisé ; il s'agit en général « d'arrangements illégaux permettant de dissimuler ou d'ignorer des obligations fiscales, c'est-à-dire que le contribuable paie moins que l'impôt exigé par la loi en dissimulant aux autorités fiscales ses revenus ou les informations les concernant » (OCDE, non daté a).⁵

5 Pour plus d'informations empiriques sur les principales voies de l'évasion fiscale internationale, voir Beer, de Mooji et Liu (2018), notamment au sujet des manipulations de transferts de prix, de la localisation stratégique de la propriété intellectuelle, des transferts internationaux de dettes et des prêts inter-compagnies et du chalandage de conventions fiscales.

FLUX FINANCIERS ILLICITES

Le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique définit ces flux comme les transferts internationaux de fonds qui ont été reçus, transférés ou utilisés de façon illégale, ainsi que les pratiques agressives d'évasion fiscale. Illicite ne signifie pas forcément illégal, mais le préjudice porté au développement par l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices, ainsi que par les pratiques agressives d'évasion et de planification fiscales justifie de les considérer comme illicites, parce qu'ils sont moralement inacceptables (CEA, 2018b, 2018c). Toute personne qui facilite ces flux (y compris les territoires qui les attirent) est dans l'obligation d'agir pour les empêcher.

FILIÈRES DES FLUX FINANCIERS ILLICITES

Les sociétés multinationales et autres acteurs économiques opérant dans le secteur des ressources naturelles peuvent créer des flux financiers illicites de nombreuses façons, qui sont examinées ci-dessous. D'autres méthodes sont brièvement décrites dans l'encadré 6.1.

Planification fiscale agressive

Les conventions fiscales peuvent permettre aux sociétés multinationales opérant dans le secteur des

ENCADRÉ 6.1. PLANIFICATION FISCALE DES SOCIÉTÉS INTERNATIONALES : TECHNIQUES DIVERSES

En plus des méthodes décrites dans le corps du texte, les sociétés multinationales ont aussi recours aux techniques suivantes :

- **Demander des déductions d'impôt dans les pays où la fiscalité est élevée.** Les sociétés peuvent par exemple faire des emprunts dans les pays où la fiscalité est élevée (le paiement des intérêts étant déductible) pour prêter à leurs filiales dans les juridictions où les impôts sont moins élevés, où les intérêts reçus seront imposés à un niveau plus bas.
- **Et le faire à plusieurs reprises.** Faire passer des fonds obtenus grâce à des emprunts par des sociétés relais (qui ne servent que d'intermédiaires dans un groupe de sociétés) peut permettre de doubler la mise-de-bénéficiaire de déductions sur les intérêts deux fois (ou plus) sans impôt compensatoire sur les bénéfices—ce qui peut se traduire par une sous-capitalisation (ratios d'endettement élevés).
- **Transfert des risques.** Les sociétés peuvent opérer dans les juridictions où la fiscalité est élevée sur une base contractuelle, pour limiter les bénéfices qui y sont obtenus.
- **Exploitation des incohérences.** On peut susciter des opportunités d'arbitrage fiscal si différents pays classent différemment la même entité, la même transaction ou le même instrument financier.
- **Report.** Les sociétés opérant dans le monde entier peuvent reporter l'impôt sur les sociétés dans leur État de résidence, en retardant le paiement à la maison mère des revenus provenant de l'étranger.
- **Inversion.** Les sociétés peuvent échapper aux frais sur les rapatriements de fonds ou aux contrôles sur les entreprises étrangères en changeant de résidence.

Source: IMF (2014b).

ressources naturelles de structurer leurs opérations afin de minimiser leurs obligations fiscales. Une des façons de procéder est de mettre en place un réseau complexe de sociétés extraterritoriales pour faciliter le commerce intra-compagnie (Mullins, 2010). De tels réseaux de sociétés extraterritoriales peuvent être utilisés pour contourner les exigences de communication de l'information et créer des voies d'évasion fiscale en permettant aux sociétés multinationales de déclarer plus de bénéfices dans les juridictions où la fiscalité n'est pas très élevée.

Manipulation des prix de transfert

Les sociétés multinationales peuvent aussi manipuler les prix des biens et des services échangés entre diverses parties d'un groupe multinational pour transférer les profits vers des juridictions où les impôts sur les sociétés sont moins élevés. Ces manipulations peuvent causer d'importantes pertes de recettes publiques (Readhead, 2016).

Entreprendre des activités d'exploration, d'extraction, de raffinage, de marketing et de distribution de ressources dans des juridictions différentes offre aux sociétés multinationales de nombreuses opportunités de manipuler les prix de transfert. Les ressources non transformées peuvent être envoyées à une filiale dans un pays où le principe de pleine concurrence ne s'applique pas. (Mullins, 2010). Les activités économiques basées sur les ressources naturelles étant intrinsèquement à forte intensité de capital, cela peut aussi mener à un financement par des emprunts excessifs, menant à l'érosion de l'assiette fiscale des pays riches en ressources (Mullins, 2010).⁶

La manipulation des prix de transfert peut non seulement faciliter l'évasion fiscale, mais aussi permettre aux sociétés multinationales de transférer des fonds vers des juridictions où il y a une forte opacité financière. Ces fonds sont alors utilisés pour des transactions corrompues (comme le paiement de pots-de-vin à des fonctionnaires en échange de traitements favorables) en évitant la détection en raison du secret financier dont s'entoure la subdivision de la société chargée de ces fonds (Africa Progress Panel, 2013 ; OCDE, non daté a).

Falsification du classement de la quantité ou de la qualité des ressources extraites

Les impôts étant perçus en fonction de la valeur des ressources naturelles extraites, les pays ont tout intérêt à faire en sorte que les informations sur les quantités et qualités soient correctes. Les taux des redevances sur les produits miniers dépendent en général de leur composition, ou qualité, qui peut varier. Les sociétés peuvent tirer parti de ce calcul des redevances en déclarant que les ressources extraites sont de moins bonne qualité qu'elles ne le sont réellement. Lorsque les sociétés exportent des produits non transformés, des minerais par exemple, les autorités ont parfois du mal à évaluer la teneur en minéraux des exportations.

Les sociétés peuvent aussi sous-déclarer les quantités produites. En l'absence de données sur la détermination des prix de certains produits de base de nombreux pays africains riches en ressources, les sociétés multinationales n'ont aucune difficulté à sous-déclarer les volumes produits (Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, 2015). Le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique a constaté l'existence « d'une très importante sous-déclaration de la quantité et parfois de la qualité des ressources naturelles extraites et exportées... pourtant aucun des pays étudiés... ne s'est doté de ses propres moyens indépendants de vérifier avec précision le volume des ressources naturelles extraites et exportées » (Union africaine et CEA, 2014 : 67).

Falsification des factures de transactions commerciales

Les factures des biens et services exportés ou importés en relation avec les ressources naturelles et produits de base peuvent être délibérément manipulées pour en déguiser la véritable valeur et frauder le fisc et les douanes. La falsification des prix et des factures sert aussi à faciliter les transferts de bénéfices vers des juridictions où la fiscalité est moins élevée (Union africaine et CEA, 2014 ; Baker *et al.*, 2014 ; Save the Children RU, 2015 ; CNUCED, 2016).

⁶ Pour plus d'informations sur ces sujets, voir Nations Unies (2017 : 145–190).

Surévaluation des charges déductibles

Une autre filière de flux illicites passe par le gonflement des charges déductibles, encore une fois grâce aux relations entre les sociétés multinationales et leurs filiales. Par exemple, les sociétés peuvent gonfler les coûts des prêts ou services techniques obtenus de parties connexes et surévaluer les charges déductibles pour l'achat d'équipements ou autres fournitures. Si la sous-déclaration des quantités et qualités de ressources affecte les paiements de redevances à l'État, le gonflement des coûts affecte habituellement le paiement des impôts sur les revenus, qui deviennent de plus en plus courants dans de nombreux pays.

Chalandage fiscal et ventes de biens déclarées dans des juridictions où la fiscalité est moins élevée

Le chalandage fiscal a réduit les recettes des impôts sur les revenus des sociétés de plus de 15 % dans les pays africains ayant signé une convention avec un pôle d'investissement (Beer et Loperick, 2018), coup terrible en particulier pour les pays qui dépendent fortement de ces impôts. Maurice, ayant fait récemment l'objet d'une attention spéciale pour avoir facilité ce chalandage fiscal, a pris des mesures pour y remédier en révisant en 2015 ses conventions relatives à la double imposition avec l'Inde et l'Afrique du Sud. Les sociétés multinationales opérant dans le secteur des ressources naturelles peuvent aussi frauder le fisc des pays riches en ressources en déclarant des ventes de biens dans des juridictions où la fiscalité est moins élevée.⁷

Corruption administrative et flux financiers illicites

La corruption administrative contribue aussi à la prévalence des flux financiers illicites dans le secteur des ressources naturelles en Afrique (tableau 6.4). Les faiblesses des systèmes de gouvernance et leur manque de transparence confèrent aux fonctionnaires de l'État beaucoup trop de pouvoir discrétionnaire,

Le chalandage fiscal a réduit les recettes des impôts sur les revenus des sociétés de plus de 15 % dans les pays africains ayant signé une convention avec un pôle d'investissement.

⁷ En réponse aux inquiétudes des pays en développement, la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, initiative conjointe du FMI, de l'OCDE, de l'ONU et de la Banque mondiale, a élaboré un projet de rapport et de boîte à outils offrant une analyse et des options pour l'imposition des transferts indirects opérés à l'étranger (Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, 2018) ; voir aussi International Consortium of Investigative Journalists (non daté). Voir aussi Advocates Coalition for Development and Environment (ACODE) (non daté) pour un exemple de cas en Ouganda.

TABLE 6.4. PRINCIPAUX TYPES ET BÉNÉFICIAIRES DE FLUX FINANCIERS ILLICITES

FLUX ET BÉNÉFICIAIRES	CORRUPTION	EXPLOITATION ILLÉGALE	ÉVASION ET FRAUDE FISCALE
Principaux flux financiers	Paiements de facilitation (pots-de-vin) par les sociétés, détournement des fonds des recettes fiscales et des affectations budgétaires	Revenus d'exploitation illégale de ressources non déclarés par les entreprises	Gonflement des coûts déduits des revenus imposables, contrebande de ressources
Principaux bénéficiaires	Sociétés obtenant des avantages indus et fonctionnaires corrompus	Sociétés locales, filiales locales de sociétés étrangères	Société mère ou holding, entreprises d'exportation

Source: Based on Le Billon (2011).

ce qui les rend susceptibles d'accepter des pots-de-vin ou de détourner des ressources naturelles ou les recettes en provenant (Union africaine et CEA, 2014). Ces pouvoirs discrétionnaires des fonctionnaires peuvent aussi les conduire à conclure avec des sociétés multinationales des contrats les exonérant de tout ou partie de leurs obligations fiscales en échange de pots-de-vin, à l'encontre de la concurrence. Les sociétés multinationales encouragent souvent la corruption pour faciliter leurs flux financiers illicites (CEA, 2016).

Comme les flux financiers illicites bénéficient à la fois aux sociétés multinationales et aux fonctionnaires corrompus, il peut s'avérer difficile d'introduire plus de transparence pour y mettre fin en Afrique. C'est peut-être ce qui explique pourquoi les organisations qui luttent contre ces flux financiers illicites sont souvent sous-financées et ne sont pas dotées des pouvoirs qui leur permettraient d'engager des poursuites contre de tels flux (Union africaine et CEA, 2014 ; et CEA, 2018c).

Des mesures prises pour entraver tout ou partie de ce cercle vicieux des flux financiers illicites et de la mauvaise gouvernance pourraient aider dans cette lutte. Les pays d'Afrique souhaitent peut-être planifier de façon stratégique leur lutte en choisissant en priorité les aspects de ce cercle vicieux les plus faciles à combattre, les autres étant ciblés ultérieurement. Par exemple, si les autorités douanières sont une niche efficace de leur administration nationale, le renforcement de leur capacité à prévenir les flux financiers illicites dans le commerce permettra de tarir les sources de fonds qu'utilisent des fonctionnaires corrompus pour empêcher une plus grande transparence vis-à-vis du public. À son tour, une telle action facilitera, sur le plan politique, la prise de mesures anticorruption.

LUTTER CONTRE LES FLUX FINANCIERS ILLICITES

DÉFIS À SURMONTER POUR METTRE FIN AUX FLUX FINANCIERS ILLICITES

Les problèmes que pose aux pays d'Afrique la lutte contre les flux financiers illicites dans le secteur des ressources naturelles sont nombreux. Premièrement, nombre d'entre eux ne disposent pas des compétences et des ressources requises (notamment

■ Comme les flux financiers illicites bénéficient à la fois aux sociétés multinationales et aux fonctionnaires corrompus, il peut s'avérer difficile d'introduire plus de transparence pour y mettre fin en Afrique.

des laboratoires pour vérifier la composition et la qualité des ressources extraites) pour contrôler les informations que leur soumettent les sociétés multinationales. Les pays ont besoin d'améliorer leurs capacités dans ce domaine, parfois avec une aide internationale. Les efforts menés pour améliorer les capacités des administrations nationales en matière de contrôle fiscal, comme ceux de l'initiative des Contrôleurs des impôts sans frontières, se sont heurtés à des obstacles. Dans certains pays, les administrations nationales ont été écartées, tandis que les contrôleurs externes auxquels le projet était confié avaient des conflits d'intérêts (CEA, 2018b).

Deuxièmement, en raison de la complexité des réseaux de compagnies extraterritoriales qu'utilisent les sociétés multinationales, les faiblesses des exigences sur la communication des informations et les difficultés de les faire respecter risquent de handicaper les efforts de lutte contre le contournement des dispositions fiscales et les flux financiers illicites.

Troisièmement, les flux financiers illicites prennent des formes diverses suivant les caractéristiques de chaque pays. De nombreux fonctionnaires africains ne sont pas au courant de la façon dont ces flux prévalent dans leur contexte national et croient qu'ils sont de faible importance et ont peu de sources. En apprendre plus à ce sujet devrait donc être une priorité (CEA, 2018c).

Quatrièmement, de même qu'au sujet de l'impôt sur les ressources naturelles, il n'y a que peu d'échanges

d'information et de coordination au sujet des flux financiers illicites entre les organes gouvernementaux concernés au sein des pays et entre eux. La coordination serait un moyen relativement peu coûteux et cependant extrêmement efficace de lutter contre les flux financiers illicites (CEA, 2018b, 2018c ; Institute for Austrian and International Tax Law, non daté).

INITIATIVES DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALES

Travail de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

Le Rapport de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices (BEPS) contient un plan d'action en 15 points pour doter les gouvernements des instruments nationaux et internationaux dont ils ont besoin pour combattre ce fléau (OCDE, 2014). Selon ce rapport, il y aurait besoin d'une plus grande transparence et de meilleures données pour détecter et stopper les divergences entre les profits réalisés et ceux déclarés aux fins fiscales. Ce rapport de l'OCDE (en particulier les mesures relatives aux prix de transfert, à la création de valeur et aux déclarations pays par pays) peut offrir aux pays d'Afrique un point de départ pour lutter contre les manipulations des prix de transfert.

Les déclarations pays par pays sont un outil de profilage des risques qui peut servir à signaler les disparités entre les endroits où ont lieu les activités économiques des sociétés multinationales et ceux où elles paient leurs impôts (OCDE, 2014). Les autres priorités de la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices, comme les incitations fiscales non stratégiques, la gouvernance des administrations fiscales et la surenchère fiscale, ne figurent pas dans le rapport de l'OCDE. Par exemple la « sixième méthode », dont l'Argentine a été à la pointe de l'utilisation réussie, exige que les prix des produits de base échangés au sein d'un groupe multinational soient fixés suivant les prix cotés en bourse pour simplifier l'administration des prix de transfert et régler les différends (Grondona, 2018).

Une autre méthode de prévention de la manipulation des prix de transfert qui ne figure pas dans les actions de l'OCDE est le recours aux prix administrés, au moyen desquels il appartient à l'administration fiscale, plutôt qu'au contribuable, de déterminer la valeur d'un produit. Avec cette méthode, le fardeau de la preuve est passé au contribuable et il n'incombe plus à l'administration fiscale de déterminer si les ventes entre parties connexes se font bien en pleine concurrence (voir Durst, 2016 et Readhead, 2018).

Formules de répartition et abandon des impôts basés sur les revenus

Si les actions BEPS de l'OCDE peuvent être un bon point de départ pour permettre aux pays d'Afrique de réduire l'érosion de leur base d'imposition et le transfert des bénéfices, certaines des solutions proposées risquent d'être difficiles à mettre en œuvre. Imposer les multinationales sur les revenus de leurs succursales ou filiales locales est intrinsèquement vulnérable à la manipulation des bénéfices, même avec les actions BEPS de l'OCDE. Et la manipulation des déclarations des revenus ou des dépenses des sociétés a des effets relativement plus importants sur les revenus des sociétés et les impôts sur les revenus que les redevances (Durst, 2016).

Pour les impôts sur les revenus des sociétés en particulier, les multinationales peuvent utiliser les prix de transfert des intrants qu'elles importent, les prêts intra-compagnies et autres techniques pour manipuler les profits et réduire leurs revenus imposables. Le principe de la pleine concurrence peut être difficile à mettre en application pour déterminer les prix des biens et services échangés au sein d'un groupe multinational. Les administrations fiscales ont du mal à obtenir des renseignements sur des transactions comparables entre des parties indépendantes et sur les conditions des marchés au moment de la transaction.⁸ En Afrique en particulier,

⁸ Le paragraphe 1 de l'Article 9 du Modèle de Convention de l'OCDE sur la double imposition concernant le revenu et la fortune est le point de départ du principe de pleine concurrence qui forme la base de toutes les conventions fiscales bilatérales entre des pays membres de l'OCDE et entre un nombre toujours plus grand de pays qui n'en sont pas membres. Voir aussi Avi-Yonah et Tinhaga (2017).

Si les actions BEPS de l'OCDE peuvent être un bon point de départ pour permettre aux pays d'Afrique de réduire l'érosion de leur base d'imposition et le transfert des bénéfices, certaines des solutions proposées risquent d'être difficiles à mettre en œuvre.

il n'est pas facile d'obtenir des renseignements sur des transactions comparables. Et dans le cas des services ou biens intangibles, qui commencent à dominer les transactions économiques et peuvent être spécifiques aux entreprises en question, il se peut que des transactions comparables n'existent simplement pas du tout (Chen *et al.*, 2017 ; Pagano, 2014, cité dans Durand et Milberg, 2018). De plus, même lorsque l'on trouve des transactions comparables, pour pouvoir vraiment les comparer, il faut les ajuster en tenant compte des différences des circonstances des transactions, à savoir les différences entre les produits, les qualités, les conjonctures économiques et les situations géographiques.

Du fait de la rareté d'informations fiables, les administrations fiscales, en particulier celles des pays en développement, ont du mal à appliquer le principe de pleine concurrence. La difficulté est aggravée pour des raisons de timing, puisque les administrations fiscales examinent habituellement les déclarations des contribuables longtemps après que les transactions aient eu lieu. Les administrations fiscales sont ainsi désavantagées lorsqu'elles veulent contester des prix de transfert, ce qui permet aux sociétés multinationales de manipuler les transactions intra-compagnies et, ainsi, transférer leurs profits (voir OCDE, 2010 ; Faccio et Fitzgerald, 2018).

Le projet BEPS de l'OCDE envisage plusieurs méthodes pour combattre les manipulations des déclarations de revenus des sociétés. Leur but est en général de faire en sorte que les transactions intra-compagnies (et autres arrangements de financement) respectent le principe de la pleine concurrence.⁹ Mais ces solutions (ainsi que la sixième méthode et les prix administrés mentionnés plus haut) sont problématiques dans le cas du commerce de services et biens intangibles uniques, pour lequel on ne dispose pas de prix comparables et au sujet duquel les méthodes proposées pour l'estimation du prix de pleine concurrence risquent d'exiger des informations sur tout un groupe de sociétés (comme

⁹ Certaines de ces méthodes (méthode du partage des bénéfices, méthode du prix de revient majoré et méthode transactionnelle de la marge nette) impliquent de déduire le profit qui devrait être attribué à une succursale ou filiale locale d'un groupe multinational sur certaines transactions, en fonction d'autres variables (OCDE, 2017a). Au lieu d'appliquer une méthode au cas par cas, elle pourrait être appliquée à toutes les transactions entre une succursale ou filiale d'une multinationale et le reste du groupe pour réduire le fardeau administratif de la production de multiples estimations ou elle pourrait être appliquée à toutes les activités de la succursale ou filiale.

■ **Compte tenu des arguments sur le rôle de l'impôt sur les revenus dans l'équilibre des risques, une bonne approche serait peut-être d'utiliser une variable qui assure un suivi strict des revenus des sociétés mais qui serait moins facile à manipuler.**

la méthode du partage des bénéfices) ou imposent un fardeau trop lourd aux administrations fiscales (CEA, 2018b).

Tout cela donne à penser qu'il y aurait peut-être avantage à abandonner les impôts sur les revenus, qui sont probablement trop faciles à manipuler, en faveur d'impôts basés sur des variables qui seraient plus difficiles à manipuler. Compte tenu des arguments sur le rôle de l'impôt sur les revenus dans l'équilibre des risques, une bonne approche serait peut-être d'utiliser une variable qui assure un suivi strict des revenus des sociétés mais qui serait moins facile à manipuler. Il semble que cela élimine toute variable basée sur les transferts intra-compagnies (y compris les ventes et les importations), en particulier lorsque l'on ne dispose pas de prix comparables, puisque les manipulations seraient encore plus aisées. D'autres variables seraient peut-être plus difficiles à manipuler : les ventes brutes de minéraux, les paiements pour les facteurs de production (capital, travail et terres) qui se trouvent dans le pays ou le paiement des services publics locaux. Quoique les ventes brutes de minéraux, par exemple, puissent être manipulées par les multinationales, elles sont souvent plus difficiles à manipuler que les revenus des sociétés, puisque les prix de vente et d'achat peuvent être comparés aux prix sur les marchés internationaux.¹⁰

Un des arguments à l'encontre d'une telle approche est le risque de double imposition. Si divers pays

¹⁰ Comme on l'a vu plus haut dans le présent chapitre, il y a une exception importante : les minéraux exportés avant la transformation, à savoir les minerais.

La mise en application de cette norme internationale d'échange de renseignements pourrait aider les pays d'Afrique à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et contre les flux financiers illicites.



appliquent ces critères de façons différentes pour déduire les revenus des sociétés, les portions des revenus d'un groupe multinational que les pays considèrent comme imposables dans leur juridiction se chevaucheraient. De nombreux pays du monde n'ont pas encore conclu de convention relative à la double imposition et la plupart des pays d'Afrique n'en ont pas beaucoup, mais les sociétés multinationales opèrent bien dans ces pays. En fait, tant que les impôts exigés par les pays ne sont pas trop lourds pour les sociétés multinationales et que d'autres facteurs attirant leurs investissements sont nettement positifs, le risque de double imposition ne devrait pas empêcher les pays d'utiliser cette approche pour l'imposition des multinationales.

On pourrait avancer qu'une telle approche devrait être mise en œuvre au niveau mondial, pour assurer une juste répartition des profits mondiaux, mais les pays de l'OCDE s'opposent à toute alternative au principe de pleine concurrence (OCDE, 2017a). Les pays d'Afrique voudront donc peut-être adopter une approche bilatérale ou régionale ou avec d'autres groupes de pays intéressés.

Initiatives en faveur de la transparence

La transparence est souvent absente du secteur des ressources naturelles, ce qui favorise la cupidité des fonctionnaires en même temps que l'évasion et la fraude fiscales des sociétés. La transparence fiscale est un pilier de la bonne gestion des ressources naturelles. Selon le FMI, la transparence sur les conditions fiscales et les contrats des industries extractives, notamment pétrolières, sur la collecte des revenus et leur utilisation ultime dans le budget est essentielle pour inspirer confiance au grand public. La transparence interne basée sur le partage d'informations entre les organes gouvernementaux

est aussi indispensable pour une bonne gestion fiscale (FMI, 2018). Le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique cite la remarque du Juge Louis Brandeis de la Cour suprême des États-Unis d'Amérique, selon qui « le meilleur désinfectant n'est autre que la lumière du jour » (Union africaine et CEA, 2014 : 45).

Le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique et d'autres recommandent une amélioration de la transparence fiscale, l'expansion des réseaux de partage d'informations, la participation à des échanges automatiques de renseignements entre les pays et la mise à disposition assurée d'informations relatives aux propriétaires pour réduire les flux financiers illicites (CEA, 2018b ; Mullins, 2010)¹¹. Le mouvement émergent en faveur d'une plus grande transparence fiscale pourrait bien changer la façon dont les sociétés multinationales conduisent leurs opérations.

Pour faciliter la détection de la planification fiscale agressive, l'OCDE a approuvé en juillet 2014 une nouvelle norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale qui invite les juridictions à obtenir des renseignements auprès de leurs institutions financières et à les échanger automatiquement avec d'autres juridictions. La Norme a pour but d'appuyer les efforts internationaux en vue d'accroître la transparence, la coopération et la responsabilité des institutions financières et administrations fiscales pour permettre aux gouvernements de recouvrer les recettes fiscales qui se perdent lorsque des contribuables ne respectent pas la loi. Cette nouvelle norme devrait susciter des bénéfices secondaires sous forme d'une augmentation des divulgations volontaires d'actifs dissimulés, en encourageant les contribuables à déclarer toutes les informations pertinentes (OCDE, non daté b).

Cette norme commune de déclaration peut aider les administrations fiscales à mettre un frein à la dissimulation par les entreprises des informations au sujet de fonds extraterritoriaux non déclarés. La mise en application de cette norme internationale d'échange de renseignements pourrait aider les pays d'Afrique à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et contre les flux financiers illicites (Owens et McDonnell, 2018).

¹¹ Le Nigéria a également commencé à participer à l'échange automatique de rapports de pays à pays (OCDE, 2019).

Mais les pays d'Afrique éprouvent des difficultés à mettre en application les normes de transparence fiscale (OCDE, 2017b). En effet, la participation au système repose sur une réciprocité complète et la plupart des pays d'Afrique ne disposent pas des capacités, infrastructures et ressources requises pour remplir les exigences administratives (infrastructures d'information sécurisées, collecte des données auprès de toutes les institutions financières concernées) nécessaires pour participer au système (Monkam *et al.*, 2018). À ce jour, il n'y a que trois pays africains (Maurice, l'Afrique du Sud et les Seychelles) qui participent au système, tandis qu'un seul autre pays (le Ghana) a adopté les législations requises comme première étape en vue de sa participation (CEA, 2018b ; OCDE, 2018b, 2018c).

Conscients des difficultés que connaissent les pays d'Afrique pour assurer les échanges de renseignements aux fins fiscales, le Forum mondial et ses partenaires ont lancé en 2014 une Initiative pour l'Afrique, afin d'utiliser l'assistance technique et les relations politiques pour permettre aux pays d'Afrique de tirer parti des améliorations de la transparence fiscale internationale qui pourraient les aider à accroître la mobilisation de leurs ressources locales et à lutter contre les flux financiers illicites (OCDE, non daté c). Lors de la réunion plénière du Forum mondial tenue en novembre 2017, la durée

initiale de cette initiative a été prorogée de trois ans (OCDE, non daté d).

On s'achemine aussi vers la mise en place de registres publics centralisés des véritables propriétaires des fonds fiduciaires, fondations et autres véhicules opaques dont se servent les sociétés multinationales. Les progrès dans ce sens amélioreront la transparence du secteur des ressources naturelles et feront la lumière sur les cas de « parties apparemment indépendantes » qui participent à l'érosion de la base d'imposition.

De plus, il faudra peut-être exiger des acheteurs de ressources naturelles qu'ils exercent leur devoir de diligence pour s'assurer que les ressources en question n'ont pas été obtenues de façon illégale et pour empêcher la vente de minéraux de conflits (minéraux dont le produit de la vente aide à financer des conflits). En particulier, il serait peut-être utile que les acheteurs étrangers de ressources naturelles appliquent la règle « connaître son client » lorsqu'ils se procurent des ressources en provenance d'Afrique. Cela pourrait les aider à vérifier que les ressources naturelles qu'ils envisagent d'acheter n'ont pas fait l'objet de vols ou de contrebandes pour sortir de leur pays d'origine. Le processus de Kimberley pour la vérification de l'origine des diamants est un bon exemple à suivre.

■ Le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique et d'autres recommandent une amélioration de la transparence fiscale, l'expansion des réseaux de partage d'informations, la participation à des échanges automatiques de renseignements entre les pays. ■

RECOMMANDATIONS

Les incitations trop généreuses et les clauses de stabilité budgétaire, la fragmentation des contrôles de l'État et les flux financiers illicites pratiqués par les sociétés multinationales réduisent les recettes que les gouvernements devraient obtenir du secteur des ressources naturelles non renouvelables. Les pays d'Afrique souffrent de manques à gagner d'environ 2,7 % de leur PIB du fait de l'érosion de leur base d'imposition et du transfert des bénéficiers. Selon certaines estimations, ces pertes se monteraient à entre 1 et 6 % du PIB (Moore, Prichard et Fjeldstad, 2018).

Leur forte dépendance à l'égard des impôts sur les revenus des sociétés et la domination des entreprises multinationales sur le secteur des ressources naturelles exposent les pays d'Afrique aux effets pernicieux de l'érosion de leur assiette fiscale, des transferts de bénéficiers et des flux financiers illicites. Pour surmonter ces problèmes, les pays d'Afrique pourraient envisager les mesures suivantes.

FORMULER DES PLANS D'ACTION NATIONAUX ET DES CADRES DE COORDINATION REPOSANT SUR DES BASES FACTUELLES POUR LUTTER CONTRE LES FLUX FINANCIERS ILLICITES

- Mieux comprendre comment les flux financiers illicites se pratiquent au plan national.
- Formuler un plan national d'action pour réduire les principales vulnérabilités.
- Développer un cadre coordonné de lutte contre les flux financiers illicites spécifiant les responsabilités de chaque organe du gouvernement pour chaque élément de ce plan.

AMÉLIORER LES CAPACITÉS D'ÉVALUATION DES IMPÔTS

- Renforcer les capacités des organes responsables de vérifier la qualité et la quantité des ressources naturelles extraites, par exemple en investissant dans un laboratoire équipé d'installations d'essai.
- Envisager d'utiliser des prix de référence pour l'évaluation, comme dans la « sixième méthode » qui utilise les prix cotés en bourse.
- Envisager d'utiliser d'autres moyens d'évaluer la valeur des ressources naturelles, par exemple les prix administrés, pour empêcher la falsification des prix de transfert entre parties connexes.

- Envisager de recruter des experts de l'extérieur pour vérifier la qualité et la quantité des ressources naturelles extraites et le coût des équipements importés de parties connexes.
- Améliorer les compétences et les capacités des administrations fiscales pour mieux comprendre les aspects fiscaux du secteur des ressources naturelles, en utilisant les boîtes à outils pour l'évaluation des risques des prix de transfert.

ADOPTER DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE L'ÉROSION DE LA BASE D'IMPOSITION ET LE TRANSFERT DES BÉNÉFICES

- Mettre l'accent sur les prix de transfert, un des plus grands problèmes affectant le secteur des ressources naturelles.
- Utiliser l'indicateur BEPS de l'OCDE pour revoir et actualiser les conventions fiscales, en remédiant aux lacunes qui facilitent les abus. Examiner les possibilités offertes par l'Instrument multilatéral pour le secteur des ressources naturelles.
- Envisager d'aller au-delà des actions BEPS de l'OCDE, en utilisant la « sixième méthode » pour le commerce de produits de base pour lesquels des informations sur les prix sont accessibles.
- Envisager d'insister moins sur l'imposition des revenus des sociétés ou utiliser une formule de répartition pour percevoir des impôts sur une part des profits des groupes multinationaux.
- Examiner les alternatives au principe de pleine concurrence avec les pays intéressés au moyen d'accords bilatéraux, plurilatéraux ou régionaux, par exemple en répartissant les impôts sur la base de variables qui sont moins faciles à manipuler que les bénéficiers locaux déclarés. Essayer de mettre en place des accords juridiquement contraignants pour limiter les surenchères fiscales, comme ceux de l'Union européenne au sujet de l'aide publique.
- Envisager d'introduire la coordination fiscale dans les négociations au sujet de la Zone de libre-échange continentale africaine. Parvenir à un accord sur les questions fiscales pourrait offrir des garanties contre l'érosion de la base d'imposition et les transferts de bénéficiers, garanties dont les pays ont besoin pour parvenir à une plus grande intégration.

PROMOUVOIR LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITÉ POUR S'OPPOSER AUX ÉVASIONS FISCALES ET AUX FLUX FINANCIERS ILLICITES

- Exiger l'approbation par le parlement des concessions de droits d'explorer et d'extraire des ressources naturelles.
- Exiger plus de transparence des entreprises extractives et plus de responsabilité des gouvernements, par exemple en souscrivant à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, en mettant en application ses recommandations et en adhérant à d'autres initiatives visant la transparence.
- Envisager la promulgation de législations nationales exigeant la divulgation des contrats conclus avec les industries extractives et des mécanismes de suivi et de contrôle.
- Exiger des politiciens et de tous ceux qui participent à la gestion des ressources naturelles qu'ils divulguent leur patrimoine et les intérêts qu'ils détiennent dans les entreprises extractives ou les sociétés qui travaillent avec elles.

MIEUX UTILISER LES ÉCHANGES DE RENSEIGNEMENTS

- Se joindre aux efforts internationaux visant l'amélioration de la transparence fiscale.
- Dans la mesure où l'approche de l'OCDE au sujet des échanges de renseignements ne répond pas aux besoins des pays d'Afrique, rechercher d'autres possibilités aux niveaux panafricains ou Sud-Sud, où les partenaires seront plus disposés à faire part de leurs idées, par exemple le projet pilote d'échange de renseignements du Forum africain sur l'administration fiscale.
- Actualiser les articles portant sur les échanges de renseignements dans les conventions fiscales ou négocier des accords sur les échanges de renseignements avec les principaux partenaires commerciaux.
- Se préparer, dans la mesure du possible, à utiliser de nouvelles sources d'informations, par exemple les échanges automatiques de renseignements aux fins fiscales et l'outil de profilage des risques des déclarations pays par pays.
- Adapter l'outil des déclarations pays par pays aux besoins des pays d'Afrique en abaissant le seuil de 750 millions de dollars à un niveau mieux adapté aux économies africaines, et élargir sa portée.

FAVORISER LA COLLABORATION ENTRE LES ORGANES GOUVERNEMENTAUX POUR L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES SUR LES RESSOURCES NATURELLES

- Encourager une meilleure coordination entre les organes gouvernementaux pour adopter une approche cohérente à la négociation des traités bilatéraux sur les investissements, des clauses de stabilité et des accords sur l'exploration, la mise en valeur et la production des ressources naturelles, afin de ne pas faire obstacle au prélèvement des impôts (Dans l'idéal, ces accords non fiscaux ne devraient pas contenir de dispositions fiscales).
- Encourager une plus étroite coopération entre les organes gouvernementaux chargés de la gestion des ressources naturelles, l'administration fiscale et les autorités douanières pour améliorer le partage de données et de renseignements.

REVOIR LES POLITIQUES RELATIVES À LA CERTITUDE FISCALE ET AUX INCITATIONS FISCALES

- Travailler avec toutes les parties intéressées à la formulation et à la mise en œuvre de la politique fiscale et faire en sorte que la législation soit formulée clairement pour éviter toute ambiguïté.
- Publier des directives et des décisions donnant des éclaircissements au sujet de toute disposition ambiguë.
- Éviter d'être lié par des accords avec des sociétés multinationales contenant des clauses de stabilité indûment généreuses.
- Envisager de réviser les accords existants qui ne répondent pas aux intérêts du pays à long terme, en trouvant le juste équilibre entre les gains potentiels et toute diminution temporaire des investissements qui pourrait être associée à une réduction de la certitude fiscale.

RÉFÉRENCES

ACODE (Advocates Coalition for Development and Environment). Non daté «Understanding the Tax Dispute: Heritage, Tullow, and the Government of Uganda. » Disponible (en anglais) à l'adresse : http://www.acode-u.org/Files/Publications/infosheet_16.pdf.

ActionAid. 2015. «An Extractives Affair: How One Australian Mining Company's Tax Dealings Are Costing the World's Poorest Country Millions. » Londres : ActionAid. Disponible (en anglais) à l'adresse : <http://www.actionaid.org/publications/extractive-affair-how-one-australian-mining-companys-tax-dealings-are-costing-worlds-po>.

BAD (Banque africaine de développement). 2013. *Ressources naturelles de l'Afrique : Où va-t-on?* Abidjan : BAD. Disponible à l'adresse : <https://www.afdb.org/fr/annual-meetings-2013/programme/africa%e2%80%99s-natural-resources-what-is-the-agenda/>.

APP (Africa Progress Panel). 2013. (en anglais) *Africa Progress Report 2013: Equity in Extractives: Stewarding Africa's Natural Resources for All*. Addis-Abeba : Africa Progress Panel.

Union africaine et CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2014. *Flux financiers illicites. Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique*. Addis-Abeba : CEA.

Avi-Yonah, Reuven S., et Zachee Pougha Tinhaga. 2017. (en anglais) «Formulary Apportionment and International Tax Rules. » dans S. Picciotto, ed., *Taxing Multinational Enterprises as Unitary Firms*. Brighton (Royaume-Uni): Institute of Development Studies.

Baker, R., C. Clough, D. Kar, D. LeBlanc et J. Simmons. 2014. (en anglais) *Hiding in Plain Sight: Trade Misinvoicing and the Impact of Revenue Loss in Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania, and Uganda: 2002–2011*. Washington: Global Financial Integrity.

Beer, S, R. de Mooji et L. Liu. 2018. (en anglais) «International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes and Blind Spots. » Document de travail WP/18/168. Washington : FMI.

Beer, S., et J. Loperick. 2018. (en anglais) «The Costs and Benefits of Tax Treaties with Investment Hubs: Findings from Sub-Saharan Africa. » Document de travail. Washington: FMI.

Bloomberg, 2012. (en anglais) «Zambia Says Tax Avoidance Led by Miners Costs \$2 Billion a Year. » 25 novembre 2012 (Mathew Hill) : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2012-11-25/zambia-says-tax-avoidance-led-by-miners-costs-2-billion-a-year>.

Brooks, R. 2013. (en anglais) *The Great Tax Robbery How Britain Became a Tax Haven for Fat Cats and Big Business*. Londres : Oneworld Publications.

Chen, W., R. Gouma, B. Los et M. Timmer. 2017. Évaluer les revenus du capital immatériel dans la production de biens : une approche fondée sur les chaînes de valeur mondiales. Disponible à l'adresse : <https://www.wipo.int/publications/fr/details.jsp?id=4226&plang=FR> Consulté le 22 octobre 2018.

Chuhan-Pole, P., A. Dabalen and B. Land. 2017. (en anglais) *Mining in Africa: Are Local Communities Better Off?* Washington : Banque mondiale.

Cobham, A., et P. Jan ský. 2018. (en anglais) «Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-estimation and Country Results. » *Journal of International Development* 30 (2) : 206–232. Disponible à l'adresse : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/jid.3348> (consulté le 17 décembre 2018).

Durand, C., et W. Milberg. 2018. «Intellectual Monopoly in Global Value Chains. » Working Paper 07/2018. New York: The New School for Social Research, Department of Economics. Disponible à l'adresse : http://www.economicpolicyresearch.org/econ/2018/NSSR_WP_072018.pdf.

Durst, M.C. 2016. «Improving the Performance of Natural Resource Taxation in Developing Countries. » CIFD Document de travail 60. Brighton (Royaume-Uni) : Centre international pour la fiscalité et le développement.

CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2016. *Mesurer la corruption en Afrique : prendre en compte la dimension internationale. Rapport sur la Gouvernance en Afrique IV*. Addis-Abeba : CEA.

———. 2018a. Banque de données de la CEA : produits intérieurs bruts aux prix actuels du marché. Addis-Abeba : CEA. Disponible à l'adresse : <https://ecastats.uneca.org/data/> (consulté le 19 octobre 2018).

———. 2018b. Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices en Afrique : réformes de l'imposition des entreprises multinationales. Addis-Abeba : CEA.

———. 2018c. Étude sur l'architecture mondiale de la gouvernance pour lutter contre les flux financiers illicites. Addis-Abeba : CEA.

———. CEA, AMDC (Centre africain de développement minier) et CUA (Commission de l'Union africaine). 2016. *Optimiser la mobilisation des recettes publiques et la création de valeur ajoutée: vers l'harmonisation des régimes fiscaux de l'industrie minière en Afrique*. Addis-Abeba : CEA.

CEA, CUA et AMDC. 2017. *Incidences des flux financiers illicites sur la mobilisation des ressources intérieures : optimiser les recettes tirées du secteur minier en Afrique*. Addis-Abeba : CEA.

Faccio, T., et V. Fitzgerald. 2018. (en anglais) «Sharing the Corporate Tax Base: Equitable Taxing of Multinationals and the Choice of Formulary Apportionment. » *Transnational Corporations: Investment and Development* 25 (2): 68.

Grondona, V. 2018. (en anglais) «Transfer Pricing: Concepts and Practices of the 'Sixth Method' in Transfer Pricing. » Tax Cooperation Policy Brief 2. Genève : Centre du Sud.

IGF (Intergovernmental Forum on Mining, Metals and Sustainable Development) and OECD. 2018. "The Hidden Cost of Tax Incentives in Mining Consultation." Mimeo.

FMI (Fonds monétaire international). 2012. *Régimes fiscaux des industries extractives : conception et application*. Washington : FMI.

———. 2013. (en anglais) «Resource Dependence and Fiscal Effort in Sub-Saharan Africa. « Document de travail du FMI WP/13/188. Washington : FMI.

———. 2014a. (en anglais) «*Revenue Administration: Administering Revenues from the natural Resources: A short Primer*. « Washington : FMI.

———. 2014b. (en anglais) «*Spillovers in International Corporate Taxation*. « IMF Policy Paper. Washington : FMI.

———. 2018. (en anglais) «Opening Remarks by Carla Grasso, IMF Deputy Managing Director at the Conference on Fiscal Management of Mining and Petroleum in West Africa. « Washington : FMI. Disponible à l'adresse : <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/02/26/sp022718-conference-on-fiscal-management-of-mining-and-petroleum-in-west-africa>.

IMF et Banque mondiale. 2014. *Administration des régimes fiscaux des industries extractives. Manuel*. Washington : Fonds monétaire international et Banque mondiale.

Institute for Austrian and International Tax Law. Non daté. (en anglais) *Tax and Good Governance*. Vienne : Institute for Austrian and International Law. Disponible à l'adresse : <https://www.wu.ac.at/en/taxlaw/gtpc/current-projects/tax-and-good-governance/>.

International Consortium of Investigative Journalists. Non daté. (en anglais) «Leaked Emails Expose Heritage Plot to Dodge Uganda Tax.» Disponible à l'adresse : <https://panamapapers.investigativecenters.org/uganda/>.

Knebelmann, J. 2017. (en anglais) «Natural Resources Impact on Government Revenues.» Document de travail 2017/10. Helsinki : Université des Nations Unies– Institut mondial pour la recherche en économie du développement.

Le Billon, P. 2011. (en anglais) «Extractive Sectors and Illicit Financial Flows: What Role for Revenue Governance Initiatives? » *U4 Issue* 2011 (13). Bergen (Norvège) : Chr. Michelsen Institute.

Monkam, N, G. Ibrahim, W. Davis et C. von Haldenwang. 2018. (en anglais) *Cooperation with Africa: Tax Transparency and Exchange of Information (EOI): Priorities for Africa*. T20 Argentina. Disponible à l'adresse : <https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/07/TF5-5.2-Taxation.pdf> (consulté le 23 octobre 2018).

Moore, M., W. Prichard et O.-H. Fjeldstad. 2018. (en anglais) *Taxing Africa: Coercion, Reform and Development*. Londres : Zed Press et International Africa Institute.

Mullins, P. 2010. (en anglais) «International Tax Issues for the Resources Sector. « dans Philip Daniel, Michael Keen et Charles McPherson, eds., *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. New York : Routledge.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2010. *Examen de la comparabilité et des méthodes transactionnelles de bénéfices : Révision des chapitres I-III des principes applicables en matière de prix de transfert*. 1.10–1.13. Paris : Publication de l'OCDE.

———. 2014. *Rapport du Groupe de travail du G20 pour le développement sur l'impact du Projet BEPS dans les pays à faibles revenus (partie 2)*. Paris : publication de l'OCDE. p.14 : <http://www.oecd.org/fr/ctp/beps-rapports.htm>.

———. 2015. «Strengthening Tax Systems to Mobilise Domestic Resources in the Post-2015 Development Agenda.» Paris : publication de l'OCDE. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/dac/Post%202015%20Domestic%20Resource%20Mobilisation.pdf>.

———. 2017. Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales. Paris : publication de l'OCDE. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/ctp/prix-de-transfert/principes-de-l-ocde-applicables-en-matiere-de-prix-de-transfert-a-l-intention-des-entreprises-multinationales-et-des-administrations-20769723.htm> (consulté le 17 décembre 2018).

———. 2017b. *Déclaration de Yaoundé*. Paris : OECD Publishing. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/tax/transparency/declaration-de-yaounde-fr.pdf>.

———. 2018a. *Compte-rendu du Secrétaire général de l'OCDE aux ministres des finances du G20 Buenos Aires, juillet 2018*. Paris : publication de l'OCDE.

———. 2018b. «CRS by jurisdiction», (en anglais) 2018. Paris : publication de l'OCDE. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/crs-by-jurisdiction/#d.en.345489>. (consulté le 23 octobre 2018).

———. 2018c. (en anglais) «Activated Exchange Relationships for CRS Information. « Paris : publication de l'OCDE. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/exchange-relationships/> (consulté le 23 octobre 2018).

———. 2019. (en anglais) «Country-by-Country Exchange Relationships. « Paris : publication de l'OCDE. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/country-by-country-exchange-relationships.htm> (consulté le 6 février 2019).

———. Non daté a. (en anglais) «Glossary of Tax Terms.» Paris : publication de l'OCDE. <http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>.

———. Non daté b. « Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale » Paris : publication de l'OCDE. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/norme-d-echange-automatique-de-renseignement-relatifs-aux-comptes-financiers-en-matiere-fiscale-9789264222090-fr.htm>.

———. Non daté c. (en anglais) «The Africa Initiative: Engaging with African Countries on Tax Transparency and EOI.» Paris : publication de l'OCDE. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/tax/transparency/technical-assistance/africa/africa-initiative-info.pdf> (consulté le 6 février 2019).

———. Non daté d. « Les pays membres africains du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales sont résolus à intensifier la lutte contre l'évasion fiscale et les flux financiers illicites en provenance d'Afrique » Paris : publication de l'OCDE. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/tax/transparency/les-pays-membres-africains-du-forum-mondial-sur-la-transparence-et-l-echange-de-renseignements-a-des-fins-fiscales-sont-resolus-a-intensifier-la-lutte-contre-l-evasion-fiscale-et-les-flux-financiers-illicites-en-provenance-d-afrique.htm>.

Owens, J., et R. McDonell. 2018. (en anglais) «Creating Mechanisms to Get Good Access to Beneficial Ownership Information in International Context.» Document présenté lors de la «2nd High-Level Conference on High Net-Worth Individuals: The Challenge They Pose for Tax Administrations, FIUs and Law Enforcement Agencies,» Vienne, 21–23 février 2018.

Oxfam. 2015. (en anglais) «Multinational Companies Cheat Africa Out of Billions of Dollars.» Communiqué de presse. 2 juin 2015. Disponible à l'adresse : <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-06-02/multinational-companies-cheat-africa-out-billions-dollars>.

Plateforme de collaboration sur les questions fiscales. 2015. *Boîte à outils. Résolution des difficultés d'accès à des données comparables pour les analyses de prix de transfert, document complémentaire : Comblant le manque d'information sur les prix des minéraux vendus sous une forme intermédiaire.* Washington : FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale.

———. 2018. *L'imposition des transferts indirects opérés à l'étranger – une boîte à outil.* Projet 2. Washington : FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale.

Readhead, A. 2016. (en anglais) «Preventing Tax Base Erosion in Africa: a Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector.» New York: Natural Resource Governance Institute.

———. 2018. (en anglais) «What Mining Can Learn from Oil: A Study of Special Transfer Pricing Practices in the Oil Sector, and Their Potential Application to Hard Rock Minerals.» CGD Policy Paper 128. Washington: Centre for Global Governance.

Save the Children RU. 2015. (en anglais) *Making a Killing: How Tax Scams Are Robbing Poor Countries of Life-Saving Healthcare.* Londres : Save the Children-Royaume-Uni. Disponible à l'adresse : <https://www.savethechildren.org.uk/content/dam/global/reports/education-and-child-protection/making-a-killing.pdf>.

Solheim, E. 2016. (en anglais) «We're Losing \$240bn a Year to Tax Avoidance: Who Really Ends up Paying?» *The Guardian*, 12 mai 2016. Disponible à l'adresse : <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/may/10/were-losing-240bn-a-year-to-tax-avoidance-who-really-ends-up-paying>.

ONU (Nations Unies). 2017. (en anglais) *United Nations Handbook on Selected Issues for Taxation of the Extractive Industries by Developing Countries.* New York : ONU. Disponible à l'adresse : https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/Extractives-Handbook_2017.pdf.

———. CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) 2016. (en anglais) *Trade Misinvoicing in Primary Commodities in Developing Countries: The Cases of Chile, Côte d'Ivoire, Nigeria, South Africa and Zambia.* Genève : CNUCED.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). 2017. (en anglais) «Taxing Multinationals is Pivotal to Finance Development.» Blog. Disponible à l'adresse : <http://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2017/taxing-multinationals-is-pivotal-to-domestic-resource-mobilization.html>.

Banque mondiale 2017a. (en anglais) «Illicit Financial Flows (IFFs).» 27 juin 2017. Washington : Banque mondiale. Disponible à l'adresse : <http://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/illicit-financial-flows-iffs>.

———. 2017b. Indicateurs du développement dans le monde [base de données]. Contribution des ressources naturelles au produit national brut. Washington : Banque mondiale. <http://wdi.worldbank.org/table/3.14>.

CHAPITRE 7

VIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET SOUTENABILITÉ DE LA DETTE PUBLIQUE EN AFRIQUE



La dette publique a augmenté en Afrique en 2017, atteignant 59,1 % du PIB. Le niveau élevé et croissant de la dette a créé des vulnérabilités à l'endettement pour de nombreux pays africains. Environ 40 % des pays à faible revenu sont aujourd'hui confrontés à des problèmes de service de la dette, et un nombre croissant de pays sont exposés à un risque élevé de surendettement ou sont déjà en situation de surendettement. Cinq pays sont aujourd'hui en surendettement (Mozambique, Soudan, Soudan du Sud, Tchad et Zimbabwe) contre aucun en 2014.

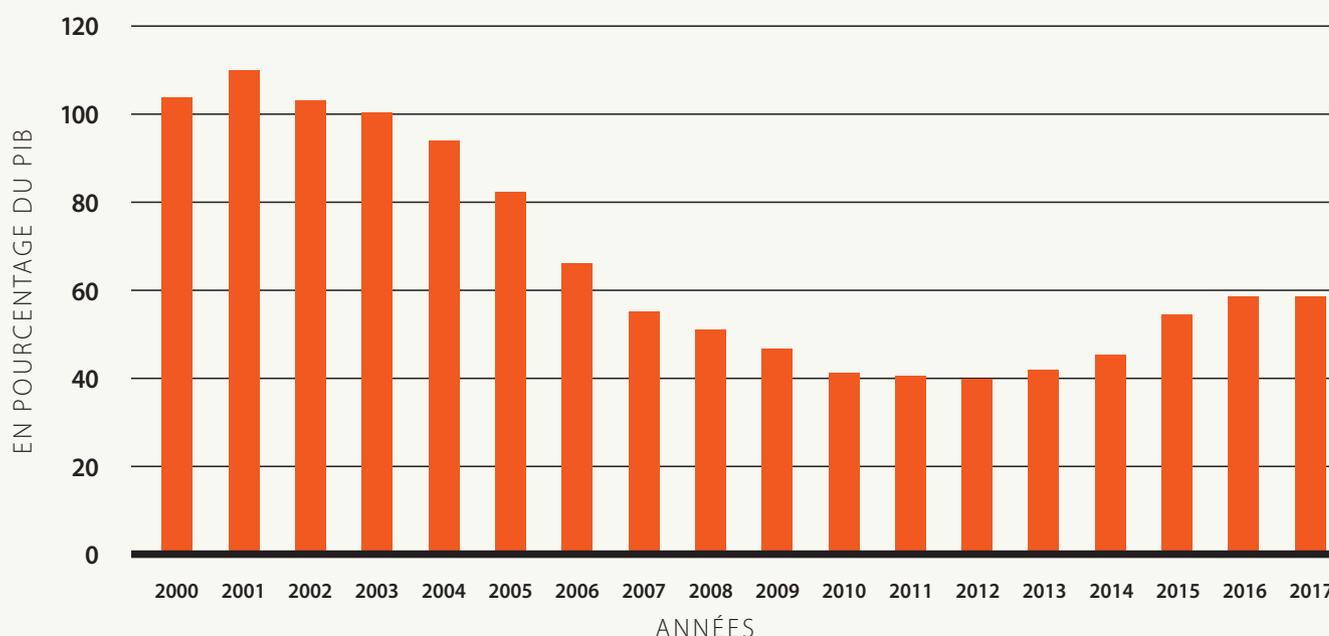
La faiblesse des recettes publiques est le principal facteur commun aux 16 pays africains qui sont en situation de surendettement ou exposés à un risque élevé de surendettement. Pour assurer la soutenabilité de la dette, les pays doivent accroître la mobilisation des recettes fiscales et non fiscales et approfondir le marché intérieur des capitaux en recourant de plus en plus aux emprunts libellés en monnaie locale.

INTRODUCTION

Du fait du ralentissement de la croissance économique et de la faiblesse des cours des produits de base, le déficit budgétaire de l'Afrique a atteint un pic de 11,3 % du PIB en 2015, avant de retomber à 5 % en 2018 (voir la figure 1.6 du chapitre 1). Étant un des instruments que nombre de pays africains utilisent pour financer partiellement leur déficit, le montant total de la dette publique (brute) a également augmenté passant de 40 % du PIB en 2012 à 59,1 % du PIB en 2017 (figure 7.1).

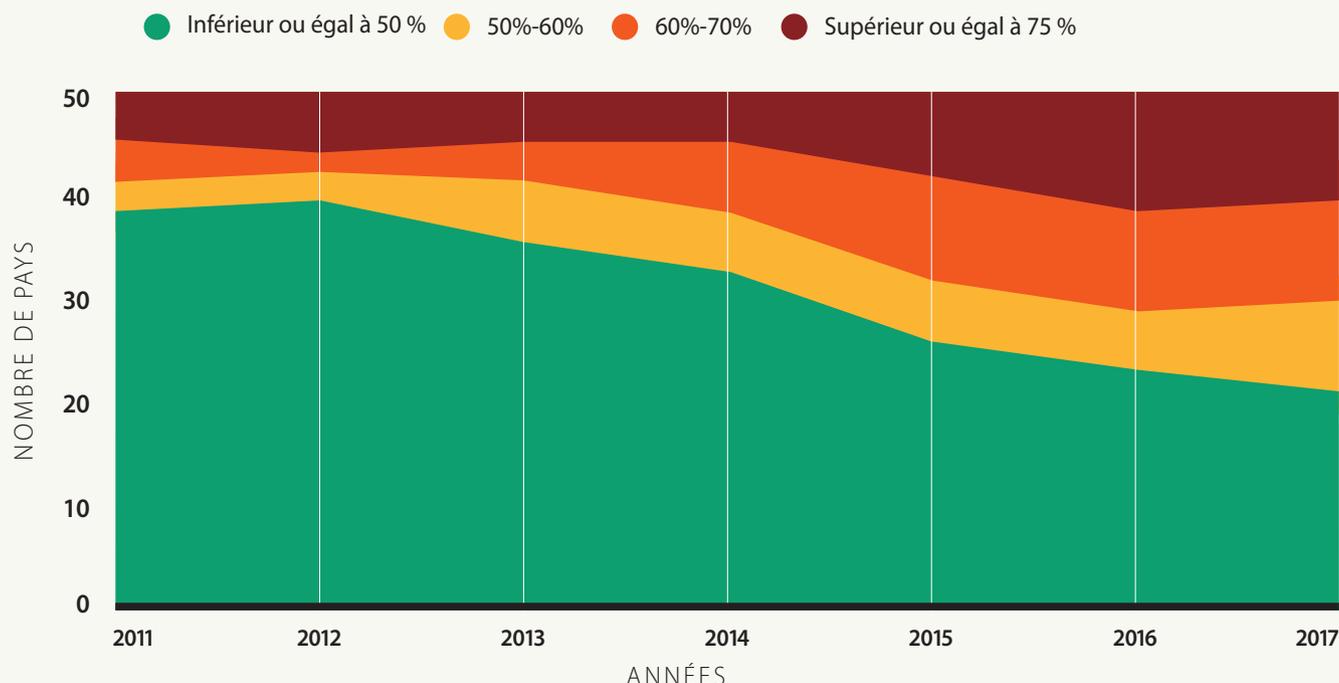
Toutefois, le ratio moyen dette/PIB de l'Afrique cache une grande diversité d'expériences, partiellement en raison de la différence des dotations en ressources naturelles. C'est parmi les pays exportateurs de pétrole que le niveau médian de la dette publique a augmenté le plus sensiblement. La dette publique et la dette garantie par l'État sont passées d'un peu plus de 20 % du PIB en moyenne pendant la période 2011-2013 à 57 % en 2017. Un niveau similaire d'endettement public a été enregistré dans les économies non riches en ressources naturelles et ayant des antécédents d'emprunts publics.

FIGURE 7.1. DETTE PUBLIQUE BRUTE EN AFRIQUE, 2000-2017



Source : D'après des données du FMI (2018e).

FIGURE 7.2. RATIOS DETTE/PIB EN AFRIQUE, 2011-2017



Source : D'après des données du FMI (2018e).

Bien que la mobilisation des recettes intérieures se soit améliorée dans de nombreux pays d'Afrique, la part des recettes publiques dans le PIB reste relativement faible en comparaison internationale (voir le chapitre 2). Durant la période ayant précédé la crise financière et économique mondiale de 2008-2009, les pays africains ont enregistré des excédents budgétaires, qui ont culminé à 4,21 % du PIB en 2006, en partie en raison de l'envolée des cours des produits de base. Mais au moment où la crise financière mondiale a frappé, les gouvernements ont réagi en adoptant des mesures de politique budgétaire contracycliques. En conséquence, le solde budgétaire médian de l'Afrique est passé d'un excédent de 0,6 % du PIB en 2008 à un déficit de 3,8 % en 2009.

L'expansion contracyclique qui a suivi la crise a été financée par une combinaison de plusieurs mesures, à savoir une augmentation de la collecte des recettes (en particulier dans les pays riches en ressources), des emprunts intérieurs (émissions d'obligations) et des emprunts extérieurs, ce qui a entraîné une augmentation du fardeau de la dette publique (examinée en détail ci-après). Le solde budgétaire s'est encore détérioré après 2013 (atteignant son pire niveau de -8,4 % du PIB en 2015), les dépenses publiques ayant augmenté sans une augmentation correspondante des recettes.

Le présent chapitre examine la dynamique de la dette publique dans les pays africains et ventile la dette extérieure et intérieure par instrument, créancier et débiteur. Il traite de la relation entre politique budgétaire et soutenabilité de la dette, en insistant sur la nécessité de mobiliser davantage de recettes et de mener des politiques prudentes en matière de dette face à la vulnérabilité, en particulier à la dette libellée en devises.

LA DETTE DU SECTEUR PUBLIC

Le nombre de pays dont le ratio d'endettement est supérieur à 75 % du PIB a doublé depuis 2011, même si certains signes indiquent que ce chiffre se stabilise (figure 7.2). Une augmentation beaucoup plus spectaculaire s'est produite dans les pays dont le ratio d'endettement se situe entre 60 et 75 % du PIB (de 2 en 2012 à 10 en 2017), tandis qu'a diminué le nombre de pays dont la dette publique est inférieure à la moitié du PIB, passant de moins de 40 à 23. Selon les projections du Fonds monétaire international (FMI, 2018e), la dette publique sur l'ensemble du continent devrait se stabiliser au cours des prochaines années,



L'encours de la dette extérieure publique de l'Afrique s'est élevé en moyenne à environ 309 milliards de dollars pendant la période 2000-2006, puis à 707 milliards de dollars en 2017, soit une augmentation de 15,5 % par rapport à la seule année 2016

voire diminuer. Néanmoins, comme le soutient Songwe (2018), il existe de nombreuses raisons de s'inquiéter à propos de la dette africaine, notamment une incidence potentiellement négative sur la croissance et la création d'emplois.

En 2017, la dette a atteint les niveaux les plus élevés en Érythrée (131 % du PIB), à Cabo Verde (126 %), au Soudan (126 %), en Gambie (123 %), au Congo (119 %), en Égypte (103 %) et au Mozambique (102 %). Dans le même temps, les ratios dette publique/PIB ne cessent d'augmenter, faisant craindre des défauts de paiement de la dette souveraine et des vulnérabilités budgétaires.

Le niveau élevé de la dette publique de Cabo Verde reflète l'accent mis depuis 2005 par le gouvernement sur l'élargissement de l'assiette fiscale et l'augmentation des investissements publics. Ces politiques ont permis de réduire le déficit budgétaire (de -5,6 % en 2015 à -4 % en 2017), mais la mobilisation des ressources intérieures n'a pas permis d'atteindre les objectifs de dépenses. Les emprunts publics ont augmenté, l'objectif étant de relever les défis liés aux dépenses publiques, à la baisse de la productivité et à la restructuration des entreprises publiques, ainsi qu'aux effets négatifs des chocs extérieurs (notamment la faible croissance économique en Europe, qui a réduit le tourisme

En Gambie, les principales causes de l'endettement public ont été, d'une part, les dérapages constatés dans la mise en œuvre des politiques - liés à l'échec du coup d'État de 2014 et aux élections présidentielles contestées de 2016 - et, d'autre part, les effets négatifs du mauvais temps sur l'agriculture pluviale de subsistance, qui ont entraîné une augmentation des dépenses publiques et un accroissement du déficit budgétaire (lequel a atteint un pic de 9,5 % en 2016, avant de se stabiliser à 2,5 % en 2017). Pour financer le déficit budgétaire, le gouvernement a largement emprunté sur le marché intérieur. Le niveau élevé de la dette publique dans les autres pays (Congo, Égypte,

Érythrée, Mozambique et Soudan) résulte en grande partie des déséquilibres budgétaires dus aux chocs extérieurs (baisse des cours des matières premières et mauvaises conditions météorologiques).

La dette publique a également varié selon les sous-régions et les pays. En Afrique centrale, la dette du Tchad est passée de 25,8 % du PIB en 2004-2008 à 52,5 % en 2017. En Afrique de l'Est, l'Éthiopie a réduit ses emprunts de près de 68 % du PIB en 2004-2008 à 37,8 % en 2009, avant de les porter progressivement à 56,2 % en 2017, tout en innovant en matière de financement, notamment les obligations destinées à la diaspora et les émissions obligataires sur le marché des euro-obligations (obligations en devises étrangères enregistrées en dehors de leur pays d'émission ; CEA, 2018f). Au Kenya, les emprunts publics sont restés stables à un peu plus de 40 % du PIB au cours de la première décennie du siècle, mais ont ensuite commencé à augmenter pour atteindre 55,6 % en 2017. Les emprunts publics à Maurice sont passés de 47,3 % du PIB en 2004-2008 à plus de 60 % en 2017.

En Afrique du Nord, où les dépenses sociales ne cessent de croître, la dette publique devrait continuer d'augmenter, du moins à court terme. Parmi les exemples frappants, on peut citer le Soudan, où les emprunts publics ont dépassé 120 % du PIB en 2017, soit une forte hausse par rapport aux 77 % de 2011-2013, et l'Égypte, où les emprunts publics sont passés de niveaux similaires en 2011-2013 à plus de 100 % en 2017. En Afrique australe, les emprunts de l'Angola ont fortement augmenté après 2013, atteignant 79,8 % du PIB en 2016. En Afrique du Sud, les emprunts publics ont été beaucoup plus faibles, mais ont également augmenté, passant de 30,5 % du PIB en 2004-2008 à 52,7 % en 2017. Les emprunts du Zimbabwe ont été beaucoup plus élevés en 2004-2008, à 51,5 % du PIB, et plus volatils, avec une forte augmentation depuis 2015, pour atteindre 78,4 % du PIB en 2017. En Afrique de l'Ouest, la dette publique du Bénin dépasse désormais 50 % du PIB, tandis

que les emprunts du Ghana ont augmenté encore davantage, passant de 39,2 % du PIB en 2004-2008 à 71,8 % en 2017.

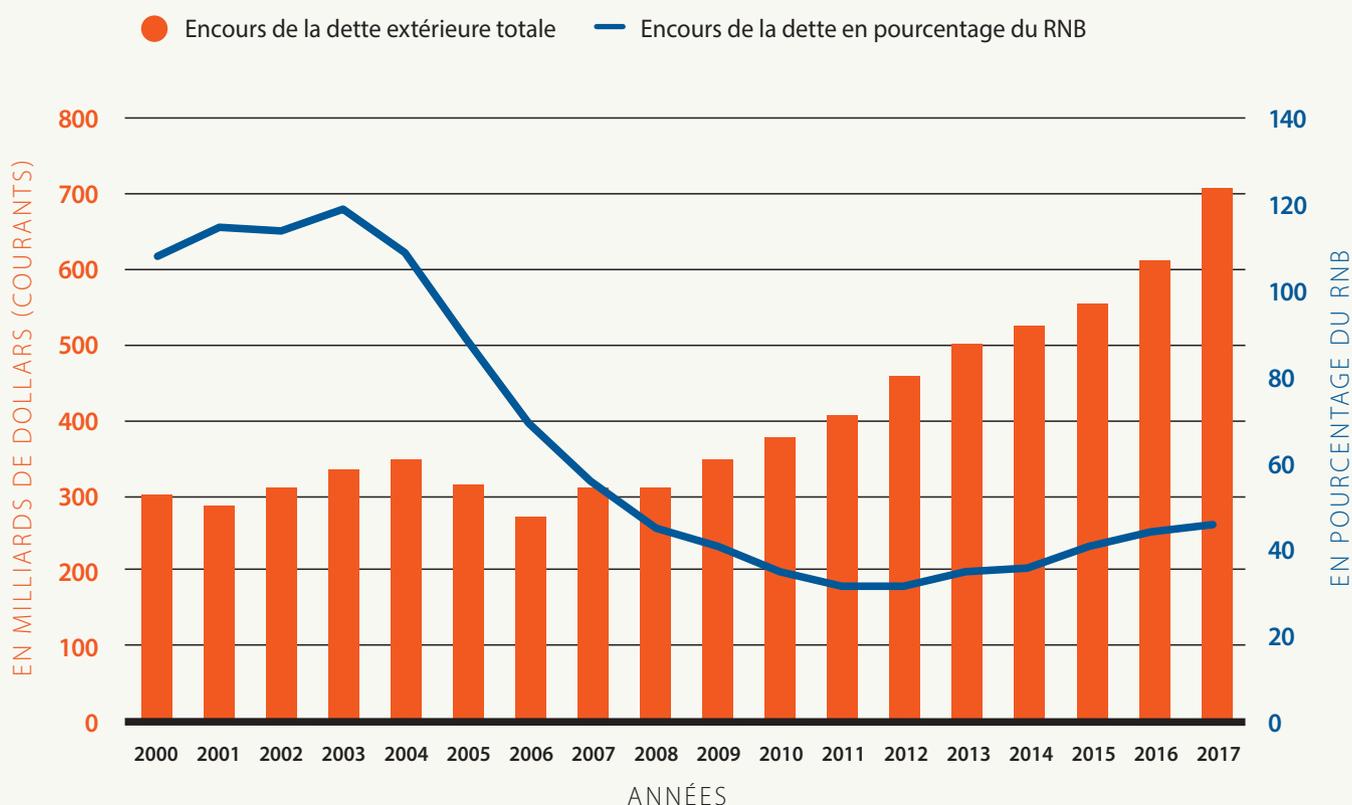
DETTE PUBLIQUE EXTÉRIEURE

L'encours de la dette extérieure publique de l'Afrique s'est élevé en moyenne à environ 309 milliards de dollars pendant la période 2000-2006, puis à 707 milliards de dollars en 2017 (figure 7.3), soit une augmentation de 15,5 % par rapport à la seule année 2016. La majeure partie de cette hausse reflète l'augmentation des emprunts extérieurs des pays à revenu intermédiaire, cinq des six plus grandes économies du continent représentant plus de la moitié des emprunts publics extérieurs en 2017. C'est ainsi que l'Afrique du Sud a emprunté 176 milliards de dollars à l'extérieur, suivie de l'Égypte (82 milliards), du Maroc (49 milliards), du Nigéria (40 milliards) et de l'Angola (37 milliards). L'encours total de la dette était plus faible sur certains marchés périphériques que dans les pays à revenu intermédiaire, mais

l'augmentation au cours des dernières années n'en a pas moins été considérable. Par exemple, l'encours de la dette extérieure de l'Éthiopie a augmenté de plus de 250 %, passant de 7,3 milliards de dollars en 2010 à 26,5 milliards en 2017. Le rythme d'accumulation de la dette extérieure du Kenya a été similaire, l'encours de la dette extérieure passant de 8,8 milliards de dollars en 2010 à 26,4 milliards en 2017 (soit une hausse de près de 200 %). La dette publique du Ghana a augmenté de près de 145 % entre 2010 et 2017 (de 9 à 22 milliards de dollars).

L'augmentation de l'endettement extérieur suscite des préoccupations quant à la soutenabilité de la dette dans de nombreux pays africains, d'autant plus que l'encours de la dette extérieure a augmenté beaucoup plus vite que la croissance économique, en raison de la hausse des taux d'intérêt sur les marchés internationaux des capitaux. Alors que le ratio moyen de la dette extérieure par rapport au RNB en Afrique a baissé de 119 % en 2003 à 32 % en 2012 avant de remonter en 2013 et de se stabiliser

FIGURE 7.3. ENCOURS DE LA DETTE EXTÉRIEURE TOTALE DE L'AFRIQUE, 2000-2017



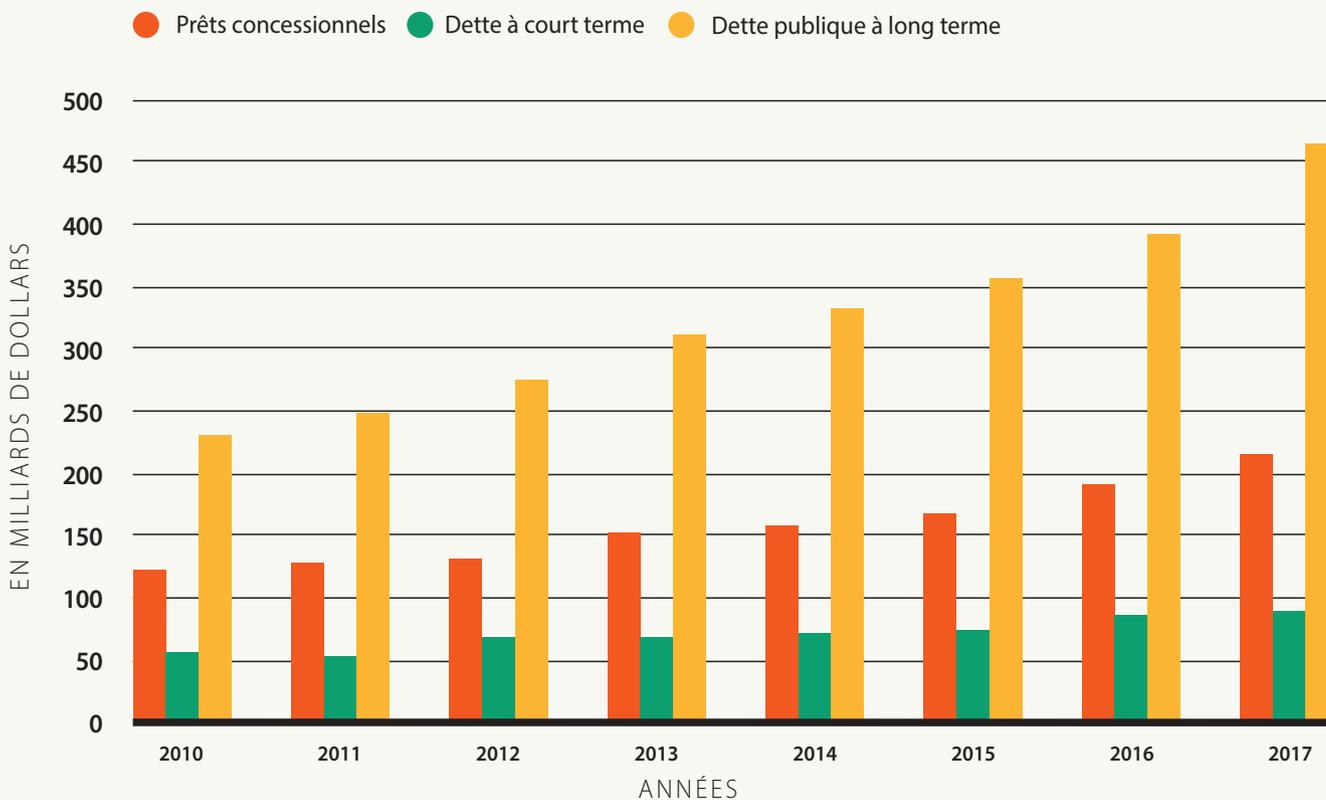
Source : D'après des données de la Banque mondiale (2019).

à 46 % en 2017, les ratios de la dette restent très élevés dans certains pays, surtout dans les pays à faible revenu.¹ En 2017, les ratios d'endettement étaient élevés à Djibouti (112 %), à Maurice (156 %), au Mozambique (101 %), en Mauritanie (89 %), à Sao Tomé-et-Principe (67 %) et en Zambie (65 %). La part élevée de la dette extérieure par rapport au RNB s'est accompagnée d'une augmentation des coûts du service de la dette. Environ un tiers des pays africains avaient des coûts de service de la dette de plus de 10 à 15 % des exportations en 2017 (Banque mondiale, 2019), notamment la Côte d'Ivoire, avec 2,2 milliards de dollars de dette extérieure ; le Ghana, avec 2,1 milliards de dollars ; et le Kenya et la Zambie, avec 1,6 milliard de dollars chacun ; et l'Éthiopie, avec 1,4 milliard de dollars.

L'évolution des modes d'emprunt extérieur contribue à expliquer l'augmentation de la dette extérieure de l'Afrique. Ces dernières années, les pays africains ont commencé à diversifier la source et la composition de leur dette extérieure (figure 7.6). Ils ont augmenté leur part des emprunts extérieurs auprès de créanciers non traditionnels (créanciers bilatéraux publics non membres du Club de Paris, créanciers commerciaux étrangers et nationaux et autres institutions financières) et réduit la part des emprunts concessionnels. Les pays s'appuient davantage sur des sources non concessionnelles (créanciers bilatéraux et commerciaux) et exploitent de plus en plus les marchés obligataires internationaux. L'expansion de la dette non assortie de conditions de faveur à plus long terme s'explique en partie par le renforcement des lignes directrices du FMI qui assouplissent les limites de soutenabilité de la dette extérieure et en partie par les progrès réalisés par certains pays pour développer et approfondir leur

¹ Les données sur le ratio de la dette au RNB étaient disponibles pour tous les pays africains jusqu'en 2017 alors que les données sur le ratio de la dette au PIB n'étaient disponibles que pour 14 pays. Ainsi, aux fins de la présente analyse, on utilise le ratio de la dette au RNB plutôt que le ratio de la dette au PIB.

FIGURE 7.4. COMPOSITION ET ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE EXTÉRIEURE DE L'AFRIQUE, 2010-2017



Note : La dette assortie de conditions de faveur est une dette dont l'élément de subvention initial est égal ou supérieur à 25 %. Les emprunts à court terme sont ceux dont l'échéance initiale est inférieure ou égale à un an. Les emprunts à long terme sont ceux dont l'échéance initiale ou prorogée est supérieure à un an.

Source : D'après des données de la Banque mondiale (2019).

secteur financier, ce qui leur permet d'émettre des obligations souveraines en dollars sur les marchés internationaux des capitaux.

Alors que la plupart des pays africains dépendent encore largement du financement des créanciers bilatéraux et multilatéraux officiels (qui ensemble représentent environ 60 % de l'encours de la dette extérieure à long terme de l'Afrique), des partenaires non traditionnels font leur apparition. Il s'agit notamment des pays du groupe BRICS², ainsi que de créanciers privés, de banques commerciales et d'autres entités privées. Le rôle croissant de la Chine parmi les prêteurs bilatéraux non traditionnels est particulièrement remarquable, en particulier en ce qui concerne le financement extérieur des grands projets d'infrastructure.

DETTE INTÉRIEURE PUBLIQUE

L'expansion récente de l'emprunt intérieur en Afrique reflète les efforts déployés par des pays à revenu intermédiaire comme l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Ghana, le Kenya, le Maroc et le Nigéria, qui souhaitent développer les marchés intérieurs de la dette afin de mobiliser des ressources par des émissions obligataires, d'améliorer le développement du secteur financier et d'approfondir les marchés financiers. Les gouvernements ont introduit des instruments titrisés (bons et obligations du trésor) à la fin des années 1990 et au début des années 2000 pour mobiliser des ressources intérieures et financer leur déficit budgétaire face à la diminution de l'aide extérieure (prêts concessionnels et dons).

En 2017, l'encours d'obligations souveraines internationales émises par les gouvernements africains a atteint plus de 30 milliards de dollars, principalement grâce aux émissions obligataires en Afrique du Sud (estimées à 19 milliards de dollars). Parmi les autres pays qui ont émis des obligations internationales en 2017, figurent le Nigéria (4,8 milliards de dollars), la Côte d'Ivoire (2 milliards) et le Sénégal (1,1 milliard). La hausse des émissions obligataires reflète l'amélioration des conditions d'emprunt, la confiance accrue des investisseurs et la recherche de rendements plus élevés face à la réduction des écarts de rendement dans les économies avancées.

Il y a également eu une augmentation des émissions d'obligations libellées en monnaie locale, en partie parce que certains gouvernements africains et entités du secteur public ont voulu développer leurs marchés obligataires nationaux et satisfaire l'appétit des investisseurs pour des obligations à faible volatilité émises par les gouvernements, les collectivités locales et les entreprises, ainsi que des obligations destinées à la diaspora. Cette hausse est également due à la nécessité de remédier à une partie de la vulnérabilité financière liée aux emprunts en devises. Par exemple, en 2016, l'encours des bons et des obligations du trésor émis en monnaie locale en Afrique atteignait près de 220 milliards de dollars, soit environ 9 % du PIB. Certains pays qui éprouvent des difficultés à emprunter à long terme ont émis des obligations à moyen et long terme en monnaie locale, avec des échéances de 5 à 10 ans (par exemple, Mozambique, Niger et Ouganda) ou de plus de 10 ans (par exemple, Bénin, Burkina Faso, Kenya, Mali, Tanzanie et Zambie).

Les obligations intérieures sont généralement sursouscrites. Lors de l'adjudication d'obligations d'État du Nigeria pour juin 2018, les offres des investisseurs ont atteint 66,7 milliards de naira (183,4 millions de dollars), bien au-delà de l'offre initiale de 60 milliards (165 millions). Au Kenya, le volume des transactions obligataires a été de 21 % plus élevé en 2018 qu'en 2017, avec un chiffre d'affaires de 232 milliards de shillings kényans (2,3 milliards de dollars) au cours de la période de cinq mois se terminant en mai 2018.

Les gouvernements africains considèrent les marchés obligataires en monnaie locale comme un moyen efficace de mobiliser d'autres sources de financement pour le développement, de réduire la dépendance à l'égard de la dette en devises étrangères et d'atténuer les risques de chocs extérieurs et d'asymétries monétaires. Toutefois, pour assurer le développement durable et l'approfondissement des marchés obligataires en monnaie locale, les pays doivent relever un certain nombre de défis, tels que la faiblesse des cadres juridiques, réglementaires et institutionnels ; le sous-développement des marchés secondaires ; la non-liquidité des instruments d'emprunt ; la brièveté des échéances et le caractère restreint et indifférencié de la base d'investisseurs (DIE, 2015). Par conséquent, les pays doivent créer un environnement macroéconomique sain, développer une infrastructure financière appropriée, approfondir le secteur bancaire et promouvoir l'ouverture commerciale. En outre, l'harmonisation du cadre juridique et réglementaire, l'amélioration

² Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.

de l'état de droit et la facilitation de la cotation croisée des obligations au sein de plusieurs bourses contribueront à créer des économies d'échelle et à renforcer les marchés obligataires en monnaie locale.

De nombreux analystes soutiennent que l'emprunt sur le marché intérieur présente des avantages par rapport à l'emprunt à l'étranger en tant que source de crédit pour les gouvernements. Par exemple, le service de la dette libellée en monnaie nationale peut être assuré grâce à des recettes fiscales dans la même monnaie, et les gouvernements ont un plus grand contrôle sur les conditions auxquelles ils peuvent emprunter, y compris le taux d'intérêt et la durée des prêts. De plus, les avances aux gouvernements sous forme de prêts ou d'obligations détenues par les banques commerciales dans leurs portefeuilles d'actifs servent de réserve de liquidités, permettant aux banques d'accroître leurs prêts au secteur privé.

COÛTS DE L'AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE

L'augmentation de la dette publique en Afrique a entraîné celle des dépenses publiques consacrées au paiement des intérêts. Il est frappant de constater que les augmentations les plus importantes ont été enregistrées dans les pays riches en ressources naturelles, dont les gouvernements ont consacré près de 10 % de leurs dépenses totales aux paiements d'intérêts en 2016, soit plus du double des 4 % enregistrés en 2011. Les pays exportateurs de pétrole ont consacré près de 13 % de leurs dépenses budgétaires aux paiements d'intérêts en 2008, moins de 4 % en 2012 lorsque les taux d'intérêt ont baissé, puis près de 7 % en 2015.

Le coût du service de la dette est un élément clé du financement de la dette publique. Le service de la dette intérieure émise en monnaie locale est plus facile à assurer que celui de la dette extérieure, en particulier si les paiements au titre du service de la dette entraînent une augmentation des revenus et des dépenses du secteur privé qui peuvent être imposés ou sont soumis à la gestion des taux

d'intérêt par la banque centrale. Le service de la dette extérieure, en revanche, exerce des pressions sur la trésorerie de l'État. Il a globalement augmenté, avec quelques disparités entre les sous-régions. Par exemple, dans les pays producteurs de pétrole au sud du Sahara, le service de la dette extérieure a bondi de 1,2 % du PIB en 2011-2013 à 2,2 % en 2016 (soit une augmentation de 1 point de pourcentage), tandis qu'en Afrique du Nord, sous-région où il était le plus élevé, il a augmenté de 0,3 point de pourcentage, soit de 2,4 % du PIB en 2011-2013 à 2,7 % en 2016, reflétant la meilleure intégration de la sous-région aux marchés financiers internationaux.

L'augmentation du service total de la dette extérieure reflète celle des emprunts extérieurs du secteur privé dans les pays africains. À mesure que l'activité économique privée s'est stabilisée au cours des dernières décennies et que les économies africaines se sont intégrées davantage aux marchés financiers internationaux, l'utilisation des crédits commerciaux à court terme s'est développée (Bonizzi et Toporowski, 2018). Un exemple typique est celui de la Mauritanie, qui se distingue par le niveau très élevé de sa dette extérieure. Le commerce extérieur joue un rôle disproportionnellement important dans l'activité économique de la Mauritanie, pays riche en ressources minérales et en réserves gazières offshore. Les emprunts extérieurs de la Mauritanie ont dépassé 100 % du PIB depuis 2014. Sa dette publique extérieure est due principalement à des prêteurs publics bilatéraux et multilatéraux, notamment des prêteurs koweïtiens pour le développement. Mais l'ampleur des emprunts extérieurs du gouvernement a placé la Mauritanie parmi les pays présentant un risque élevé de surendettement (CEA, 2018a). Selon les prévisions du FMI, le Gouvernement mauritanien devrait restructurer sa dette et, grâce à une gestion budgétaire appropriée, réduire le niveau de ses emprunts à 73,2 % du PIB d'ici 2019 et passer sous le seuil de 56 % à partir de 2020 (FMI, 2017b).

L'expérience du Ghana, également en Afrique de l'Ouest, a été différente. Sa dette extérieure totale est passée de 19,3 % du PIB en 2009 à 42,8 % en 2016.

L'augmentation du service total de la dette
extérieure reflète celle des emprunts extérieurs
du secteur privé dans les pays africains.



Depuis 2007, le gouvernement s'est tourné vers le marché des euro-obligations, avec une émission initiale de 750 millions de dollars d'euro-obligations arrivées à échéance en 2017. Une autre émission de 750 millions de dollars a eu lieu en 2013, en partie pour rembourser une obligation antérieure à un taux d'intérêt inférieur. Lorsque l'obligation précédente est arrivée à échéance, le Ghana a émis de nouvelles obligations, avec l'aide de la Banque mondiale, pour refinancer l'encours, ce qui a donné le total prévu de 2,5 milliards de dollars, dont 1,75 milliard doit servir à refinancer des emprunts antérieurs à un taux nominal inférieur (FMI, 2018d). Ce refinancement vise à faciliter la gestion de la dette extérieure publique du Ghana à court terme (CEA, 2018d).

En Afrique de l'Est, l'Éthiopie a bénéficié de réductions du montant des emprunts extérieurs de son gouvernement au début du siècle, ce qui a ramené le total de sa dette extérieure à 14,7 % du PIB en 2009. Depuis lors, le gouvernement a fortement emprunté pour financer un important programme d'investissement dans les infrastructures, portant le total des emprunts extérieurs à 37,9 % du PIB (18 milliards de dollars) en 2015, la majeure partie de la dette publique étant due à des institutions multilatérales. Toutefois, à la fin de 2014, le gouvernement a émis une euro-obligation de 1 milliard de dollars arrivant à échéance en 2024 (FMI, 2017b). Au Kenya, le gouvernement a réussi à ramener le total des emprunts extérieurs à 19,3 % du PIB en 2012, grâce aux effets positifs que les cours élevés des produits de base ont eu sur les exportations agricoles. Depuis lors, la dette extérieure totale des secteurs public et privé a grimpé à 28,3 % en 2017, et elle devrait dépasser 30 % en 2018. Le Gouvernement kényan a exploité le marché des euro-obligations, empruntant quelque 2 milliards de dollars. Toutefois, le Kenya a maintenu les emprunts extérieurs à un faible niveau en tirant parti des emprunts internes (CEA, 2018e).

Dans la sous-région de l'Afrique australe, un secteur financier important, associé à un contrôle des emprunts extérieurs du secteur privé, a permis de maintenir la dette extérieure totale de l'Afrique du Sud à un faible niveau. Néanmoins, suite à la chute des prix des produits de base et au ralentissement de l'activité économique, les emprunts extérieurs se sont accrus, atteignant 1,9 % du PIB en 2016.

Les niveaux d'endettement élevés et croissants ont rendu de nombreux pays vulnérables à l'endettement, de plus en plus de pays étant exposés à un risque élevé de surendettement ou déjà en proie au surendettement.

Un débiteur beaucoup plus important en Afrique australe est le Mozambique. Ce pays a bénéficié d'une réduction de sa dette publique au début des années 2000 et, en 2013, le gouvernement a émis une euro-obligation de 850 millions de dollars pour financer le développement de la pêche et la mise en valeur du gaz naturel liquéfié. Le total des emprunts extérieurs s'est rapidement élevé à 89 % du PIB en 2017. L'émission d'euro-obligations a été refinancée en avril 2016, mais le gouvernement s'est trouvé en défaut de paiement concernant un coupon de 60 millions de dollars en janvier 2017. Selon la dernière analyse de la soutenabilité de la dette par le FMI (dans le cadre des consultations au titre de l'article IV), la dette publique du Mozambique s'établissait à 112 % du PIB en 2017, contre 128 % en 2016 (FMI, 2018c).

AUGMENTATION DU SURENDETTEMENT

Plusieurs facteurs ont rendu le service de la dette des gouvernements africains plus difficile, notamment le ralentissement de la croissance économique, la détérioration des termes de l'échange (en raison de la chute des cours des produits de base), le relâchement des politiques budgétaires et la réévaluation des risques transfrontaliers sur les marchés financiers internationaux³. Les niveaux d'endettement élevés et croissants ont rendu de nombreux pays vulnérables à l'endettement, de plus en plus de pays étant exposés à un risque élevé de surendettement ou déjà en proie au surendettement. En 2016, 14 pays africains avaient des arriérés. Dans de nombreux cas, les problèmes

³ Les banques centrales en Europe et en Amérique du Nord ayant abandonné les politiques monétaires souples mises en œuvre après la crise financière de 2008

étaient d'ordre politique. La gouvernance est le principal problème au Soudan et au Zimbabwe. Pour le Mozambique et la Zambie, il s'agit des difficultés plus purement financières que connaissent les gouvernements qui n'ont pu accéder au marché des euro-obligations que récemment.

Environ 40 % des pays à faible revenu d'Afrique qui peuvent emprunter à un taux d'intérêt nul auprès du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance sont actuellement en situation de surendettement ou présentent un risque élevé de surendettement (FMI, 2018b). « que les causes du surendettement soient propres à chaque pays, la plupart des pays surendettés sont ceux qui se trouvent dans une situation fragile ou qui sont confrontés à un choc important sur le cours de leur principal produit d'exportation » (FMI 2018a : 12).

SURENDETTEMENT ET MOBILISATION DES RESSOURCES INTÉRIEURES

La faiblesse des recettes publiques est le principal facteur commun aux 16 pays africains qui sont en situation de surendettement ou exposés à un risque élevé de surendettement. Parmi ces pays, le Mozambique a le ratio moyen recettes publiques/PIB le plus élevé (23,5 %), chiffre faible comparé à celui des pays en développement ou émergents. Ce ratio est inférieur à 20 % dans la plupart des pays, notamment l'Éthiopie, le Ghana, le Soudan, le Tchad et le Zimbabwe. Ces pays resteront dans l'engrenage de l'endettement tant que rien ne sera fait pour augmenter les recettes grâce à des réformes fiscales, à la mobilisation de recettes non fiscales, à une amélioration de l'administration fiscale et à la réduction de l'évasion et de la fraude fiscales, en particulier dans le secteur des ressources naturelles.

TABLEAU 7.1. RISQUE DE SURENDETTEMENT DES PAYS AFRICAINS, 2014-2018

RISQUE DE DÉFAILLANCE SUR LA DETTE	2014	2017	2018 ^a
En situation de surendettement	0	2 : Gambie, Tchad	5 : Mozambique, Soudan, Soudan du Sud, Tchad, Zimbabwe
Risque élevé de surendettement	5 : Burundi, Comores, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Príncipe, Tchad	6 : Burundi, Cameroun, Ghana, Mauritanie, République centrafricaine, Sao Tomé-et-Príncipe	9 : Burundi, Cabo Verde, Cameroun, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Ghana, Mauritanie, République centrafricaine, Sao Tomé-et-Príncipe, Zambie
Risque modéré	14 : Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, République centrafricaine, Sierra Leone, Togo	18 : Bénin, Burkina Faso, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Togo, Zambie	14 : Bénin, Burkina Faso, Congo, Côte d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Niger, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Togo
Faible risque	11 : Bénin, Cameroun, Congo, Éthiopie, Liberia, Madagascar, Rwanda, Ouganda, Sénégal, Tanzanie, Zambie	4 : Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie	6 : Kenya, Lesotho, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie

a. Les données pour 2018 datent du mois de juin.

Source : D'après des données du FMI (2018b).

Comme indiqué dans les chapitres précédents, les possibilités d'augmenter les recettes publiques sont énormes, se situant dans une fourchette de 12 à 20 %. Une telle augmentation sera suffisante pour sortir les 16 pays du piège de la dette.

Afin de financer les infrastructures et de favoriser un développement durable, les pays africains devraient continuer à emprunter sur les marchés pour financer leur croissance (Songwe, 2018). Toutefois, vu qu'environ 70 % de la dette extérieure de l'Afrique est libellée en devises et que les taux d'intérêt et le fardeau du service de la dette sont en hausse⁴ en raison du durcissement des conditions financières sur les marchés mondiaux, Songwe (2018) estime les pays africains devraient exiger qu'une grande majorité de ces emprunts soient libellés en monnaie locale. Cela est important si les pays veulent réduire leur exposition et atténuer les risques de change. À cet égard, des politiques macroéconomiques prudentes, doublées d'un développement et d'une meilleure réglementation des marchés financiers locaux, sont essentielles pour que les pays puissent attirer des capitaux et gérer leur dette. Dans le même temps, les institutions financières internationales sont instamment priées de trouver les moyens de protéger contre les risques liés aux emprunts en monnaie locale.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

L'augmentation de la dette publique et la vulnérabilité de la politique budgétaire en Afrique ont exposé ceux des pays qui étaient au bord de l'insolvabilité à des difficultés d'endettement, telles que des arriérés de paiement au FMI et d'autres difficultés liées au service de la dette. Les pays africains diversifient de plus en plus leurs sources de financement pour mobiliser des ressources intérieures et extérieures. Aujourd'hui, environ un tiers des gouvernements

africains ont profité des marchés financiers et des faibles taux d'intérêt en Europe et aux États-Unis pour émettre des euro-obligations. Mais ces obligations ont causé des difficultés à certains gouvernements à mesure que les taux d'intérêt augmentaient dans les pays développés. Compte tenu du ralentissement de la croissance économique, du peu de perspectives immédiates de hausse des prix des produits de base et de l'intensification des pressions sur les finances publiques, les difficultés liées à l'endettement risquent de s'étendre dans un avenir proche.

Pour éviter que la situation budgétaire et la situation de la dette ne se détériorent, les gouvernements africains doivent rééquilibrer leur cadre de politique générale afin de maintenir des flux stables de recettes et de dépenses pour atteindre les objectifs de développement durable. Les pays doivent renforcer leur capacité (en particulier les compétences humaines et institutionnelles des organismes nationaux chargés du budget de l'État) à évaluer plus efficacement les risques qui pèsent sur la viabilité de la dette publique et sur les emprunts publics pour les projets d'infrastructure de développement à long terme (la capacité de concevoir des projets susceptibles de bénéficier d'un concours financier et de trouver des moyens rentables pour rembourser la dette).

Les gouvernements africains devraient financer leurs déficits sur les marchés monétaires nationaux en émettant des obligations financières dont l'échéance est la plus longue possible. La dette en monnaie nationale présente l'avantage d'être « couverte » par les actifs et les revenus de l'État dans cette même monnaie, contrairement aux actifs de l'État libellés en devises étrangères, qui se composent essentiellement de leurs réserves en devises étrangères.

La détérioration des finances des gouvernements africains et la contraction des liquidités financières internationales menacent l'équilibre budgétaire et la viabilité de la dette de ces pays. Pour éviter cela, les gouvernements doivent rééquilibrer leur politique budgétaire afin de contenir les dépenses publiques tout en augmentant les recettes, de manière à réduire les déficits budgétaires sans mener des politiques d'austérité.

⁴ Par exemple, la valeur nominale des euro-obligations du Ghana, qui était de 750 millions de dollars en 2007, se chiffrait à 3,4 milliards de dollars en 2017 (Songwe, 2018).

RÉFÉRENCES

Bonizzi, B., et J. Toporowski. 2018. "Sovereign Debt Sustainability in Sub-Saharan Africa." Document de travail. Genève : CNUCED.

DIE (Institut allemand du développement). 2015. Financing Global Development: The Role of Local Currency Bond Markets in Sub-Saharan Africa. Document d'information 11/2015. Bonn (Allemagne) : DIE.

CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2018a. *Rapport économique sur l'Afrique 2019 : la politique budgétaire au service du financement du développement durable en Afrique. Étude de cas sur la Mauritanie* Addis-Abeba : CEA.

———. 2018b. *Rapport économique sur l'Afrique 2019 : la politique budgétaire au service du financement du développement durable en Afrique. Étude de cas sur le Bénin* Addis-Abeba : CEA.

———. 2018c. *Rapport économique sur l'Afrique 2019 : la politique budgétaire au service du financement du développement durable en Afrique. Étude de cas sur le Tchad* Addis-Abeba : CEA.

———. 2018d. *Rapport économique sur l'Afrique 2019 : la politique budgétaire au service du financement du développement durable en Afrique. Étude de cas sur le Ghana* Addis-Abeba : CEA.

FMI (Fonds monétaire international). 2017a. Rapport des services du Bénin pour la consultation au titre de l'article IV de 2017 et premier examen au titre de l'accord de facilité de crédit élargie et demande de modification des critères de performance. Washington : FMI.

———. 2017b. *The Federal Democratic Republic of Ethiopia: Staff Report for the 2017 Article IV Consultation-Debt Sustainability Analysis*. Washington : FMI.

———. 2018a. Perspectives économiques régionales : mobilisation des recettes intérieures et investissement privé en Afrique subsaharienne, Washington : FMI.

———. 2018c. *The Federal Democratic Republic of Ethiopia: Staff Report for the 2017 Article IV Consultation-Debt Sustainability Analysis*. Washington : FMI.

———. 2018d. Ghana Fifth and Sixth Reviews under the Extended Credit Facility, Request for Waivers for Nonobservance of Performance Criteria, and Request for Modification of Performance Criteria—Debt Sustainability Analysis. Washington : FMI.

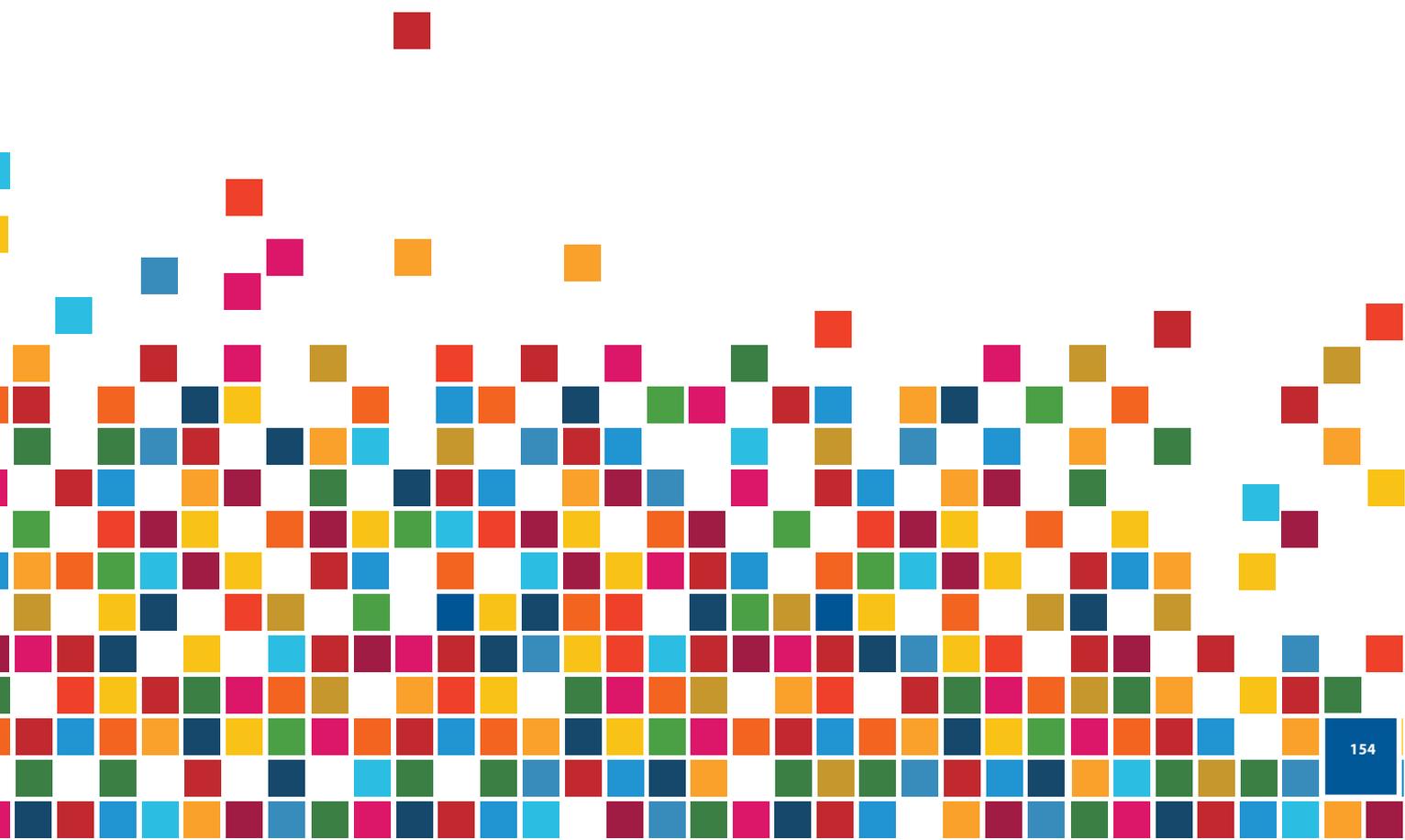
———. 2018e. Perspectives de l'économie mondiale [base de données]. Washington : FMI. Disponible à l'adresse <http://www.imf.org>.

Songwe, V. 2018. "African Countries Should Demand Loans Are Made in Local Currencies." *Financial Times*, 25 novembre 2018.

Banque mondiale. 2019. Statistiques de la dette internationale 2019. Washington : Banque mondiale.

CHAPITRE 8

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS



Au cours des deux dernières décennies, les pays africains ont fait des progrès notables en matière de mobilisation des ressources internes destinées à financer les objectifs de développement. Toutefois, malgré les réformes budgétaires entreprises par nombre d'entre eux depuis 2000, les recettes publiques restent faibles (21,4 % du PIB en 2018), par rapport au potentiel du continent et aux ressources financières requises pour réaliser les aspirations de développement national. Le financement supplémentaire nécessaire pour atteindre les objectifs de développement durable est colossal, les estimations allant de 614 milliards à 638 milliards de dollars par an entre 2015 et 2030. Ce besoin est particulièrement élevé dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure : près de 1 200 milliards de dollars par an, soit un déficit de financement d'environ 11 % du PIB sur la même période.

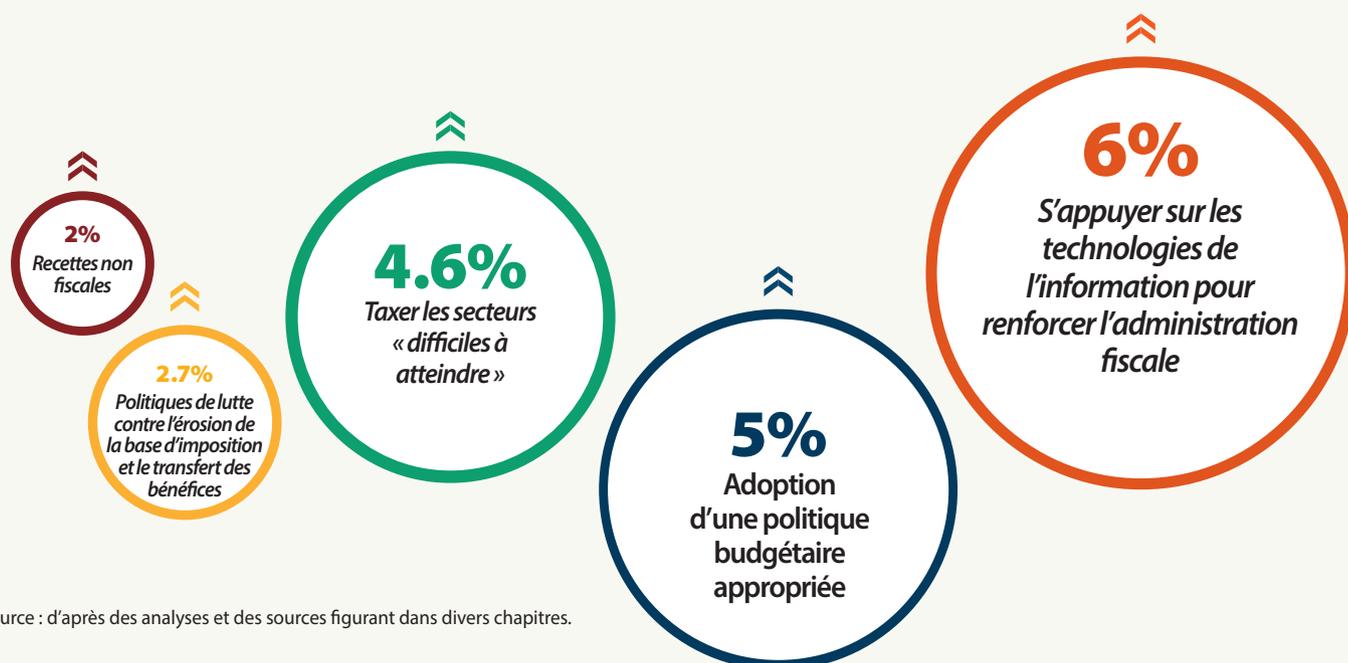
Dans ce contexte, le présent rapport analyse l'état de la politique budgétaire et conclut que les pays africains peuvent, de manière générale, accroître

les recettes de l'État de 12 à 20 % du PIB (figure 8.1). Il définit les moyens pour ce faire, notamment : adopter des politiques budgétaires appropriées ; taxer des secteurs difficiles à atteindre tels que l'agriculture, le secteur informel et l'économie numérique ; améliorer la mobilisation des recettes non fiscales ; s'appuyer sur les technologies de l'information et de la numérisation afin d'élargir l'assiette fiscale, de réduire le coût de recouvrement des recettes fiscales et d'améliorer l'administration fiscale ; renforcer les politiques visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition, le transfert des bénéfices, l'évasion et la fraude fiscales.

Le rapport s'appuie sur des données secondaires ainsi que des données primaires de 10 pays étudiés pour examiner les facteurs institutionnels et politiques qui ont une incidence sur l'efficacité et l'efficience de la politique budgétaire. L'exécution du budget et la collecte des recettes publiques sur la période 2000-2018 font l'objet d'une attention particulière.

Le présent chapitre passe en revue les questions essentielles de politique budgétaire en Afrique et présente les principales conclusions. Il propose aux pays, pour adoption, un schéma de politique générale exposant une série d'options relatives à la collecte de recettes supplémentaires pour réaliser les objectifs de développement durable.

FIGURE 8.1. AUGMENTATION POTENTIELLE DES RECETTES PUBLIQUES (EN POURCENTAGE DU PIB)



Source : d'après des analyses et des sources figurant dans divers chapitres.

LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE, MODÉRÉE EN 2018, DEVRAIT S'ACCÉLÉRER À MOYEN TERME

La croissance des économies africaines a été de 3,2 % en 2018, soit en léger recul par rapport au taux de 3,4 % affiché en 2017. Elle a été soutenue par la reprise des cours des produits de base, le dynamisme de la consommation et la vigueur de l'investissement public dans les infrastructures. Toutefois, l'environnement extérieur était difficile, marqué par un renforcement du dollar des États-Unis, un ralentissement du commerce mondial et une baisse des entrées de capitaux en réaction aux incertitudes politiques et au caractère aléatoire des orientations au niveau national. Selon les projections, la croissance devrait repartir et se situer à 3,4 % en 2019, portée par la croissance mondiale, l'amélioration des conditions commerciales et l'augmentation constante des prix des produits de base.

Toutefois, ce rythme et cette qualité de croissance ne suffisent pas pour que les pays africains réalisent les objectifs de développement durable et répondent aux aspirations exprimées dans l'Agenda 2063. En effet, la création de valeur ajoutée et la transformation structurelle sont d'une lenteur telle que la croissance de l'Afrique n'a pas été propice à la création d'emplois, à l'équité et au développement social au sens large. Pour une croissance durable et inclusive accélérée, il faut renforcer la productivité en portant l'investissement à 30 – 35 % du PIB et augmenter les recettes publiques afin de financer les dépenses à l'appui de la réalisation des objectifs de développement durable. La politique budgétaire est un instrument important pour le développement et un point d'ancrage de la stabilité macroéconomique.

Pour répondre plus rapidement aux priorités de prospérité accrue, de réduction de la pauvreté et de développement durable, les pays africains doivent rendre les dépenses publiques plus efficaces en améliorant la gestion des finances publiques. Ils doivent abaisser la mortalité maternelle et les disparités entre les sexes dans l'éducation et l'emploi afin de réduire les inégalités.

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE POURRAIT FAVORISER UNE CROISSANCE INCLUSIVE EN AFRIQUE

Au niveau mondial, seule l'Amérique latine présente des revenus plus inégaux que ceux de l'Afrique. L'inégalité a augmenté dans 20 pays entre 2000 et 2015 et a diminué dans 17 autres. L'analyse des données

L'analyse des données de 42 pays montre un effet positif et significatif des dépenses publiques sur le caractère inclusif de la croissance.

de 42 pays montre un effet positif et significatif des dépenses publiques sur le caractère inclusif de la croissance. Une hausse de la consommation publique de 1 % entraîne un accroissement d'environ 0,27 point de pourcentage de l'inclusivité de la croissance, les autres facteurs étant constants. Des dépenses publiques ciblant plus efficacement les pauvres peuvent réduire les inégalités si elles sont accompagnées de mesures pour faire en sorte que les subventions et transferts officiels n'entraînent pas de distorsion des prix dans l'économie.

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ACYCLIQUE A CAUSÉ L'INSTABILITÉ MACROÉCONOMIQUE

Sur les 45 pays africains examinés, 34 appliquaient une politique budgétaire acyclique et 7 autres une politique procyclique. Seuls quatre pays pratiquaient une politique budgétaire contracyclique. Les politiques budgétaires acycliques, qui ne tiennent pas compte du cycle conjoncturel, ont eu des effets négatifs sur la stabilité macroéconomique, entraînant une détérioration d'indicateurs tels que la dette publique. En moyenne, le montant total de la dette publique a augmenté, dépassant dans plus de la moitié des 45 pays le seuil de 50 % du PIB entre 2015 et 2017. En outre, les soldes budgétaires, qui ont été positifs en 2000, se sont détériorés, exacerbés par le double choc de la crise financière mondiale de 2008 et de la baisse des prix des produits de base en 2014. Les pays exportateurs de pétrole ont été les plus durement touchés.

LES RECETTES PUBLIQUES ONT AUGMENTÉ DEPUIS 2000, MAIS ELLES ONT DIMINUÉ CES DERNIÈRES ANNÉES

Compte tenu des nombreuses réformes budgétaires mises en œuvre au cours des deux dernières décennies, les résultats budgétaires (pondérés) ont varié d'un pays à l'autre. Certains pays ont mené des

Les pays africains ne devraient pas se hâter d'adopter une faible fiscalité, car ce faisant, ils réduiraient les recettes indispensables au développement sans pour autant augmenter les investissements.

réformes budgétaires qui ont permis d'accroître les recettes sur la période 2000-2018. Le nombre de pays recueillant entre 11 et 20 % du PIB est passé de 25 à 35 et celui des pays collectant 21 % à 30 %, de 5 à 8. L'Afrique du Sud, l'Angola, l'Eswatini, le Lesotho, la Namibie et les Seychelles ont régulièrement collecté plus de 25 % du PIB entre 2012 et 2015, ce qui montre bien que des économies de toutes tailles, petites ou grandes, peuvent atteindre ces taux élevés de création de recettes fiscales. En moyenne, le ratio recettes publiques/PIB du continent est passé de 22,8 % en 2000 à 31,4 % en 2008, avant de retomber à 21,4 % en 2018. Le ratio impôts/PIB a chuté dans 29 pays sur 51, y compris dans de grandes économies comme l'Angola, l'Éthiopie, le Kenya, le Maroc et le Nigéria.

UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE CONTRACYCLIQUE POURRAIT ACCROÎTRE LES RECETTES JUSQU'À 5 % DU PIB

Une politique budgétaire contracyclique permettrait aux pays africains d'accroître les recettes publiques, d'améliorer l'équilibre budgétaire, de ramener la dette à des niveaux plus viables et d'élargir la marge de manœuvre budgétaire. Mettant l'accent sur la stabilité macroéconomique en tenant compte du cycle économique, elle vise à éviter la surchauffe de l'économie lorsque les pressions exercées par la demande sont fortes, tout en stimulant l'économie pendant les périodes de faible demande. Les quatre pays africains qui pratiquaient une politique budgétaire contracyclique (Éthiopie, Maroc, Nigéria et Zimbabwe) ont collecté en moyenne plus de recettes - jusqu'à 5 % du PIB - que les pays qui pratiquaient une politique budgétaire acyclique ou procyclique.

Par conséquent, les pays africains devraient adopter une politique budgétaire contracyclique pour

accroître la mobilisation des recettes destinées à financer l'investissement et la croissance et, parallèlement à cela, améliorer la stabilité macroéconomique. Pour préserver celle-ci, les pays doivent aligner leur politique budgétaire sur le cycle économique, en augmentant les impôts et en réduisant les dépenses afin de limiter les pressions du côté de l'offre en période d'expansion, tout en réduisant les impôts et en augmentant les dépenses pour stimuler l'économie lorsque l'activité économique ralentit.

Pour synchroniser la politique budgétaire avec le cycle économique, ils doivent adopter un cadre de planification à moyen terme (voir encadré 8.1) et renforcer les outils de prévision en vue d'une planification efficace à moyen terme.

À long terme, la politique budgétaire influe sur le développement en encourageant l'investissement. Des changements sont récemment intervenus en matière de politique fiscale, les économies développées ayant réduit les impôts pour encourager l'investissement, la création et le maintien d'emplois et la croissance des revenus. Cependant, dans les pays africains, les impôts ont très peu d'influence sur les décisions des investisseurs étrangers. Une analyse de 45 pays africains sur la période 1980-2015 ne révèle qu'un impact très limité de la politique fiscale sur l'investissement. En effet, une augmentation de 1 % de l'investissement se traduit par une baisse de 20 % des recettes fiscales totales. Une enquête menée auprès de 7 000 entreprises opérant en Afrique révèle que les incitations fiscales se classent au 11e rang des 12 facteurs qui influencent les décisions d'investissement. Les pays africains ne devraient pas se hâter d'adopter une faible fiscalité, car ce faisant, ils réduiraient les recettes indispensables au développement sans pour autant augmenter les investissements.

LES IMPÔTS INDIRECTS ONT ÉTÉ LA PRINCIPALE SOURCE DE RECETTES FISCALES

Le ratio recettes/PIB de l'Afrique a augmenté, passant de 17,9 % en 2000 à 19,9 % en 2005, mais a tendance à baisser depuis lors, étant estimé à 12,7 % en 2018. Les recettes fiscales ont été largement alimentées par les impôts indirects, tels que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les droits d'importation et les taxes d'accise. Les recettes tirées des impôts indirects sont passées de 11,4 % du PIB en 2000 à 12,6 % en 2004, puis ont chuté à 9 % en 2018. Le rendement de l'impôt sur le revenu des sociétés a été mitigé, les recettes passant

ENCADRÉ 8.1. STRATÉGIE DE MOBILISATION DE RECETTES À MOYEN TERME

En réponse aux préoccupations des pays en développement, la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, conjointement mise en place par le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale, a établi un rapport et un dossier d'information présentant une analyse et des options relatives au traitement fiscal des transferts indirects à l'étranger (Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, 2018). La Plateforme a également présenté, en juillet 2016, aux ministres des Finances du G20 réunis à Chengdu (Chine), un document exposant une stratégie à moyen terme en matière de recettes fiscales. L'élaboration et l'adoption de cette stratégie constituent une approche fondamentalement nouvelle pour renforcer la mobilisation des recettes des pays en développement.

La mise en œuvre de cette stratégie exige l'élaboration complète et cohérente de ses quatre éléments de base :

1. Dégager un large consensus dans le pays sur les objectifs de recettes à moyen terme pour financer les dépenses publiques nécessaires.
2. Concevoir une réforme globale du système fiscal couvrant la politique, l'administration et le cadre juridique pour atteindre ces objectifs.
3. S'engager à apporter un soutien politique constant et durable à la mise en œuvre de la stratégie sur plusieurs années.
4. Obtenir des ressources adéquates (de sources nationales ainsi que de donateurs et de partenaires de développement) pour financer la mise en œuvre de la stratégie.

de 1,6 % du PIB en 2000 à 2,3 % en 2006, avant de retomber à 1,2 % en 2018. Dans certains pays, l'impôt sur les sociétés a constitué une part importante des recettes fiscales (jusqu'à 6 % du PIB aux Seychelles), alors que dans d'autres, il était faible.

respectueux de la loi, souvent accablés par des procédures bureaucratiques improductives, à celle des adeptes de la fraude et de l'évasion fiscales.

L'incapacité de taxer certains secteurs et activités et les difficultés administratives liées au recouvrement de l'impôt entraînent une perte de recettes pouvant atteindre 4,5 % du PIB dans les pays africains. En 2001, le Rwanda a remplacé sa taxe sur les produits et services de 15 % par une TVA de 15 %, portée par la suite à 18 %, ce qui a augmenté les recettes fiscales de 1,5 % du PIB. Le Kenya a abaissé sa TVA de 18 % à

L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE PAR L'IMPOSITION DE SECTEURS DIFFICILES À TAXER POURRAIT ACCROÎTRE LES RECETTES DE 4,6 %

Certains agents économiques, en particulier dans les secteurs difficiles à taxer de l'économie informelle, de l'agriculture et de l'économie numérique, opèrent hors de portée des autorités fiscales. Les gouvernements éprouvent des difficultés à faire entrer ces agents économiques dans le filet fiscal. Il peut s'agir de petites entreprises du secteur informel ou d'agents économiques de taille moyenne ou grande qui se contentent d'échapper à l'impôt ou ne déclarent qu'une partie de leurs revenus comme étant imposables. Ces agents représentent une occasion pour les gouvernements d'accroître les recettes publiques en les faisant entrer dans le filet fiscal.

L'élargissement de l'assiette fiscale exige un changement d'état d'esprit majeur des décideurs politiques, qui doivent rechercher des moyens innovants pour atteindre les agents économiques difficiles à imposer. Les décideurs politiques doivent passer de la cible facile des contribuables

L'élargissement de l'assiette fiscale exige un changement d'état d'esprit majeur des décideurs politiques, qui doivent rechercher des moyens innovants pour atteindre les agents économiques difficiles à imposer.

■ Les recettes non fiscales sont une source de revenus sous-exploitée dans la majorité des pays africains, ne représentant que 2,6 % du PIB.

16 % en 2003 et réduit la liste des biens exonérés et détaxés en 2013. En conséquence, les recettes de TVA ont augmenté d'environ 1 % du PIB en 2003 et 0,5 % en 2013.

LES RECETTES NON FISCALES POURRAIENT ACCROÎTRE LES RECETTES PUBLIQUES DE 2 % DU PIB

Les recettes non fiscales sont une source de revenus sous-exploitée dans la majorité des pays africains, ne représentant que 2,6 % du PIB. Les pays exportateurs de pétrole ont été les meilleurs mobilisateurs de recettes non fiscales grâce aux rentes des ressources naturelles. Cependant, l'un des inconvénients est la vulnérabilité de ces rentes aux variations des prix des produits de base. Ces recettes non fiscales culminent lorsque les prix des produits de base sont au plus haut et diminuent lorsque ces prix sont au plus bas.

Les dons extérieurs sont la principale source de recettes non fiscales en Afrique, représentant 33,3 % du total de ces recettes en 2016. Les pays africains doivent s'affranchir de cette dépendance à l'égard des dons et trouver des sources internes de recettes non fiscales plus solides face aux incertitudes liées aux échanges commerciaux. Plusieurs pays qui ont réformé leur système de recettes non fiscales et ont transféré une partie de la charge fiscale sur les impôts sur les revenus de la propriété en ont

tiré d'importantes recettes (Botswana, Cameroun, Congo, Égypte, Maroc, Maurice et Tunisie). Divers prélèvements sur les ventes de biens et services constituent une autre source importante de recettes non fiscales en Afrique, représentant 16,7 % du total de ces recettes en 2016.

Plus de la moitié des pays africains (55 %) collectent des recettes non fiscales d'un montant en deçà des possibilités. Un regain d'efficacité pourrait stimuler le recouvrement de ces recettes à hauteur de 2 % du PIB. Certains pays africains en collectent un pourcentage bien plus élevé : le Botswana et le Congo recueillent jusqu'à 16 % du PIB. Dans la plupart des pays, les recettes non fiscales sont en deçà de leur potentiel en raison du manque de cohérence générale, de l'absence de coordination entre les autorités centrales et infranationales, du manque de transparence, de la faible volonté politique et de l'insuffisance des infrastructures. L'amélioration des compétences au niveau infranational et le renforcement de l'infrastructure de collecte des recettes permettraient de créer des institutions plus transparentes tout en augmentant le recouvrement des recettes.

LES RÉFORMES ONT RENFORCÉ L'EFFICACITÉ ET L'EFFICACITÉ DE L'ADMINISTRATION FISCALE DANS LA RÉGION

Plusieurs pays ont adopté des réformes de l'administration fiscale, les plus populaires en Afrique anglophone étant la création d'autorités fiscales semi-autonomes. L'objectif était d'accroître le respect des obligations fiscales et de réduire les coûts de perception en créant une plus grande confiance chez les contribuables.

Une autre réforme majeure a été la numérisation du recouvrement de l'impôt, qui a permis de séparer le calcul de l'impôt de son paiement et qui s'est avérée plus efficace que l'ancien régime de vérification physique. En améliorant la collecte de données, la numérisation en a accru la disponibilité à des fins d'évaluation. De plus, en permettant aux contribuables d'utiliser des technologies comme le paiement par le système bancaire, la numérisation

Plus de la moitié des pays africains (55 %) collectent des recettes non fiscales d'un montant en deçà des possibilités. Un regain d'efficacité pourrait stimuler le recouvrement de ces recettes à hauteur de 2 % du PIB.

ENCADRÉ 8.2. POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LA NUMÉRISATION

Les gouvernements africains appliquent des solutions numériques pour les besoins de la politique fiscale et des dépenses, de la gestion des finances publiques et de la prestation de services publics. La politique budgétaire peut bénéficier de la numérisation d'au moins trois façons :

IDENTIFICATION NUMÉRIQUE

L'identification numérique peut élargir l'assiette fiscale en facilitant l'identification et le suivi des contribuables et en aidant ceux-ci à remplir leurs obligations fiscales. En améliorant le calcul et l'administration de l'impôt, elle permet au gouvernement de mieux mobiliser des ressources supplémentaires. Les systèmes d'identification numérique génèrent des gains d'efficacité et de commodité qui pourraient permettre aux contribuables et à l'État de réaliser des économies allant jusqu'à 50 milliards de dollars par an d'ici à 2020 (Boston Consulting Group, 2012).

Au moins 23 programmes nationaux d'identification ont été mis en place en Afrique entre 2000 et 2016, contre 15 au cours des quatre décennies précédentes.

AUTOMATISATION ET DÉCLARATIONS FISCALES

L'automatisation des systèmes d'administration fiscale offre de nombreux avantages aux gouvernements et aux contribuables, notamment un plus grand respect des obligations fiscales et une réduction de la charge de travail du déclarant, des économies de temps et de coûts de recouvrement de l'impôt et un regain d'efficacité dans les calculs de l'impôt grâce à l'augmentation des données. Dix-sept pays africains ont mis en place des systèmes de déclaration et de paiement électroniques (Afrique du Sud, Angola, Botswana, Cameroun, Eswatini, Ghana, Kenya, Maurice, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Togo, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe) et trois d'entre eux ont rendu obligatoire le paiement électronique des impôts pour tous (Kenya, Ouganda et Zimbabwe).

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

La numérisation peut renforcer la discipline budgétaire grâce à l'utilisation de systèmes informatiques qui enregistrent, surveillent

et suivent les chiffres budgétaires en fonction des cadres de dépenses à moyen terme de chaque pays, qui reposent sur des plans de développement nationaux. Ces systèmes permettent de suivre l'évolution du déficit de financement du développement d'un pays, information qui peut être utilisée pour renforcer le processus de planification et veiller à ce que les domaines prioritaires reçoivent l'attention requise.

Enfin, les systèmes informatiques peuvent améliorer la communication d'informations et, partant, la transparence et la responsabilité en matière de finances publiques. La transparence réduit les possibilités de corruption et d'influence politique et, en renforçant la confiance des contribuables dans le système, elle favorise le respect de la loi. Relever ces défis pourrait augmenter de 3,5 % du PIB des ratios recettes/PIB qui se situent actuellement entre 13 et 18 % (FMI, 2018).

a permis de gagner du temps et de renforcer la gestion des données et des dossiers. Elle a également renforcé la politique budgétaire (encadré 8.2).

Le Rwanda a adopté le dépôt électronique, qui a permis d'augmenter ses recettes de 6 % du PIB. Au Bénin, l'organisme fiscal chargé des grandes sociétés a vu son portefeuille passer de 303 entreprises à 490 en 2017, grâce à une plate-forme d'échange de données avec les douanes et un système révisé de marchés publics. Le Système intégré de gestion fiscale, lancé en mars 2018, permet la production des déclarations de revenus en ligne et devrait finalement gérer automatiquement plus de 90 % des contribuables au sein d'une vaste base de données. La République-Unie de Tanzanie a entrepris en 2004 et en 2012 des réformes portant, notamment, sur l'automatisation des systèmes de documentation, d'enregistrement, de recouvrement et de déclaration électronique. Le nombre de déclarations de TVA produites est passé de moins de 500 en 2009 à plus de 4 000 en 2014, et les recettes ont augmenté de 21 % entre 2007 et

Les technologies de l'information et la numérisation permettraient d'accroître la mobilisation des recettes à hauteur de 6 %.

2011. En Afrique du Sud, l'introduction de la fiscalité électronique a permis de réduire de plus de 22 % les délais et les coûts de respect des obligations fiscales.

La numérisation du système fiscal peut améliorer considérablement la collecte et la gestion de recettes. En effet, les technologies de l'information et la numérisation permettraient d'accroître la mobilisation des recettes à hauteur de 6 %. Les pays

africains qui ont numérisé leur administration fiscale ont renforcé la collecte de données relatives au calcul de l'impôt et ont fait des économies sur les coûts liés à l'application des règles. Ils peuvent faire plus d'économies sur ces coûts grâce à l'interfaçage entre les systèmes, ce qui réduirait le temps nécessaire aux calculs et au suivi des recettes.

Sensibiliser le contribuable à l'utilisation des systèmes, aux obligations fiscales et aux avantages de payer ses impôts devrait être une priorité. En outre, les pays devront former les percepteurs d'impôts à l'utilisation des données générées par la numérisation pour rendre les calculs plus efficaces.

LA LUTTE CONTRE LES FLUX FINANCIERS ILLICITES POURRAIT ACCROÎTRE LES RECETTES FISCALES D'AU MOINS 2,7 % DU PIB

L'Afrique continue de subir des pertes de recettes en raison des sorties de capitaux illicites. Celles-ci prennent la forme d'une planification fiscale agressive, d'une fausse facturation des transactions commerciales, d'un classement erroné de la quantité ou de la qualité des extractions de ressources naturelles, d'un chalandage fiscal et d'une inflation des coûts ou d'une surévaluation des dépenses. Le secteur des ressources naturelles est particulièrement touché, parce qu'il est dominé par des sociétés multinationales, dotées de réseaux complexes d'entreprises affiliées, et en raison des rentes colossales perçues dans ce secteur. La fragmentation du contrôle concourt aussi à la mauvaise gouvernance.

Pour réduire et stopper les flux financiers illicites, les pays doivent mieux comprendre le secteur des ressources naturelles et le fonctionnement des flux financiers illicites au niveau national, ce qui leur permettra de négocier de meilleurs contrats avec les entreprises multinationales et de résister à la tentation des cadeaux fiscaux. Les pays doivent

également élaborer une réponse coordonnée au problème du calcul de l'impôt et du partage de l'information entre les organismes gouvernementaux chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques relatives aux ressources naturelles.

Le Forum africain sur l'administration fiscale (2018) estime que les recettes fiscales ont augmenté d'environ 170 millions de dollars après l'adoption entre 2017 et 2018 par les pays africains d'outils adaptés pour lutter contre l'évasion fiscale et les flux financiers illicites. Si l'on s'attaquait vraiment à l'érosion de l'assiette fiscale et au transfert des bénéfices par les multinationales, les recettes fiscales augmenteraient de 2,7 % du PIB (Cobham et Janský, 2018) ; d'autres estimations situent l'augmentation entre 1 % et 6 % du PIB (Moore, Prichard et Fjeldstad, 2018).

Pour maximiser les recettes tirées des ressources naturelles, les pays doivent mieux comprendre les vulnérabilités qui rendent possibles les flux financiers illicites. Ils peuvent utiliser ces informations pour élaborer des plans d'action nationaux afin de coordonner les responsabilités des organismes publics dans la lutte contre ces flux illicites. Les plans d'action nationaux devraient inclure un système équitable, administrativement simple et difficilement manipulable, de taxation des sociétés multinationales.

Une option consiste à appliquer une méthode de répartition selon une formule (répartition des bénéfices des sociétés multinationales entre les pays en fonction des ventes, de la masse salariale et du capital de chaque pays) pour déterminer la part du revenu à imposer. Une autre consiste à réduire le poids de l'impôt sur le revenu des sociétés et à imposer d'autres variables qui sont plus difficiles à manipuler, comme les ventes brutes de minéraux, les paiements au titre des facteurs de production (capital, travail et terres) qui sont situés dans les pays ou encore les

Les niveaux d'endettement ont augmenté en 2011-2016, au fur et à mesure de la baisse des recettes publiques et de l'augmentation des dépenses, en particulier d'infrastructure. La dette publique totale de l'Afrique est passée de 40,1 % du PIB en 2011 à 59,1 % en 2017.

paiements au titre des services publics nationaux. Il sera également important d'échanger des informations à l'échelle internationale, de renforcer la transparence et d'éviter les incitations fiscales trop généreuses et les clauses de stabilisation budgétaire. Les pays africains doivent renforcer la surveillance du secteur des ressources naturelles, en particulier par une meilleure coordination entre les organismes gouvernementaux ayant des responsabilités dans ce domaine.

UN RECOUVREMENT DES RECETTES PLUS FAIBLE QUE PRÉVU A ENTRAÎNÉ UNE AUGMENTATION DES NIVEAUX D'ENDETTEMENT ET UNE RÉDUCTION DE LA VIABILITÉ DE LA DETTE EN AFRIQUE

Les niveaux d'endettement ont augmenté en 2011-2016, au fur et à mesure de la baisse des recettes publiques et de l'augmentation des dépenses, en particulier d'infrastructure. La dette publique totale de l'Afrique est passée de 40,1 % du PIB en 2011 à 59,1 % en 2017. Suite à la crise financière de 2008, les pays africains ont dû faire face à de graves contraintes, les financements des donateurs traditionnels à des conditions de faveur ayant diminué. Pour respecter leurs engagements au titre du Programme 2030 et de l'Agenda 2063, les pays ont recouru à l'emprunt sur les marchés intérieurs et internationaux.

La part de la dette assortie de conditions de faveur a culminé à 55,4 % de la dette totale en 2004, puis a chuté à 35,8 % en 2016. L'augmentation de la dette commerciale et la diminution de la dette concessionnelle ont renchéri le coût de la dette. À mesure que les marchés financiers se sont resserrés en réaction à la politique monétaire appliquée en Occident, le coût des emprunts sur les marchés financiers internationaux a grimpé. Les conditions d'emprunt sont devenues plus rigoureuses, incluant des échéances plus courtes, les investisseurs anticipant l'évolution des conditions financières en Occident. En conséquence, l'encours de la dette à échéance d'un an est passé de 4,9 % du PIB en 2012 à 7,6 % en 2017.

Au fur et à mesure de l'augmentation de l'encours et du service de la dette, les vulnérabilités des pays se sont accrues, allant jusqu'au risque de surendettement, notamment au Tchad, au Congo, en Érythrée, au Mozambique, au Soudan du Sud et au Zimbabwe, vulnérables aux chocs ou à la fragilité des cours des matières premières. L'analyse

■ **Pour éviter une nouvelle détérioration de la situation budgétaire et de la dette, les gouvernements africains doivent rééquilibrer leur cadre de politique générale afin de maintenir des flux stables de recettes et de dépenses à l'appui des politiques visant à atteindre les ODD.** ■

conjointe du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale sur la viabilité de la dette révèle que seulement six pays africains présentent un faible risque de surendettement (Kenya, Lesotho, Ouganda, Rwanda, Sénégal et Tanzanie).

Les pays africains ont besoin de stratégies de nature à améliorer la gestion de la dette, prévoyant, entre autres mesures, de renforcer le cadre budgétaire par un meilleur recouvrement des recettes, d'adopter une approche à plus long terme des emprunts et de restructurer la composition de la dette, notamment en augmentant le montant de la dette libellée en monnaie nationale.

Pour éviter une nouvelle détérioration de la situation budgétaire et de la dette, les gouvernements africains doivent rééquilibrer leur cadre de politique générale afin de maintenir des flux stables de recettes et de dépenses à l'appui des politiques visant à atteindre les objectifs de développement durable. Ils doivent se doter des moyens nécessaires à des évaluations complexes des risques qui pèsent sur la viabilité de la dette publique ainsi que des risques qui pèsent sur les emprunts publics destinés à des projets d'infrastructure en vue du développement à long terme.

Le financement nécessaire aux pays africains pour atteindre les objectifs du Programme de développement à l'horizon 2030 et de l'Agenda 2063 est considérable. L'évolution des marchés financiers mondiaux et de l'économie mondiale signifie que les pays africains doivent se tourner vers l'intérieur pour obtenir du financement, notamment en appliquant

■ Les pays doivent trouver un juste équilibre entre la collecte de recettes et l'incitation à investir.

une politique budgétaire prudente. La coordination des politiques budgétaire et monétaire est vitale, car ces deux instruments doivent jouer ensemble le rôle de stabilisateurs visant le triple objectif de croissance, d'emploi et de stabilité. La fiscalité et les dépenses doivent tenir compte du cycle économique. Il est impératif de comprendre les sources de revenus et la façon dont les pays peuvent accélérer le recouvrement des recettes pour financer le développement.

Les pays doivent trouver un juste équilibre entre la collecte de recettes et l'incitation à investir. La politique budgétaire peut limiter les inégalités sociales en réduisant la pauvreté et l'inégalité. En favorisant la croissance et le développement à long terme, elle peut aider à réaliser les objectifs de développement durable.

Enfin, il convient de noter que l'analyse contenue dans le présent rapport a été limitée par l'absence de données budgétaires détaillées et comparables concernant de nombreux pays africains. Ces pays sont instamment priés de combler ces lacunes et de rendre accessibles les données nécessaires à l'analyse des résultats des pays ainsi qu'à des comparaisons utiles entre pays et sous-régions aux fins de l'échange de données d'expérience.

■ La politique budgétaire peut limiter les inégalités sociales en réduisant la pauvreté et l'inégalité. En favorisant la croissance et le développement à long terme, elle peut aider à réaliser les objectifs de développement durable.



RÉFÉRENCES

ATAF (Forum africain sur l'administration fiscale). 2018. *African Tax Outlook, Second Edition 2018*. Pretoria.

Boston Consulting Group. 2012. "The Value of Our Digital Identity." Liberty Global Policy Series. Londres: Liberty Global, Inc. and Boston Consulting Group.

Cobham, A., et P. Jan ský. 2018. "Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-estimation and Country Results." *Journal of International Development* 30 (2): 206–232. Disponible à l'adresse : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/jid.3348> (Consulté le 17 décembre 2018).

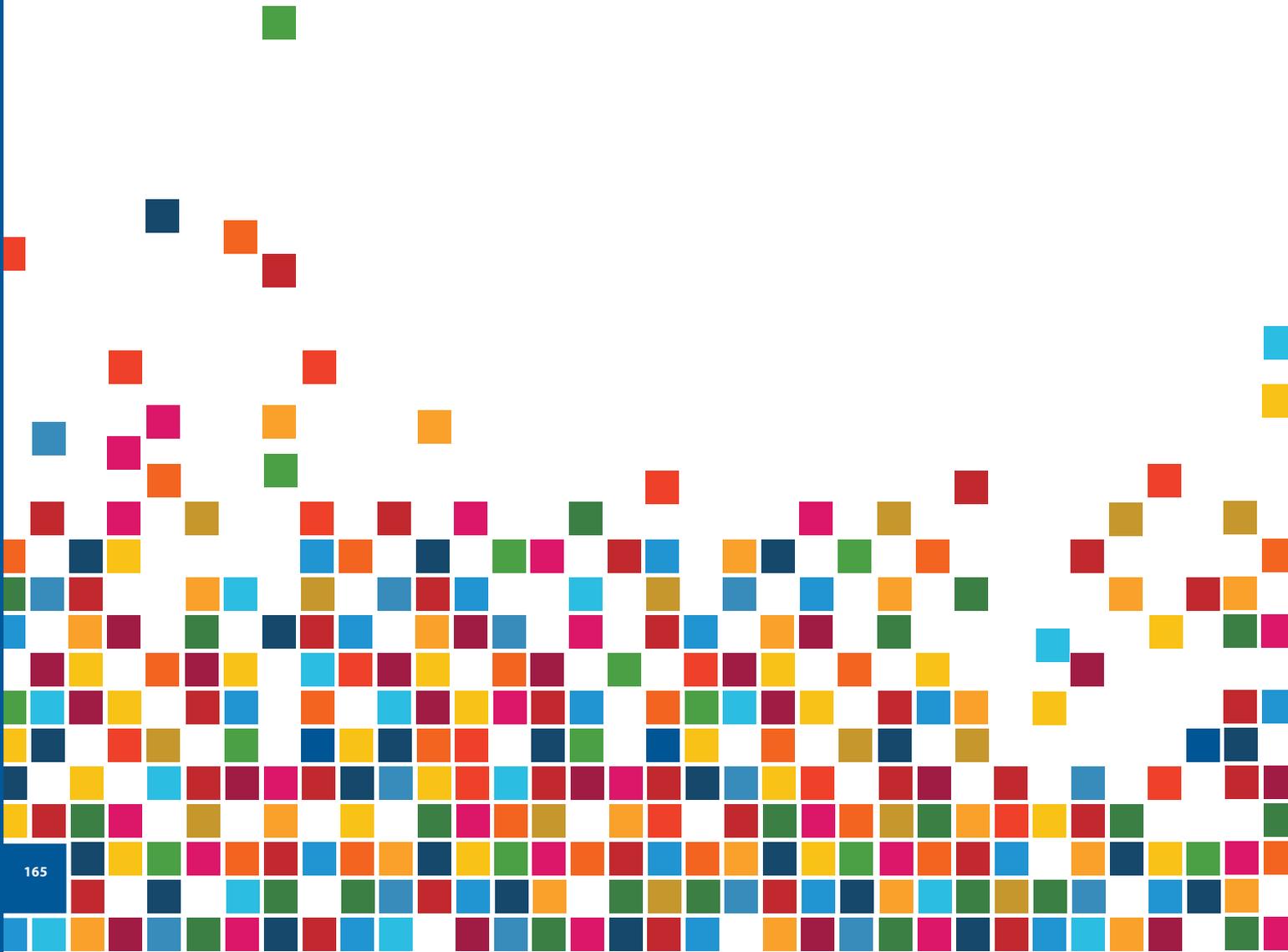
CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2014. Rapport économique sur l'Afrique 2014, une politique industrielle dynamique en Afrique, Addis-Abeba.

Elhiraika, A. 2007. "Fiscal Decentralization and Public Service Delivery in South Africa." African Trade Policy Centre Note 58. Addis-Abeba.

FMI (Fonds monétaire international). 2018. *Regional Economic Outlook for Sub-Saharan Africa: Domestic Revenue Mobilization and Private Investment*. Washington.

Moore, M., W. Prichard et O.-H. Fjeldstad. 2018. *Taxing Africa: Coercion, Reform and Development*. Londres: Zed Press and the International Africa Institute.

Plateforme de collaboration sur les questions fiscales. 2015. *A Toolkit for Addressing Difficulties in Accessing Comparable Data for Transfer Pricing Analyses Including a Supplementary Report on Addressing the Information Gaps on Prices of Minerals Sold in an Intermediate Form*. Washington: FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale.



NOTE STATISTIQUE



Les analyses contenues dans le *Rapport économique sur l'Afrique 2019* sont fondées sur les données les plus récentes, actualisées et harmonisées, provenant de sources de premier plan, y compris des questionnaires élaborés par la CEA. Les principales variables des données économiques et sociales proviennent de la base de données du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES-ONU). Les données relatives à certains indicateurs proviennent des bases de données statistiques du Fonds monétaire international (FMI), de l'*Economist Intelligence Unit* (EIU), du Centre international de recherche sur la fiscalité et le développement (ICTD/UNU-WIDER), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et de la Banque mondiale, ainsi que de certains services gouvernementaux des pays africains. Les données publiées dans le présent rapport peuvent différer de celles des éditions précédentes en raison des récentes hypothèses et révisions de données.

La base de données *Global Economic Outlook* du DAES-ONU fournit des données comparables sur la croissance du PIB pour tous les pays africains, à l'exception de l'Eswatini et des Seychelles, pour lesquels les données sont tirées de la base de données EIU. Les taux de croissance du PIB réel sont générés à partir des données nationales, l'année de référence étant 2010. Les taux d'inflation sous-régionaux pour les groupes de pays sont des moyennes pondérées, les pondérations étant basées sur le PIB aux prix de 2010. Les prévisions des scénarios de référence sont fondées en partie sur le projet LINK du DAES-ONU et sur le Modèle de prévision de l'économie mondiale.

Les données sociales sont tirées des dernières données dont disposent le Centre africain pour la statistique de la CEA ; la Banque africaine de développement ; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance ; le DAES-ONU ; le Programme des Nations Unies pour le développement ; l'Organisation des

Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ; la Division de statistique de l'ONU et la Banque mondiale (bases de données Indicateurs du développement dans le monde et PovcalNet). Les chiffres de l'emploi et de la productivité sont tirés des bases de données de l'Organisation internationale du Travail sur les Indicateurs clés du marché du travail et les Perspectives sociales et de l'emploi dans le monde, tandis que les données sur le commerce (exportations et importations) proviennent de la CNUCED et de l'Organisation mondiale du commerce.

Les données sur les recettes publiques proviennent en grande partie de la base de données du Centre international de recherche sur la fiscalité et le développement (ICTD/UNU-WIDER), complétées pour certaines variables par des données macroéconomiques tirées de l'ensemble de données longitudinales sur les recettes à l'échelle mondiale du FMI, de la base de données de la Banque mondiale sur les indicateurs du développement dans le monde et des prévisions de la CEA pour 2017 et 2018.

Sauf indication contraire, les données couvrent 53 pays africains (à l'exclusion du Soudan du Sud, faute de données historiques).

Pour certaines analyses, les pays sont classés en sous-régions géographiques et groupements économiques de pays, comme le montre le tableau SN1.

La partie thématique du rapport utilise les données et informations primaires collectées, harmonisées et analysées par le personnel de la CEA à partir de questionnaires d'enquête. En outre, des entretiens ont été menés avec des responsables gouvernementaux et des autorités fiscales semi-autonomes dans 12 pays ayant fait l'objet d'une étude de cas: Afrique du Sud, Angola, Bénin, Éthiopie, Ghana, Kenya, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Soudan, Tchad et Zimbabwe.

TABLEAU SN.1. CLASSEMENT DES PAYS AFRICAINS DANS LE PRÉSENT RAPPORT PAR SOUS-RÉGION ET PAR GROUPEMENT ÉCONOMIQUE

Groupelement économique	Sous-région africaine				
	Afrique centrale	Afrique de l'Est	Afrique du Nord	Afrique australe	Afrique de l'Ouest
Exportateurs de produits agricoles ^a	Cameroun République centrafricaine Sao Tomé-et-Principe	Burundi Éthiopie Kenya Madagascar Ouganda Rwanda Seychelles Tanzanie	Égypte Maroc Mauritanie Soudan	Malawi Maurice Namibie Zimbabwe	Bénin Burkina Faso Cabo Verde Côte d'Ivoire Ghana Mali
Pays pauvres en ressources minérales ^b	Cameroun Congo Gabon Sao Tomé-et-Principe Tchad	Burundi Comores Éthiopie Kenya Ouganda Seychelles Somalie	Égypte Libye Maroc Tunisie	Angola Eswatini Malawi Maurice	Cabo Verde Côte d'Ivoire Gambie Ghana Guinée-Bissau Nigéria Sénégal
Pays riches en ressources minérales ^c	Guinée équatoriale République centrafricaine	Djibouti Madagascar Rép. dém. du Congo Rwanda Tanzanie	Algérie Mauritanie Soudan	Afrique du Sud Botswana Lesotho Mozambique Namibie Zambie Zimbabwe	Bénin Burkina Faso Guinée Libéria Mali Niger Sierra Leone Togo
Exportateurs de pétrole ^d	Cameroun Congo Guinée équatoriale Gabon Tchad	Rép. dém. du Congo Soudan du Sud	Algérie Libye Soudan	Angola	Côte d'Ivoire Ghana Niger Nigéria
Importateurs de pétrole ^e	République centrafricaine Sao Tomé-et-Principe	Burundi Comores Djibouti Érythrée Éthiopie Kenya Madagascar Ouganda Rwanda Seychelles Somalie Tanzanie	Égypte Maroc Mauritanie Tunisie	Afrique du Sud Botswana Eswatini Lesotho Malawi Maurice Mozambique Namibie Zambie Zimbabwe	Bénin Burkina Faso Cabo Verde Gambie Guinée Guinée-Bissau Libéria Mali Sénégal Sierra Leone Togo

Note : Les groupements sont fondés sur les données commerciales de la CNUCED pour 2012 et 2013 (CTCI 33 pour le pétrole et CTCI 27+28+32+34+35+68+667+971 pour les ressources minérales).

a Pays dont les exportations de produits agricoles représentent plus de 20 % des exportations.

b Pays dont les exportations de minéraux représentent moins de 20 % des exportations.

c Pays dont les exportations de minéraux représentent plus de 20 % des exportations.

d Pays dont les exportations de pétrole sont supérieures d'au moins 20 % à leurs importations de pétrole.

e Pays dont les exportations de pétrole sont supérieures de moins de 20 % à leurs importations de pétrole.

