

Mobilisation des recettes

Le renforcement des sources de revenu est essentiel à la création d'un espace budgétaire pour répondre aux besoins de développement de l'Afrique

Sanjeev Gupta et Shamsuddin Tareq

LES FLUX financiers destinés à l'Afrique subsaharienne se sont nettement accrus depuis 1980. Entre 1980 et 2006, l'aide nette (allègements compris) a été multipliée par cinq, les envois de fonds par neuf, et l'investissement direct étranger par cinquante. Cette hausse des flux et les taux de croissance élevés qu'il a engendrés ont permis aux pays d'accroître les dépenses publiques, notamment dans les secteurs sociaux. Ainsi, les dépenses d'éducation et de santé ont progressé dans les pays importateurs de pétrole, en proportion du PIB et des dépenses totales (graphique 1).

Cette hausse des dépenses est certes utile, mais insuffisante pour répondre durablement aux vastes besoins de la population. Il est donc essentiel que les donateurs augmentent leur aide à ces pays comme promis. Mais les bénéficiaires pourraient aussi déployer plus d'efforts pour mobiliser des recettes intérieures — et s'assurer que les ressources nouvelles et existantes sont employées à bon escient.

Dans cet article, nous proposons d'élargir l'assiette fiscale dans ces pays en imposant des activités peu ou pas imposées en raison de difficultés politiques ou administratives. En plus du renforcement des institutions budgétaires, cela permettrait aux pays africains d'accélérer leur progression vers les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et aurait divers autres avantages. Il ne s'agit pas forcément de relever les taux d'imposition. En fait, les taux élevés appliqués par certains pays de la région, notamment sur les facteurs mobiles de production (main-d'œuvre qualifiée et capital) risquent même d'entraver la croissance. Une véritable expansion des sources de recettes pourrait permettre à ces pays de baisser les taux d'imposition et d'accroître les recettes pour financer leurs besoins pressants de développement.

Pourquoi mobiliser des ressources intérieures?

En Afrique subsaharienne, le ratio impôts-PIB est passé de moins de 15 % en moyenne en 1980 à plus de 18 % en 2005. Mais la progression des recettes fiscales est presque entièrement attribuable aux ressources naturelles, aux contrats de partage de la production, aux redevances et à l'impôt sur les bénéfices des sociétés pétrolières et minières. Les recettes hors ressources naturelles ont progressé de moins de 1 % du PIB en 25 ans. Même dans les pays riches en ressources, les recettes fiscales non liées à ces ressources n'ont pratiquement pas évolué (Keen and Mansour, 2008).

Par ailleurs, dans bien des pays africains à faible revenu importateurs de pétrole, la mobilisation de ressources intérieures n'a pas suivi la progression des dépenses publiques. Ainsi, une

part croissante des dépenses courantes est désormais financée par l'aide. Dans les années 1997-99 et 2004-06, le pourcentage des dépenses courantes financées par l'aide est passé de 16 à 36 % au Ghana, de 22 à 40 % en Tanzanie et de 60 à 70 % en Ouganda (graphique 2).

Il n'est pas déraisonnable, pour les pays à faible revenu, d'utiliser l'aide pour financer une part croissante de leurs dépenses courantes. Ces pays ayant des besoins pressants à ce stade de leur développement, la hausse des dépenses d'infrastructures et de développement humain ne peut que favoriser la croissance à long terme. Même si cet argument est logique, les décideurs de ces pays doivent cependant tenir compte de plusieurs autres considérations.

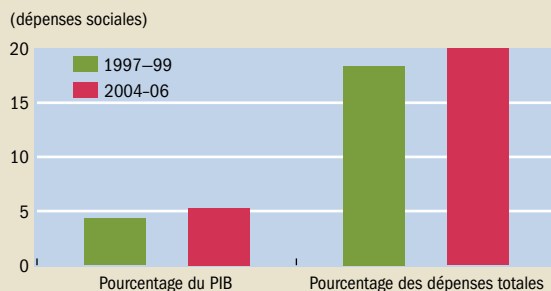
Premièrement, *les projets financés par l'aide entraînent, par exemple, des coûts supplémentaires d'exploitation et d'entretien qu'il faut financer, en partie ou en totalité, avec des ressources intérieures*. Les pays doivent donc générer assez de recettes pour financer ces dépenses sans miner la productivité des projets et actifs financés avec l'aide extérieure.

Deuxièmement, *une mobilisation accrue des recettes favorise la stabilité économique, surtout dans les pays tributaires d'apports financiers extérieurs*. La hausse des recettes intérieures permet à un pays de dégager un espace budgétaire supplémentaire pour financer les dépenses prioritaires, et poursuivre une politique de dépense conforme à ses priorités stratégiques à mesure que l'aide diminue. De 2000 à 2006, le Ghana, le Malawi, l'Ouganda,

Graphique 1

Hausse des dépenses sociales

L'afflux de ressources en Afrique a permis d'accroître les dépenses d'éducation et de santé.



Source : calculs des services du FMI.

Note : Les données sont des moyennes simples des dépenses d'éducation et de santé de l'administration centrale dans 25 pays à faible revenu importateurs de pétrole.



Panneau d'affichage à Accra (Ghana) : la quasi-totalité des pays d'Afrique subsaharienne ont adopté une taxe sur la valeur ajoutée.

le Rwanda et la Tanzanie ont réussi à créer un espace budgétaire en mobilisant des ressources intérieures accrues, ce qui prouve que l'objectif est accessible. De plus, à mesure que les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne deviendront des pays émergents, ils devront renforcer en conséquence leur dispositif de recouvrement de recettes (graphique 3).

L'augmentation des ressources intérieures peut aussi aider les pays à limiter l'impact néfaste de la volatilité et de l'imprévisibilité de l'aide, qui peuvent compliquer la gestion budgétaire. Les flux d'aide sont plus volatiles que les ressources intérieures, et beaucoup plus que les envois de fonds; cette volatilité s'est même accrue au fil du temps. Ainsi, Bulir et Hamann (2007) notent que, même pour les pays bénéficiaires de l'initiative du FMI en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), la volatilité relative de l'aide par rapport aux recettes (variables exprimées en pourcentage du PIB) a grimpé à 62 en 2000-03, contre 25 seulement en 1997-98.

Troisièmement, *l'expansion des recettes intérieures pourrait aussi aider l'Afrique à relever les défis de la mondialisation*. Les pays africains se sentent contraints de libéraliser davantage leurs régimes commerciaux, leurs droits de douane étant en moyenne supérieurs à ceux des autres régions. Par ailleurs, on prévoit une baisse des tarifs douaniers en Afrique subsaharienne avec la création de zones de libre-échange et d'unions douanières dans la région et avec d'autres blocs commerciaux régionaux, dont l'Union européenne. Actuellement, un tiers environ des recettes fiscales non liées aux ressources naturelles proviennent des taxes sur les échanges — environ 4 % du PIB — ce qui suggère qu'une libéralisation accrue du commerce entraînerait une forte baisse des recettes. L'expansion des sources de recettes intérieures permettrait de récupérer une partie au moins du manque à gagner au titre des taxes sur le commerce.

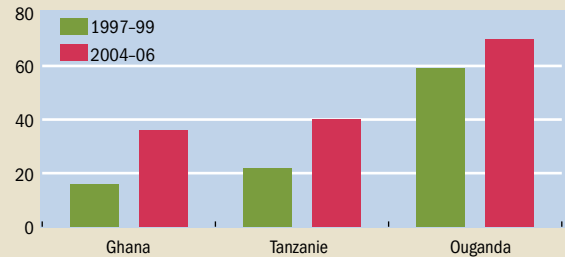
Les pays africains font également face à une concurrence fiscale accrue en matière d'impôt sur les sociétés, car les pays du monde se disputent âprement les investissements étrangers. Bien que les taux légaux de cet impôt aient fortement chuté

Graphique 2

Tendance préoccupante

Dans bien des pays, l'aide finance désormais une part grandissante des dépenses courantes.

(part des dépenses courantes financée par l'aide, pourcentage)



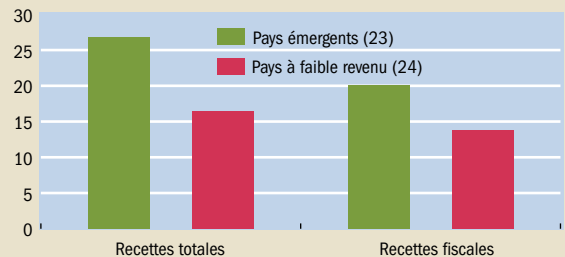
Source : calculs des services du FMI.

Graphique 3

Le temps du rattrapage

Le niveau du recouvrement des recettes est beaucoup plus élevé dans les pays émergents que dans les pays à faible revenu.

(recettes, pourcentage du PIB)



Source : calculs des services du FMI.

Note : Moyennes simples sur la période 2004-06, taille de l'échantillon entre parenthèses. Les recettes fiscales des pays à faible revenu correspondent à la moyenne de 2004-05.

dans la région dans les années 90, la part de cet impôt dans le PIB reste quasi inchangée, ce qui donne à penser que l'incidence des baisses de taux sur les recettes a été compensée par d'autres facteurs (Keen and Mansour, 2008). Néanmoins, la tendance mondiale se caractérise par une baisse des taux légaux de l'impôt sur les sociétés, car les pays d'Afrique subsaharienne ont encore des taux relativement élevés. Ils restent donc soumis à des pressions visant à baisser encore les taux, d'où la nécessité d'élargir l'assiette fiscale afin de limiter l'incidence sur les recettes fiscales.

Quatrièmement, *en misant davantage sur les recettes intérieures, les pays limitent le risque de «syndrome hollandais»*, qui survient dès lors que le taux de change s'apprécie du fait des entrées de capitaux et que les exportations deviennent moins compétitives. L'une des principales difficultés de la gestion d'apports extérieurs accrus tient à leur impact éventuel sur le taux de change réel, les exportations et la compétitivité (Gupta, Powell, and Yang, 2006). La hausse des recettes intérieures réduit le risque de syndrome hollandais.

Cinquièmement, *la fiscalité accroît l'incitation à la participation du public au processus politique et renforce l'obligation de rendre compte, la gouvernance et l'efficacité des dépenses publiques*. Elle sensibilise à la nécessité de limiter la recherche de rente (pressions exercées pour obtenir des allègements fiscaux ou une protection contre la concurrence étrangère) par des groupes d'intérêts dans le cadre de la politique publique. De même, la fiscalité incite les États à moderniser leurs institutions et à leur donner des moyens modernes de perception et de gestion des impôts et à fournir davantage de services publics (Moore 2007).

Sixièmement, *la mobilisation de ressources intérieures peut contribuer au renforcement des institutions budgétaires*. Des recettes stables et prévisibles facilitent la planification budgétaire à moyen terme, ce qui peut contribuer à garantir que les ressources soient affectées aux secteurs prioritaires et produisent des résultats tangibles. En fait, il existe une étroite corrélation

positive entre l'efficacité des dépenses sociales et la qualité des organismes budgétaires (Gupta *et al*, 2008).

Potentiel de recettes des pays africains

Quel est le potentiel de renforcement des sources de recettes intérieures des pays d'Afrique subsaharienne? La réponse varie d'un pays exportateur de pétrole à l'autre; dans bien des cas, le ratio des recettes au PIB est assez élevé. Ces pays doivent améliorer l'efficacité de leurs régimes fiscaux pour promouvoir l'investissement dans les secteurs hors ressources naturelles et diversifier leur assiette fiscale. Les pays à faible ratio recettes-PIB devraient s'efforcer d'accroître les recettes fiscales intérieures à moyen terme.

Dans les pays africains à faible revenu, ces recettes restent faibles et ne dépassent pas 16,5 % du PIB. Les recettes fiscales représentent environ 14 % du PIB en moyenne. On estime qu'un ratio impôts-PIB d'au moins 15 % serait un objectif raisonnable pour la plupart des pays à faible revenu (Keen and Simone, 2004). Or, dans un grand nombre de pays africains à faible revenu, pauvres en ressources, le ratio impôts-PIB est nettement inférieur à 15 % (graphique 4).

Plusieurs études montrent que les pays en développement pourraient mobiliser plus de recettes intérieures. Le Projet du Millénaire de l'ONU (2005), a estimé que celles-ci pourraient s'accroître d'environ 4 % du PIB sur les 10 prochaines années. De même, la Commission macroéconomie et santé (OMS, 2002) a conclu que la plupart des pays pourraient mobiliser entre 1 et 2 % du PIB de plus pour financer des dépenses de santé supplémentaires.

Comment procéder?

Une fiscalité directe existe dans tous les pays sous forme d'impôt sur les bénéfices des sociétés ou des personnes physiques, mais leur potentiel est encore sous-exploité. Bien des contribuables fortunés profitent de la hausse des prix des produits de base sans payer des impôts proportionnels à leur revenu. Un réglage de la politique et de l'administration de l'impôt sur les revenus de ces contribuables permettrait à plusieurs pays de percevoir des recettes accrues. Toutefois, l'importance de l'agriculture et du secteur informel dans les économies de nombreux pays est une contrainte majeure à la hausse des recettes tirées de la fiscalité directe.

Presque tous les pays d'Afrique subsaharienne ont mis en place une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Afin d'en maximiser les recettes potentielles, les pays doivent s'assurer que la matière imposable est aussi large que possible et que la structure des taux est simple. Des impôts indirects sont prélevés notamment sur l'alcool, le tabac, les produits pétroliers, les véhicules et les pièces détachées, mais leur rendement dans certains pays diminue à cause de l'inflation. Entre 2007 et 2008, nombre de pays africains ont réduit leurs impôts (droits de douane et taxes à la consommation) sur les carburants et l'alimentation face à la flambée des prix sur les marchés internationaux. Cette décision a permis de limiter l'impact de la hausse des prix, notamment sur les pauvres. Mais ces pays devront bien un jour récupérer une partie du manque à gagner en rationalisant leur régime fiscal.

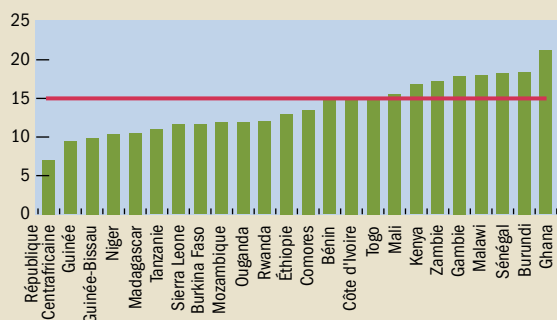
La rationalisation des incitations fiscales permet aussi de dégager des recettes substantielles (outre le rôle de ces incitations dans l'amélioration du climat d'investissement). En Afrique subsaharienne, ces mesures sont plus courantes que dans les années 80 : plus de deux tiers des pays offrent aujourd'hui

Graphique 4

Relever la barre

Dans de nombreux pays africains importateurs de pétrole, le coefficient de pression fiscale est très faible, mais un plancher de 15 % du PIB est souhaitable.

(recettes fiscales, pourcentage du PIB)



Source : calculs des services du FMI.

Note : Les données sont des moyennes simples pour chaque pays en 2004-05.

des exonérations temporaires pour attirer les investisseurs. Le nombre de pays à zones franches offrant ces exonérations a aussi connu une forte hausse. En outre, les pays à faible revenu de la région utilisent plus systématiquement ces incitations que les pays à revenu intermédiaire — même si l'IDE a très peu progressé en Afrique subsaharienne au cours des deux dernières décennies, sauf dans le secteur des ressources naturelles.

Ces incitations réduisent l'assiette fiscale et compliquent l'administration de l'impôt, constituant une source importante de pertes et de fuites pour l'économie. Étant donné que les décisions d'investissement dépendent d'une multitude de facteurs qui pèsent souvent plus lourd que les incitations fiscales, les pays doivent améliorer le climat des affaires en veillant à ce que les mesures fiscales restent aussi neutres que possible pour les investisseurs.

Les pays devraient aussi prendre des mesures pour renforcer l'administration fiscale, car la faiblesse des capacités administratives et la malgouvernance sont autant de contraintes majeures à la mobilisation de ressources accrues dans bien des pays. Les politiques devraient assurer le renforcement des capacités techniques et l'organisation des administrations fiscales par l'informatisation et l'amélioration des procédures d'exploitation. Des mécanismes plus stricts d'application des règles ainsi qu'un renforcement des inspections et contrôles fiscaux pourraient également promouvoir le civisme fiscal. La Tanzanie et l'Ouganda, par exemple, ont réussi à accroître la mobilisation des recettes intérieures grâce au renforcement de l'administration fiscale.

Du bon usage des ressources

Pour atteindre les OMD, il faut accroître les dépenses et renforcer l'efficacité des dépenses. Il est donc crucial pour les pays africains d'améliorer leurs systèmes budgétaires. La faiblesse de ces systèmes peut miner la planification, l'exécution et l'information budgétaires, entraînant un gaspillage de ressources publiques déjà limitées. Des enquêtes de suivi des dépenses révèlent des déperditions importantes de fonds publics dans certains pays — de 1991 à 1995, moins de 15 % de l'enveloppe non salariale consacrée à l'éducation par l'administration centrale est parvenue aux écoles en Ouganda. D'autres études signalent des fuites d'environ 60 % dans les dépenses d'éducation en Zambie en 2002 et en Tanzanie en 1999. Les pays concernés ont énergiquement rectifié cette situation. Dès 2001, le taux de déperdition du budget de l'éducation en Ouganda n'était plus que de 18 %. Cependant, les systèmes de gestion des finances publiques restent fragiles dans beaucoup de pays à faible revenu.

Ceux-ci peuvent prendre diverses mesures pour consolider la gestion des finances publiques : *mise en place d'un cadre compatible adapté et cohérent* afin de suivre les dépenses, de rendre des comptes et de respecter les exigences fiduciaires; *communication régulière et en temps opportun de l'information budgétaire; établissement d'un dispositif solide de contrôle interne* pour garantir que la dépense publique soit exécutée conformément au budget approuvé et au cadre réglementaire établi.

De nombreux pays d'Afrique subsaharienne doivent également élaborer d'urgence *de bonnes procédures d'audit*. En outre, le processus de planification budgétaire manque souvent de perspective à moyen terme : seuls quelques pays sont dotés de cadres complets à moyen terme. Là où ces cadres existent, ils sont souvent mal intégrés au budget ou rarement employés

à des fins analytiques. Ces difficultés traduisent la complexité du processus d'élaboration de ces cadres et le manque de capacités, surtout dans les ministères dépensiers. Les pays devraient *établir graduellement des cadres à moyen terme à mesure de l'amélioration des capacités locales*.

Maximiser les avantages

Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le niveau des recettes intérieures reste faible selon les normes internationales. Ils devraient donc intensifier leurs efforts pour porter les taux d'imposition à au moins 15 % du PIB. Mais, compte tenu des taux d'imposition actuels et de l'intensification de la concurrence fiscale, une hausse supplémentaire des taux — en particulier sur les facteurs de production mobiles — n'est ni possible, ni souhaitable. En fait, l'élargissement de l'assiette fiscale — notamment par l'intégration du secteur informel au secteur imposé — est un moyen plus efficace de mobiliser des recettes intérieures et a l'avantage de renforcer la perception d'équité du régime fiscal, une considération essentielle dans bien des pays. Ces réformes devraient s'accompagner de mesures visant à renforcer l'administration fiscale.

Les ressources doivent également être gérées de manière efficace dans l'intérêt maximum des populations d'Afrique subsaharienne. Les pays doivent donc renforcer leurs institutions, et surtout leurs systèmes de gestion des finances publiques, afin de réduire le gaspillage et l'incidence des détournements de fonds en favorisant la transparence et la bonne gouvernance. Ils devraient aussi élaborer des plans de réforme assortis d'un calendrier de renforcement de ces systèmes, en tenant compte de la capacité locale à entreprendre ces réformes. ■

Sanjeev Gupta est Conseiller principal au Département des finances publiques du FMI, où Shamsuddin Tareq est lui-même chef de division adjoint.

Bibliographie :

- Bulir, Alès, and A. Javier Hamann, 2007, "Volatility of Development Aid: An Update," IMF Staff Papers, Vol. 54, No. 4, p. 727-34.
- Gupta, Sanjeev, Robert Powell, and Yongzheng Yang, 2006, Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa: A Checklist for Practitioners (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, Sanjeev, Gerd Schwartz, Shamsuddin Tareq, Richard Allen, Isabell Adenauer, Kevin Fletcher, and Duncan Last, 2008, Fiscal Management of Scaled-Up Aid (Washington: International Monetary Fund).
- Keen, Michael, and Mario Mansour, 2008, "Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Key Challenges from Globalization," paper presented at the conference, "Globalization and Revenue Mobilization," Abuja, Nigeria, February.
- Keen, Michael, and Alejandro Simone, 2004, "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons for the 1990s and Some Challenges Ahead," in Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, ed. by Sanjeev Gupta, Gabriela Inchauste, and Benedict Clements (Washington: International Monetary Fund).
- Moore, Mick, 2007, "How Does Taxation Affect the Quality of Governance?" Institute of Development Studies Working Paper 280 (Brighton, United Kingdom: Institute of Development Studies).
- Organisation mondiale de la santé, 2002, Mobilization of Domestic Resources For Health, Report of Working Group 3 of the Commission on Macroeconomics and Health (Geneva: World Health Organization).
- Projet du Millénaire de l'ONU 2005, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals (New York: United Nations).