



Note d'orientation

décembre 2016

4

Renforcement des capacités de mobilisation des ressources intérieures : Le rôle des partenaires au développement

Une contribution du Département Connaissances, Suivi et Évaluation

Le problème

Les capacités de l'Afrique à réaliser l'ambitieux programme de la période post 2015 (aussi appelé Objectifs de développement durable pour 2030) et celui de l'Agenda 2063 de l'Union africaine dépendent en grande partie de la disponibilité de ressources financières adéquates. Cependant, les sources de financement des programmes de développement n'ont été ni stables ni prévisibles, en particulier après la crise financière mondiale en 2008. Certes, le financement des donateurs demeure important. Mais il est maintenant évident que le recours excessif au financement des bailleurs de fonds ne peut pas, durablement, mener vers la réalisation des deux agendas continentaux de l'Afrique. D'où la nécessité de se concentrer sur d'autres options de financement du développement telle que la mobilisation des ressources intérieures¹. Si de nouvelles sources de financement ne sont pas mises en place, il est fort probable que les stratégies de croissance et d'industrialisation de l'Afrique connaissent un recul précoce.

L'Agenda 2063 recommande aux pays de renforcer la mobilisation des ressources intérieures, de développer les marchés des capitaux continentaux et les institutions financières et d'inverser les flux financiers illicites pour que l'Afrique soit autonome et finance son propre développement.

Ainsi, les partenaires au développement doivent orienter leurs efforts davantage vers l'appui aux initiatives de mobilisation des ressources intérieures en Afrique. Ce continent ne dispose pas de capacités nécessaires pour collecter l'épargne et les recettes fiscales. Il n'a pas non plus les capacités d'affecter les ressources disponibles aux secteurs économiquement et socialement productifs. C'est par rapport à ces préoccupations que l'Afrique a le plus besoin de voir ses partenaires au développement mettre à contribution leurs expérience, expertise et ressources. Les partenaires au développement sont définis ici comme les acteurs non gouvernementaux qui établissent des relations avec les gouvernements en mettant l'accent sur l'importance des partenariats à long terme ainsi que sur les résultats inclusifs et durables.

Cette note d'orientation met l'accent sur les interventions possibles que les partenaires au développement de l'Afrique peuvent mener pour renforcer les capacités du continent dans le domaine de la mobilisation des ressources intérieures.

L'étude

Le Rapport 2015 sur les capacités en Afrique (RICA 2015) est basé sur une étude menée dans 45 pays africains. Cette étude analyse les tendances des capacités en Afrique et présente les bonnes pratiques des pays qui ont réussi dans leurs initiatives de renforcement des capacités. Elle porte l'attention sur les politiques, les stratégies et les initiatives visant à améliorer la mobilisation des ressources intérieures et à freiner les flux financiers illicites en Afrique. Le RICA 2015 recommande plusieurs options de politique à l'intention des gouvernements, du secteur privé, de la société civile et des partenaires au développement, en vue d'améliorer la mobilisation des ressources intérieures et de lutter contre les flux financiers illicites.

Principaux problèmes émergents

État de la mobilisation des ressources intérieures en Afrique : L'Afrique compte le plus grand nombre de pays à faibles revenus et fragiles qui

dépendent de l'aide étrangère et pour lesquels l'aide publique au développement (APD) représente encore une part importante des ressources extérieures. Mais depuis la crise financière mondiale, l'aide à l'Afrique (en particulier l'Afrique subsaharienne) a diminué en termes réels pour ne représenter que moins de 0,7 % du revenu national brut (RNB) des pays donateurs. En 2014, seuls cinq des vingt-huit pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont consacré 0,7 % de leur RNB à l'APD, conformément à la recommandation de la Commission Pearson. Par exemple, l'APD reçue par l'Afrique était de 55,8 milliards de dollars alors que les envois de fonds étaient estimés à 61,2 milliards de dollars et les recettes fiscales à 508,3 milliards de dollars en 2013. Par conséquent, en matière de ressources, l'alternative la plus durable pour l'Afrique consiste à mobiliser des ressources à partir de l'épargne et des recettes fiscales au plan intérieur, bien que l'aide étrangère et les entrées de capitaux demeurent importantes pour ce continent.

Les taux d'épargne : L'Afrique subsaharienne affiche les taux d'épargne bruts les plus bas et les plus volatiles, en comparaison à d'autres régions du monde. Par exemple en 2013, ce taux était de 17 % pour l'Afrique contre 46 % pour l'Asie de l'Est et le Pacifique, 26 % pour l'Asie du Sud et 19 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Cet écart est dû à la faiblesse du secteur financier qui n'encourage pas l'épargne. Par conséquent, une part importante de l'épargne des ménages se trouve dans le secteur informel. Les taux d'épargne en Afrique ont constamment diminué au cours des années. Bien que l'Afrique du Nord ait enregistré un taux d'épargne intérieur brut supérieur à 40 % au cours de la dernière décennie, la mauvaise performance de l'ensemble de l'Afrique a conduit à des investissements insuffisants et à de faibles taux de croissance par habitant.

L'insuffisance de l'épargne et l'exclusion financière expliquent en partie l'incapacité de mettre pleinement en œuvre les programmes de développement en Afrique, d'où la persistance de la pauvreté absolue et du retard général du continent.

Les recettes fiscales : Les recettes fiscales perçues en Afrique ont plus que quadruplé au cours des dernières années, passant de 123,1 milliards de dollars en 2002 à 508,3 milliards de dollars en 2013. Cet accroissement des recettes fiscales a été largement nourri par les bénéfices tirés de l'exploitation des ressources. L'augmentation des rentes sur les ressources a entraîné une scission entre les pays qui mobilisent des recettes fiscales élevées parce qu'ils sont dotés de ressources naturelles et les autres pays qui, en dépit de grands efforts qu'ils déploient, ne parviennent pas à mobiliser des recettes en raison d'une assiette fiscale étroite. Selon les indicateurs de performance fiscale - tels que le budget de l'administration des impôts, les recettes perçues, et l'indice de l'effort fiscal - il apparaît que l'Afrique a un système de recouvrement des recettes fiscales déséquilibré, très coûteux et inefficace. Ainsi, au lieu de compter sur quelques sources de revenus comme les rentes de ressources, les pays africains devraient assurer une assiette fiscale plus diversifiée et équilibrée, relativement durable à long terme.

Endiguer les flux financiers illicites : La lutte contre les flux financiers illicites peut constituer une source inestimable de mobilisation de ressources intérieures, mais elle demeure un grand défi pour la plupart des pays africains. À cause de la faiblesse des institutions, de la mauvaise gouvernance et du manque de réglementation et d'information, le continent africain a perdu 60,3 milliards de dollars US à travers les FFI sur la période 2003-12. Dans tous les 45 pays ayant fait partie de l'étude, on n'a trouvé aucun cas de réussite dans la lutte contre les FFI. Ce phénomène continue d'être un domaine qui nécessite à la fois de la volonté politique et une implication responsable du secteur privé.

Dans la lutte contre les FFI, les pays économiquement développés et ceux qui le sont moins, ainsi que les partenaires au développement doivent tous

¹ La mobilisation des ressources intérieures renvoie à la constitution de l'épargne et au recouvrement des recettes fiscales à partir de sources locales suivis de leur allocation à des activités économiquement et socialement productives, plutôt que de compter sur les sources extérieures de financement (ACBF 2015).

assumer les responsabilités suivantes: identifier les fuites de ressources, y mettre un terme, récupérer les fonds obtenus ou transférés illégalement et punir les personnes responsables des flux financiers illicites. Les partenaires au développement, en s'appuyant sur le Dialogue d'Oslo relatif à la lutte contre les crimes fiscaux et autres, Dialogue qui est basé sur une approche animée par les partenaires au développement, devraient contribuer à améliorer les arrangements opérationnels et liés aux échanges d'informations et à renforcer les compétences des pays en développement pour lutter contre la criminalité financière. De façon notoire, les FFI sont plus élevés que les niveaux de l'aide publique au développement en Afrique. Ils sont alimentés par la corruption qui entrave ainsi la capacité des pays à mobiliser efficacement leurs ressources intérieures. L'encadré 1 illustre les relations et les tendances des flux financiers illicites et de l'aide publique au développement².

Encadré 1: Les flux financiers illicites (FFI) en Afrique

Bien qu'il n'existe pas de chiffre exact sur le montant des pertes subies par l'Afrique du fait des flux financiers illicites, il y a une convergence d'opinions selon laquelle l'Afrique a perdu plus de mille milliards de dollars dans les flux financiers illicites au cours des cinquante dernières années, et perd actuellement plus 50 milliards de dollars par an. La fausse facturation et la corruption sont directement ou indirectement les principales causes des flux financiers illicites. Depuis 2005, les montants des flux financiers illicites en Afrique sont supérieurs à ceux l'aide publique au développement (APD). Au cours de la période 2007–09, les flux financiers illicites ont presque été le double de l'APD, qui a diminué en 2009–10 en raison de la crise financière mondiale. Cela signifie que l'Afrique perd l'équivalent de toute l'APD du fait des flux financiers illicites et qu'elle va probablement continuer à dépendre de l'aide si ses capacités à freiner les flux financiers illicites et à mobiliser les ressources intérieures ne sont pas renforcées.

Les gouvernements africains sont maintenant obligés de s'endetter encore plus pour financer leurs dépenses tandis que les partenaires au développement ont leurs propres priorités et conditions concernant les fonds qu'ils accordent comme aide à l'Afrique. C'est pourquoi il est important que les partenaires au développement aident à renforcer les capacités dans le domaine fiscal, à freiner les flux financiers illicites et à améliorer la mobilisation des ressources intérieures comme ils l'ont fait au Ghana et au Rwanda.

Les défis de capacités pour l'Afrique dans la mobilisation des ressources intérieures : Il ressort clairement du Rapport 2015 sur les Capacités en Afrique que les principaux domaines de capacités nécessitant une attention particulière sont l'arrêt des flux financiers illicites, la lutte contre la corruption, un meilleur recouvrement des recettes fiscales et le renforcement de la gouvernance des recettes. Les pays ont besoin de capacités humaines pour mettre en place et administrer des systèmes et des processus efficaces et efficaces qui minimisent les fuites de ressources et maximisent le recouvrement des recettes fiscales. Ils ont également besoin de capacités afin de pouvoir, de façon efficace, financer les processus de MRI, embaucher, utiliser et retenir un personnel qualifié. C'est pourquoi les capacités techniques, institutionnelles, humaines et intangibles sont toutes nécessaires. Ces défis sont aggravés par un faible niveau de revenus et un développement financier insuffisant. Les contraintes de capacités entravent l'amélioration du recouvrement des impôts et de l'élargissement de l'assiette fiscale que l'on pouvait réaliser en renforçant la fiscalité du secteur informel, en augmentant la mobilisation de l'épargne par les institutions financières formelles et informelles et en réduisant la fuite des capitaux.

Options de politiques recommandées à l'intention des partenaires au développement

Les partenaires au développement peuvent améliorer les capacités du continent à freiner les fuites de ressources, à maximiser le recouvrement des recettes fiscales à partir de toutes les sources possibles et à accroître l'impact du développement dans les domaines stratégiques prioritaires. Ils devraient, en partenariat avec les gouvernements africains et d'autres acteurs clés, appuyer les recommandations suivantes en matière de politiques :

- Accorder des financements pour la formation des personnels sur les systèmes de recouvrement des recettes fiscales. Des bourses d'études peuvent être octroyées aux personnels et aux potentiels futurs employés sur recouvrement des impôts, en prenant des mesures pour que les personnels formés retournent au pays pour contribuer à l'amélioration du recouvrement des recettes fiscales. Des visites d'étude peuvent être financées afin que les experts en

fiscalité puissent s'inspirer des meilleures pratiques dans les pays qui ont réussi dans ce domaine.

- Investir dans les infrastructures des technologies de l'information, dans la collecte des données et en vue de la mise en place des registres d'impôt dans les organismes en charge de la fiscalité. Il sera également nécessaire d'assurer la formation continue sur les nouvelles technologies et de recruter des experts techniques pour compléter l'infrastructure modernisée.
- Aider les gouvernements africains à négocier les contrats avec les entreprises, en particulier les sociétés minières multinationales, y compris à prendre les dispositions appropriées pour examiner les redevances et les mécanismes de partage des recettes en raison de la fluctuation des prix des produits de base.
- Travailler en partenariat pour assurer le suivi des ressources dont le pays est doté, grâce à des études géologiques fiables portant sur les ressources minières et sur leur taux d'exploitation.
- Encourager la transition des nombreuses entreprises informelles vers le secteur formel en réduisant les coûts d'installation pour l'enregistrement des petites entreprises et en fournissant une infrastructure d'appui aux entreprises déjà en règle. Cela pourrait inciter les acteurs du secteur informel à officialiser leurs activités commerciales, et améliorer ainsi l'assiette fiscale des pays africains.
- Investir dans les capacités humaines, techniques, juridiques, réglementaires et financières pour faire face aux FFI. Il s'agit notamment de soutenir les universités et les institutions publiques dans la formation d'experts en FFI, tels que les avocats, les comptables, les fiscalistes, les agents de la force publique, les douaniers, les experts financiers, etc.
- Soutenir le partage d'informations avec les gouvernements sur les mouvements de fonds secrets et intensifier ainsi les poursuites contre les activités illégales sur le territoire national par les multinationales domiciliées dans leur pays d'origine et fournir une assistance en formation aux capacités de MRI nécessaires avec l'aide de ceux qui possèdent un savoir-faire supérieur en matière.

Implications

Il ne fait aucun doute que l'Afrique peut mobiliser durablement les ressources intérieures et financer ses programmes de développement. Cependant, les défis de capacités de mobilisation des ressources intérieures et de freinage des flux financiers illicites en Afrique demeurent encore de grands obstacles à la réalisation des programmes de développement sur le continent. Les partenariats et la coopération entre les gouvernements africains et les partenaires au développement sont donc essentiels compte tenu des capacités et de l'expérience de ces derniers à mettre en œuvre des processus et des programmes de développement à tous les niveaux.

Nonobstant le rôle joué par d'autres parties prenantes comme le secteur privé et la société civile, les partenaires au développement demeurent des alliés très importants dans le renforcement des capacités pour aider l'Afrique à mobiliser ses propres ressources intérieures. Ils maîtrisent bien les domaines où l'Afrique a le plus besoin de capacités, ainsi que la meilleure façon d'intervenir dans les défis du développement de l'Afrique et savent avec qui le faire.

À court terme, les partenaires au développement devront aider les pays africains à renforcer les capacités visant à améliorer l'assiette fiscale de la manière la plus efficace et la plus équitable possible. Pour y parvenir, les pays africains doivent évaluer l'efficacité des incitations fiscales, s'attaquer aux abus dans les coûts de transfert par les sociétés multinationales, taxer comme il se doit les industries extractives et assurer la transparence et la responsabilité dans l'utilisation des recettes fiscales. À moyen et à long termes, les préoccupations d'ordre structurel exigent des stratégies qui ciblent le secteur informel, renforcent la légitimité fiscale, renforcent les capacités administratives et mettent à contribution la coopération internationale et de développement pour améliorer la mobilisation des ressources.

Ainsi, l'appréciation par les partenaires au développement des défis de capacités et de la nécessité d'intervenir est essentielle si l'Afrique veut mobiliser durablement des ressources pour soutenir ses programmes de développement aux niveaux continental, régional et national. Il faut bien mentionner que cela nécessite également un leadership politique africain dynamique et une gouvernance démocratique orientée vers le changement. Une telle gouvernance amènera les partenaires au développement à s'engager comme de « véritables » partenaires pour impulser un développement inclusif et durable.

Références bibliographiques

ACBF (Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique). (2015). *Rapport sur les Capacités en Afrique (RICA 2015) : Impératifs de capacités pour la mobilisation des ressources intérieures en Afrique*. Harare : ACBF.

2 Voir la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (2015). *Impératifs de capacités pour la mobilisation des ressources intérieures en Afrique*. Harare : ACBF.