



Briefings de Bruxelles sur le développement rural
Une série de réunions sur des questions de développement ACP-UE

Session de Briefing n° 20
Financement de l'agriculture et du développement rural dans les pays ACP

Mercredi 15 septembre 2010

Gregory De Paepe, OCDE
Mobilisation des ressources publiques et aide
Résumé

1. La crise économique mondiale a relancé le dialogue sur la mobilisation des ressources nationales en Afrique. La chute des prix des matières premières et des revenus de l'exportation, l'incertitude de l'aide future et le déclin attendu de l'IED à moyen terme ont entraîné une diminution généralisée du financement extérieur en période d'endettement élevé en Afrique. En dépit de l'amélioration de la gestion macroéconomique ces dernières dizaines d'années, la pauvreté demeure généralisée et les services publics sont souvent soumis à l'instabilité et à l'imprévisibilité des flux extérieurs et/ou du financement des donateurs. Ce rapport explore comment améliorer la mobilisation des ressources publiques pour le développement via des systèmes de taxation plus efficaces, efficaces et équitables.

2. L'Afrique est confrontée à trois types d'obstacles en matière de mobilisation des ressources publiques. Tout d'abord, les obstacles structurels transversaux : un niveau élevé d'informalité, un manque de légitimité fiscale et des contraintes administratives importantes, ainsi qu'un soutien insuffisant des donateurs. Ensuite, la base imposable existante est fragile et érodée par des préférences fiscales excessives, une taxation inefficace des activités d'extraction et une incapacité à lutter contre l'utilisation abusive des prix de transfert par les multinationales. Enfin, la taxation de nombreux pays africains n'est pas équilibrée. Ces pays dépendent donc trop d'une base imposable limitée pour générer des revenus pour leurs États. De plus, certaines parties prenantes sont surreprésentées dans cette base. En effet, l'absence de cadastres urbains et de recensements démographiques entrave grandement la collecte des impôts fonciers par les administrations africaines, en plus des difficultés de perception auprès de l'élite. En outre, les revenus fiscaux commerciaux sont entravés par les accords de libéralisation commerciale.

3. Cependant, à court terme, les stratégies vers une fiscalité plus efficace, efficiente et équitable en Afrique consistent généralement à élargir l'assiette fiscale existante dans la mesure du possible. Les options politiques comprennent la suppression des avantages fiscaux, la lutte contre l'utilisation abusive de la technique des prix de transfert par les multinationales, ainsi qu'une fiscalité des industries extractives plus équitable et plus transparente. La communauté internationale doit jouer un rôle central dans le renforcement des capacités administratives et les partenaires du Sud doivent développer des opportunités d'apprentissage mutuel.

4. À long terme, les limites de capacités des administrations fiscales africaines doivent être repoussées afin de générer des options politiques et des recettes fiscales via une assiette fiscale plus équilibrée. Il est

en effet nécessaire d'imposer de nouveaux contribuables potentiels. Une assiette fiscale plus large est plus stable car elle dépend de recettes fiscales diversifiées. Elle est également plus efficace car elle permet d'alléger la charge fiscale de chaque tranche d'imposition et de chaque type d'activité économique. De plus, les parties prenantes sont plus diversifiées dans le processus politique national. Le rapport identifie les impôts fonciers urbains comme un instrument de politique fiscale administrativement viable avec l'aide des partenaires de développement. Ils sont progressifs et s'alignent sur le rythme explosif de l'urbanisation de l'Afrique et les besoins infrastructurels qu'il suppose.

5. Au vu des obstacles administratifs, les options de politiques fiscales de redistribution sont généralement rares à court terme et adoptent des formes différentes de celles des pays industrialisés. Les meilleurs candidats à cette stratégie fiscale de redistribution sont : l'augmentation des droits d'inscription de l'éducation tertiaire et l'introduction de péages et de taxes d'immatriculation, biens de consommation importants pour les Africains plus aisés. Les accises pourraient être utilisées plus intensivement. Les élites plus susceptibles de payer ces impôts pourraient faire obstacle à ce type de législation. En améliorant les services publics, les gouvernements africains doivent convaincre les élites qu'elles ont intérêt à ce que leur État soit mieux financé. Par conséquent, il est souvent plus efficace de lutter contre l'inégalité au niveau des dépenses.

6. Bien entendu, la qualité de la taxation est aussi importante que la quantité d'impôts perçus. Les États ont besoin des revenus fiscaux pour fonctionner et les impôts sont la principale plateforme de négociation politique entre les parties prenantes des pays, via un contrat social. Pas de représentation sans taxation. Par ailleurs, l'augmentation durable des revenus fiscaux renforce l'appropriation des politiques gouvernementales, permettant à long terme à l'Afrique de récolter les fruits de l'aide. Idéalement, les impôts devraient être levés à des taux faibles ou relativement homogènes selon une base plus large grâce à l'élimination des exemptions et des autres exceptions. Des impôts plus faibles et simplifiés sont non seulement plus faciles à collecter et à administrer mais plus efficaces pour stimuler le développement du secteur privé.

7. Les recettes fiscales africaines moyennes en part du PIB ont augmenté depuis le début des années 1990, principalement grâce aux impôts sur l'extraction des ressources naturelles. La perception des loyers sur les ressources naturelles détourne les gouvernements des formes d'imposition politiquement plus exigeantes. L'impôt sur le revenu (personnes physiques et sociétés autres que ressources) a stagné sur toute la période. La libéralisation du commerce en Afrique s'est traduite par une réduction des revenus des impôts commerciaux depuis la fin des années 1990, bien que largement entravée par les impôts indirects, les impôts sur les sociétés et les impôts sur les ressources.

8. Cette tendance positive masque des différences importantes de performances entre les pays. Les impôts annuels par tête vont de 11 USD à 3600 USD. Les estimations confirment que certains pays collectent la moitié à peine de ce qu'ils pourraient percevoir alors que d'autres perçoivent 2 à 3 fois plus. Certains pays africains riches en ressources passent à un système d'imposition faible lorsque l'on exclut les revenus des impôts sur les ressources.

9. L'aide représente moins de 10 % des impôts totaux collectés sur le continent mais, paradoxalement, la plupart des pays africains en dépendent toujours largement. En effet, l'aide utilisée pour stimuler la mobilisation des ressources publiques peut avoir un effet multiplicateur sur les ressources d'un pays, pouvant aller jusqu'à dix. Pourtant, les donateurs n'attachent qu'une attention limitée à la mobilisation des ressources publiques et à l'amélioration des politiques fiscales. Face à des déficits budgétaires très importants, les gouvernements mondiaux cherchent à maximiser leurs revenus fiscaux en renforçant la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. En outre, le G20 accorde la priorité à l'application de normes internationales de lutte contre les paradis fiscaux.