

Comité des Dix

Note d'information

N° 2 / 2010

Mobilisation des ressources intérieures à travers l'Afrique : tendances, défis et possibilités d'action

Préparé par : Alex Mubiru
Révisé par : Mthuli Ncube, Economiste en Chef et Vice Président.
Léonce Ndikumana, Directeur, EDRE



Banque africaine de développement
Bureau de l'économiste en Chef

Droits et autorisations

Tous droits réservés

Le texte et les données dans cette publication peuvent être reproduits tant que la source est citée.

Les notes d'information du comité des dix sont des documents de travail pour guider les débats dans les réunions du Comité des dix ministres des Finances et Gouverneurs des banques centrales africains.

Les résultats, les interprétations et les conclusions exprimés dans les documents de travail de la Banque sont entièrement ceux de (des) l'auteur(s) et ne représentent pas nécessairement l'avis de la Banque africaine de développement, son Conseil d'administration, ou les pays qu'ils représentent.

Les notes d'information du comité des dix sont disponibles en ligne à <http://www.afdb.org/>



GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Mobilisation des ressources intérieures à travers l'Afrique : tendances, défis et possibilités d'action

**Réunion du Comité des dix
Washington, D.C., octobre 2010**

A. Introduction

La crise économique mondiale a stimulé un nouvel élan au dialogue autour de la mobilisation des ressources intérieures en Afrique, et plus particulièrement de la fiscalité. La baisse des recettes d'exportation et l'incertitude caractérisant les flux futurs d'aide et d'investissement étrangers combinés aux niveaux généralement élevés d'endettement ont augmenté l'importance d'accroître les ressources intérieures.

Cette brève note présente quelques faits stylisés d'ordre général concernant la mobilisation des ressources intérieures axée sur la fiscalité en Afrique, explore une série de défis de la fiscalité à travers une grande partie du continent et offre différentes possibilités d'action pour y faire face. Le document s'inspire des Perspectives économiques en Afrique 2010 (PEA 2010).

B. Quelques faits stylisés sur la fiscalité en Afrique

Selon l'étude PEA 2010 menée dans 50 pays, les récentes évolutions de la fiscalité sur le continent font apparaître plusieurs faits stylisés :

Premièrement, les recettes fiscales sur le continent africain affichent une tendance positive, la **moyenne des recettes fiscales en pourcentage du PIB étant en augmentation depuis le début des années 1990**. Le coefficient de pression fiscale est le total des contributions recouvrées, exprimé en proportion du produit intérieur brut (PIB). Les impôts collectés à travers le continent sont passés de 22 % du PIB en 1990 à 27 % en 2007, ce qui laisse penser que la collecte de l'impôt a enregistré des progrès notables dans de nombreux pays. Ce ratio est important, dans la mesure où il indique le volume des recettes fiscales disponibles pour les pouvoirs publics d'un pays, compte tenu de la taille de l'économie.

Bien entendu, les moyennes cachent des différences considérables dans la performance des différents pays. Par exemple, le classement des pays africains selon leur niveau de revenu fait apparaître trois différentes tendances dans les coefficients de pression fiscale. La part d'imposition des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure a convergé vers celle des pays de l'OCDE, autour de 35 % (OCDE, 2009).¹ En effet, la moyenne non pondérée de l'OCDE s'établissait à 35,8% en 2007 (Bird et Zolt, 2005). La part d'imposition des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure est comparable à celle des pays des autres continents appartenant à la même catégorie, autour de 22 %². Les pays à revenu intermédiaire ont un ratio beaucoup plus faible, inférieur à 15 %.

Deuxièmement, le **montant de l'impôt par habitant en Afrique a augmenté en règle générale au cours des deux dernières décennies**, quoique la progression ait été légère dans les pays à faible revenu. Le montant de l'impôt par habitant correspond au montant annuel total de toutes les taxes collectées, divisé par le nombre d'habitants. Le niveau de l'impôt par habitant constitue une mesure intuitive

¹ Sont considérés comme « pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure » les pays dont le revenu par habitant se situait entre 3 856 et 11 905 DOLLARS EU en 2008.

² Sont considérés comme « pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure » les pays dont le revenu par habitant se situait entre 976 et 3 855 DOLLARS EU en 2008.

du montant des recettes fiscales dont un État dispose pour chaque habitant. C'est le montant des recettes fiscales qu'il va pouvoir allouer, en moyenne pour chaque habitant, à tous ses domaines de compétence, de la construction des routes à l'éducation publique.

À l'évidence, le niveau des recettes fiscales par habitant varie très fortement d'un pays à l'autre. Dans des pays comme le Burundi, la République Démocratique du Congo, l'Éthiopie et la Guinée-Bissau, l'impôt annuel est à peine de 11 dollars EU par habitant. À l'autre extrémité du spectre, dans des pays comme les Seychelles, la Libye et la Guinée équatoriale, l'impôt atteint 3 600 dollars EU par habitant. En 2008, la Guinée équatoriale a collecté pas moins de 4 865 dollars EU par habitant, essentiellement grâce à l'impôt sur les produits pétroliers.

Troisièmement, il existe de **grandes différences dans la structure des recettes fiscales** en Afrique. La structure des recettes fiscales est un indicateur révélateur de l'objet particulier pour lequel un impôt est fixé, ainsi que de ses effets sur le bien-être, c'est-à-dire le coût imposé aux consommateurs, aux travailleurs et aux propriétaires de capitaux (graphique 1). Un pays comme l'Afrique du Sud tire la majeure partie de ses recettes fiscales de l'impôt direct, tandis que des pays comme l'Ouganda et le Sénégal s'en remettent principalement à l'impôt indirect. Le Kenya et la Mauritanie présentent une structure relativement équilibrée entre les différents types d'impôts. Tel est également le cas de l'Afrique du Sud si l'importance de l'impôt sur le revenu personnel est prise en compte. Par contre, des pays comme l'Algérie, l'Angola, la Guinée équatoriale, la Libye et le Nigeria recourent pratiquement à un seul type d'impôt.

L'importance relative des taxes commerciales dans la structure des recettes fiscales ne cesse de reculer en Afrique depuis le milieu des années 1990. Les impôts directs augmentent légèrement, tandis que les impôts indirects stagnent. L'augmentation des recettes fiscales est principalement liée à la hausse spectaculaire des taxes frappant l'extraction des ressources. Ces impôts ont vu leur part dans le revenu intérieur presque tripler au cours de la dernière décennie. La baisse des prix des matières premières durant la seconde moitié de 2008 a coïncidé avec l'interruption de cette tendance – ce qui laisse penser que les recettes provenant de cette source sont en grande partie tributaires des cours des matières premières et sont vulnérables à la volatilité des prix.

Les pays producteurs de pétrole tirent une part de plus en plus importante de leurs recettes de l'extraction des ressources (graphique 2). L'importance relative des autres types d'impôt a stagné dans ces pays par rapport à la taille globale de l'économie mesurée par le PIB. Les pays non producteurs de pétrole ont, d'une manière générale, enregistré de légers progrès dans l'accroissement du coefficient de pression fiscale et ont dû recourir à d'autres formes d'impôt. Dans ces pays, ce sont les types d'impôts les plus difficiles sur le plan politique – impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés avec la TVA – qui sont responsables de la lente et laborieuse hausse de la pression fiscale. En d'autres termes, bien que les pays producteurs de pétrole récoltent plus de recettes fiscales, les pays non producteurs de pétrole ont une meilleure structure de recettes fiscales.

La période d'analyse est marquée par l'envolée des prix des matières premières et l'entrée de nouveaux pays producteurs de pétrole sur le marché. La Libye et le Tchad en constituent de bons exemples. L'extraction de pétrole au Tchad a démarré en 2003. Dans la

période qui a suivi, le pays a enregistré une forte hausse des recettes fiscales tirées des ressources. Les autres types d'impôt ont, au mieux, stagné après le début de l'extraction pétrolière. La hausse des cours du pétrole a aussi généré davantage de recettes fiscales pour les producteurs d'hydrocarbures. En Libye, par exemple, le pourcentage de recettes fiscales liées aux ressources est passé de 20 % du revenu intérieur en 1999 à près de 70 % en 2007. Le pays a également vu stagner les autres types d'impôts à la suite de la hausse des cours du pétrole.

La part moyenne de *l'impôt direct* dans le PIB a connu une légère augmentation à travers l'Afrique au cours de la dernière décennie. C'est particulièrement le cas des pays à revenu élevé et intermédiaire comme l'Afrique du Sud, le Botswana, le Maroc, la Tunisie et le Zimbabwe.

En ce qui concerne *l'impôt sur les sociétés*, il a été stable sur le continent. Les pays africains ont accordé de nombreuses exonérations fiscales aux sociétés, si bien que les recettes générées par l'impôt sur les sociétés ont stagné en pourcentage du PIB. D'après les *PEA 2010*, l'impôt sur les sociétés a tenu bon face à la baisse des taux d'imposition des bénéficiaires à travers l'Afrique ainsi qu'à l'augmentation du nombre et du type d'exonération accordée par les pays africains aux investisseurs.

Durant la dernière décennie, les recettes tirées de *l'impôt indirect* (principalement la TVA, la taxe sur les ventes et les droits d'accise) ont baissé à travers l'Afrique. Les pays ayant fortement recours à l'imposition indirecte sont l'Afrique du Sud, le Burkina Faso, le Burundi, le Djibouti, le Kenya, le Lesotho, la Mauritanie, l'île Maurice, le Maroc, le Mozambique, le Rwanda, le Sénégal et la Zambie.

Quatrièmement, **l'Afrique a enregistré une forte hausse des recettes fiscales liées aux ressources naturelles** ces dernières années. En moyenne, les recettes fiscales liées aux ressources naturelles ont presque triplé en pourcentage du revenu national entre la fin des années 1990 et l'éclatement de la crise financière. Quoique les recettes fiscales liées aux ressources naturelles aient légèrement reculé pour s'établir autour de 15 % du PIB en moyenne, ce pourcentage reste très élevé et cette moyenne cache des chiffres spectaculaires, comme 66 % en Libye et 39 % en Angola. La remontée des cours du pétrole depuis 2009 a pourrait avoir contribué à la reprise des recettes fiscales liées aux ressources naturelles en pourcentage du PIB par rapport à leur bas niveau apparaissant dans le graphique 10.

Cinquièmement, on assiste à **une large gamme d'effort fiscal à travers l'Afrique**, qui va d'environ 50 % à 250 %-300 %. L'effort fiscal est un indicateur qui mesure le recouvrement de l'impôt par rapport à ce qui serait raisonnablement attendu compte tenu du potentiel économique d'un pays. L'effort est calculé en divisant la part effective de l'impôt par une estimation du volume d'impôt que le pays serait en droit de collecter au vu des caractéristiques structurelles de son économie. Pour les besoins de la présente note, deux mesures d'effort fiscal ont été calculées. Les résultats sont illustrés dans le graphique 3. La première mesure de l'effort fiscal est fondée sur le coefficient de pression fiscale, en incluant les recettes fiscales éventuelles liées aux ressources naturelles. La deuxième mesure repose sur le coefficient de pression fiscale ajusté, qui exclut ce type de recettes fiscales.

Certains pays collectent à peine la moitié de ce qu'ils devraient, au moment où d'autres recouvrent 2 à 3 fois. Vingt-quatre pays ont un indice d'effort fiscal (y compris les recettes liées aux ressources) supérieur à 1. Dix-huit pays ont des indices inférieurs à 1.

Le graphique 3 montre également que pour certains pays, la mesure de l'effort fiscal n'est pas affectée par la prise en compte ou l'exclusion des recettes fiscales liées aux ressources naturelles. Des pays comme le Ghana, le Lesotho, le Liberia et le Swaziland affichent un effort fiscal élevé quelle que soit la mesure. D'autres pays, tels que la Guinée, Madagascar et l'île Maurice, présentent un indice faible d'effort fiscal avec les deux mesures. Par contre, il existe un troisième groupe de pays où l'indice passe de faible à élevé alors que les recettes fiscales liées aux ressources sont incluses. Ce groupe inclut l'Algérie, l'Angola, le Congo, la Guinée équatoriale et le Nigeria. Le cas du Tchad est un exemple frappant d'effort fiscal relativement faible, qui devient encore plus faible lorsque les recettes fiscales pétrolières sont exclues.

C. Défis généraux pour les dirigeants africains

Premièrement, les problèmes structurels transversaux : niveau élevé de l'informel, absence de légitimité budgétaire et capacité limitée des administrations fiscales, et soutien mitigé des bailleurs de fonds en matière fiscale.

- *Imposition d'une économie informelle* : l'existence d'une « économie informelle » – travailleurs et entreprises opérant hors du cadre légal ou de l'emprise de l'administration publique – constitue un obstacle majeur à l'élargissement de l'assiette fiscale et du recouvrement des impôts directs. En particulier, cela soulève une série de défis d'un point de vue économique : non seulement l'impôt n'est pas recouvré, mais les entreprises informelles sont souvent moins productives, et leurs employés ne bénéficient ni des garanties du droit du travail ni de la protection sociale.
- *Qualité des politiques fiscales et de l'administration fiscale* : L'application, d'une législation complexe et difficile à respecter par une administration inefficace encourage fortement les petites entreprises à demeurer informelles. Ainsi, les notes pays révèlent que la bureaucratie et la corruption en Ouganda et en Zambie sont des barrières à l'entrée dans le secteur formel. Au Togo, les sociétés informelles déclarent que la complexité des procédures d'enregistrement les empêche de se formaliser.
- *Capacité de l'administration fiscale* : La capacité limitée de l'administration fiscale constitue un obstacle majeur à l'amélioration des politiques fiscales en Afrique. En effet, elle est de nature à limiter les options envisageables. Nombre de pays estiment que le manque de personnel qualifié constitue l'obstacle majeur au recouvrement de l'impôt. En outre, en dépit d'importants progrès réalisés en matière d'informatisation pour augmenter le recouvrement, il subsiste une marge de progression.

Deuxièmement, l'assiette de l'impôt, déjà exiguë dans la plupart des pays africains, est encore érodée par l'octroi excessif d'avantages fiscaux, l'imposition inefficace

des activités extractives et l'incapacité de lutter contre les abus constatés concernant les prix de transfert dont bénéficient les sociétés multinationales.

- *Imposition des ressources naturelles* : Les vastes ressources naturelles extractibles – pétrole, gaz et minéraux – constituent déjà une source de revenus essentielle pour nombre de pays africains. Toutefois, le niveau des revenus collectés par les pays africains demeurent souvent inférieurs à ceux réalisés par d'autres pays dans le monde. Il est cependant difficile de dégager une image claire de la situation . Les contrats comportent souvent des clauses de confidentialité très strictes énoncées par les entreprises, les gouvernements, les investisseurs et les banques impliquées. Les pouvoirs publics africains n'ont souvent pas la capacité nécessaire pour négocier des contrats qui leur permettraient de tirer de l'extraction des ressources naturelles une part équitable de rente.
- *Augmentation furtive des avantages fiscaux* : Les avantages fiscaux – également dénommés incitations fiscales – accordent un traitement préférentiel à certaines catégories de contribuables, d'investissements ou de rendements, par l'intermédiaire de déductions, d'exonérations, d'exemptions ou de crédit d'impôt. Les gouvernements les justifient de diverses manières : correction de certains défauts du marché, incitation à l'implantation d'entreprises étrangères (Comores ou Cameroun) ou stimulation des exportations (Namibie). Ces avantages sont également utilisés pour augmenter ou réduire la progressivité du système d'imposition ou pour privilégier certaines catégories par rapport à d'autres pour des motifs politiques. Pourtant, ces avantages sont difficiles à cibler et ne donnent pas toujours les résultats attendus. Ils peuvent même entraîner des manques à gagner importants ainsi que d'autres effets imprévus.
- *Établissement des prix de transfert par les entreprises multinationales* : La manipulation abusive des prix de transfert est un problème d'envergure internationale qui touche aussi bien les pays développés que les pays en voie de développement. Généralement, les principaux bénéficiaires sont les paradis fiscaux et les multinationales. Bien qu'aucun chiffre ne rende compte avec autorité de l'ampleur du problème, la question mérite toute l'attention des pays africains et de leurs partenaires au développement.

Finalement, nombre de pays africains ont une structure fiscale déséquilibrée : ils tirent leurs recettes d'un ensemble restreint de taxes. Certains contributeurs sont excessivement représentés dans l'assiette de l'impôt. La diminution des taxes commerciales laisse un vide important dans les ressources publiques.

- *Les déséquilibres* : L'équilibre de la structure fiscale permet de stabiliser les recettes publiques tout en élargissant l'éventail des contributeurs. Les pays qui s'appuient exagérément sur un type d'impôt courent plusieurs risques. Si un choc frappait cette source d'imposition, cela pourrait provoquer l'effondrement des recettes publiques. De même, une assiette fiscale volatile peut faire planer l'incertitude sur les recettes. Ce risque affecte principalement les pays qui dépendent fortement des impôts sur les ressources naturelles. Leurs recettes fiscales sont étroitement liées aux prix des matières premières, et en particulier du pétrole brut.

- *Baisse des recettes tirées des taxes commerciales* : Comme déjà évoqué, les recettes tirées des taxes commerciales ont diminué en Afrique au cours de la dernière décennie, suite à la libéralisation des échanges. Le remplacement de ces recettes en baisse est l'un des principaux défis posés aux pays africains déjà en proie à des déficits publics et à des besoins importants en matière de développement. Les tarifs douaniers, qui sont probablement parmi les taxes les plus faciles à percevoir, représentent encore une part importante des recettes publiques totales dans de nombreux pays d'Afrique, notamment ceux à faible revenu.
- *Inefficacité des taxes foncières urbaines* : Les taxes foncières urbaines constituent une source de taxation importante qui est largement inexploitée. Selon les prévisions du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP, 2007), la population urbaine du continent devrait plus que doubler entre 2000 et 2030, passant de 294 millions à 742 millions. Il est urgent de mettre en place des structures fiscales locales susceptibles d'évoluer au rythme du développement urbain et du besoin correspondant d'infrastructures. Les taxes foncières constituent un candidat naturel, dans la mesure où elles sont l'un des rares impôts progressifs, administrativement applicables en Afrique, et qui suivent automatiquement le rythme de l'expansion urbaine. Si un grand nombre de pays appliquent une taxe foncière urbaine d'une sorte ou d'une autre, l'on observe généralement que les impôts fonciers ne rapportent pas autant qu'ils le devraient.

D. Possibilités d'action pour les décideurs africains et les partenaires au développement

Plusieurs possibilités d'action s'offrent aux décideurs africains et aux partenaires au développement du continent pour relever les différents défis évoqués dans cette note, en s'inspirant des bonnes pratiques en matière de fiscalité et d'administration fiscale.

Premièrement, la réforme fiscale ne donnera de résultats à long terme que si elle est visiblement liée à une stratégie de croissance.

Deuxièmement, l'amélioration du recouvrement de l'impôt doit s'accompagner d'un débat général sur la gouvernance, la transparence et l'utilisation finale du surcroît de ressources publiques par l'État.

Troisièmement, l'enchaînement adéquat des réformes revêt une importance primordiale. Les goulots d'étranglement administratifs sont tels que, , la seule solution efficace à court terme consiste à élargir l'assiette fiscale. En particulier, les pays devraient revoir les avantages fiscaux accordés et renégocier des concessions plus équitables et transparentes avec les entreprises multinationales.

Quatrièmement, le développement des capacités administratives constituent aujourd'hui un préalable au choix de politiques fiscales plus innovantes à moyen terme.

Cinquièmement, les pays africains doivent améliorer l'équilibre entre les différents types d'impôts à long terme. L'impôt foncier urbain par exemple pourrait rapporter davantage, s'il était décentralisé, dans la mesure où les administrations locales ont un accès direct aux informations pertinentes.

Sixièmement, la libéralisation des échanges commerciaux nécessite une synchronisation rigoureuse avec les réformes fiscales des pays. Les réponses à la baisse des droits générés par les taxes sur les échanges commerciaux, à la suite de la libéralisation du commerce, doivent se décider dans le cadre d'un programme de réforme plus large.

Septièmement, les partenaires au développement pourraient augmenter leurs soutiens pour renforcer les capacités de mobilisation des ressources publiques en Afrique. Ils doivent aussi honorer leurs engagements en matière de cohérence des politiques en mettant la pression sur leurs propres conglomérats pour qu'ils concluent des accords décents avec les pays africains.

L'ordre de présentation de ces possibilités d'action suit l'enchaînement logique d'un processus de réforme fiscale type. À court terme, les décideurs devraient se concentrer sur l'élargissement de l'assiette fiscale, de la manière la plus efficiente et équitable possible, en supprimant les niches fiscales, en s'attaquant aux abus des entreprises multinationales en matière de prix de transfert et, en imposant de façon équitable et transparente les industries extractives. À moyen terme, les préoccupations structurelles requièrent des stratégies ciblant le secteur informel, accroissant la légitimité fiscale, exploitant le potentiel de certains secteurs comme le foncier urbain, renforçant les capacités administratives et tirant parti de la coopération internationale pour améliorer la mobilisation des ressources.

Toutefois, à long terme, le réaménagement des régimes fiscaux actuels, dans le cadre des structures économiques en vigueur, n'entraînera pas d'accroissement substantiel des recettes. Il faudra des transformations économiques structurelles afin d'élargir l'assiette fiscale. Différentes stratégies peuvent contribuer à atteindre cet objectif : accroître l'investissement dans l'infrastructure pour réduire les dépenses de production et les frais commerciaux (encourageant ainsi l'investissement et le commerce) ; promouvoir le développement du secteur privé, y compris les petites et moyennes entreprises ; consolider les réformes de gouvernance en vue d'améliorer l'efficacité des régimes fiscaux et le climat d'investissement (encourageant par la même occasion l'activité du secteur privé et élargissant l'assiette fiscale) ; et promouvoir l'intégration régionale pour élargir les marchés et encourager le commerce (et augmenter ainsi les recettes générées par les taxes commerciales). Outre les efforts déployés par les pays africains, cette stratégie nécessite l'appui financier substantiel des partenaires au développement pour combler les déficits énormes de financement ainsi que l'offre d'assistance technique pour améliorer l'efficacité des régimes fiscaux. Ceci s'insère parfaitement dans le cadre des priorités de la stratégie de la Banque Africaine de Développement, qui a pour objectif de contribuer à libérer le potentiel des pays africains pour atteindre une croissance élevée, condition préalable pour mobiliser durablement un niveau élevé de ressources intérieures. Les partenaires au développement peuvent facilement y contribuer.

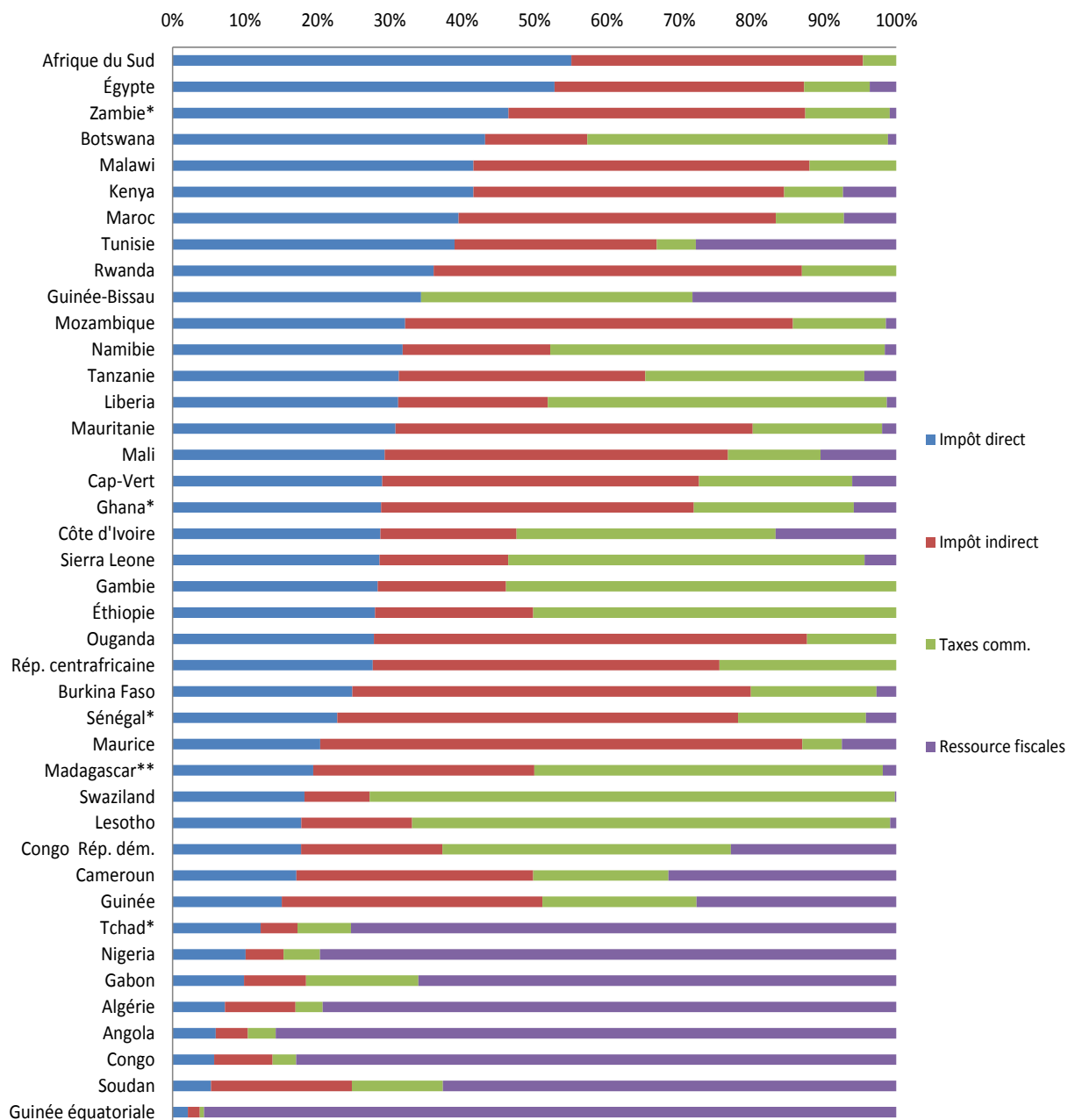
Liste partielle des références

Bird, R. and E. Zolt (2005), 'Redistribution via Taxation; the Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries', in *International Tax Program Paper 0508*. Toronto: Joseph L. Rotman School of Management.

OCDE (2009), *Statistiques des recettes publiques 1965-2008*, Paris: OCDE.

FNUAP (2007), *État de la population mondiale 2007 – Libérer le potentiel de croissance urbaine*, New York : Fonds des Nations Unies pour la population.

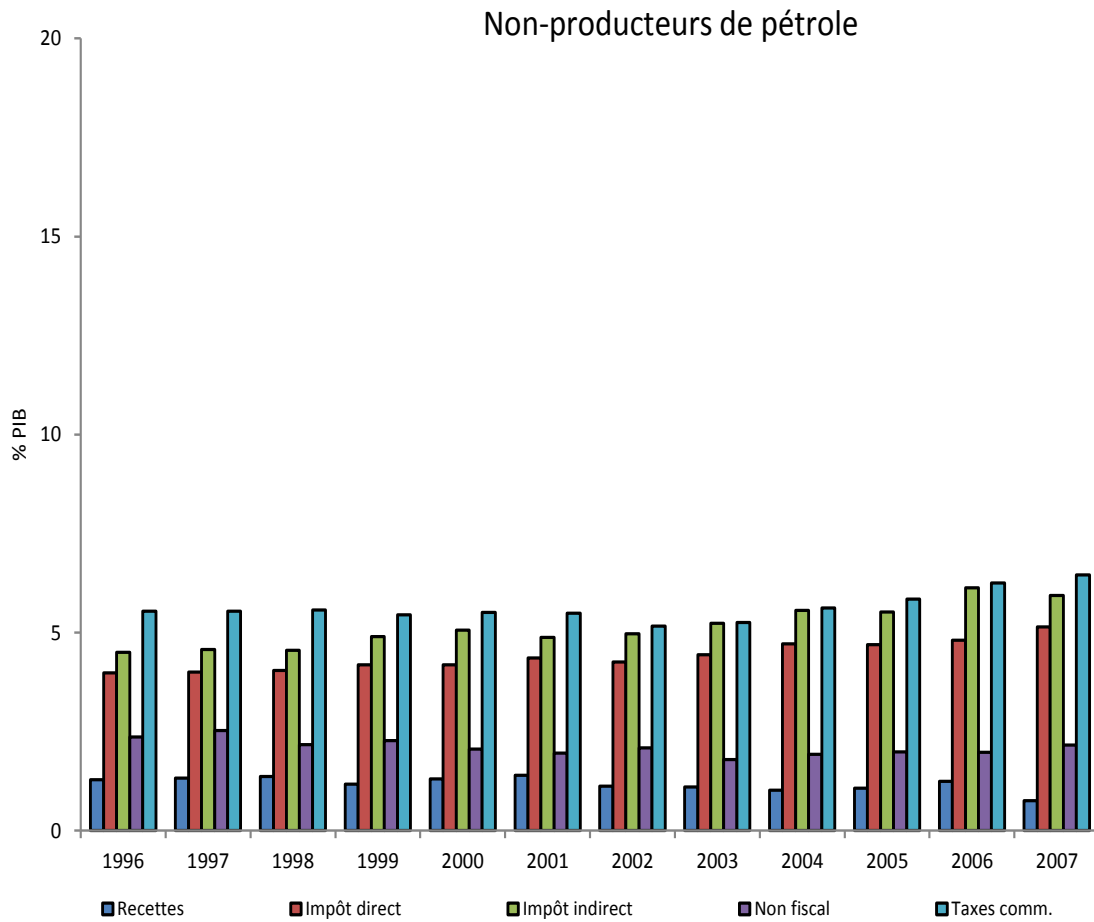
Graphique 1
Différences majeures dans la part des différentes taxes
dans les recettes fiscales en Afrique (structure fiscale)
, 2007



Source : Calcul des auteurs, inspiré des PEA 2010.

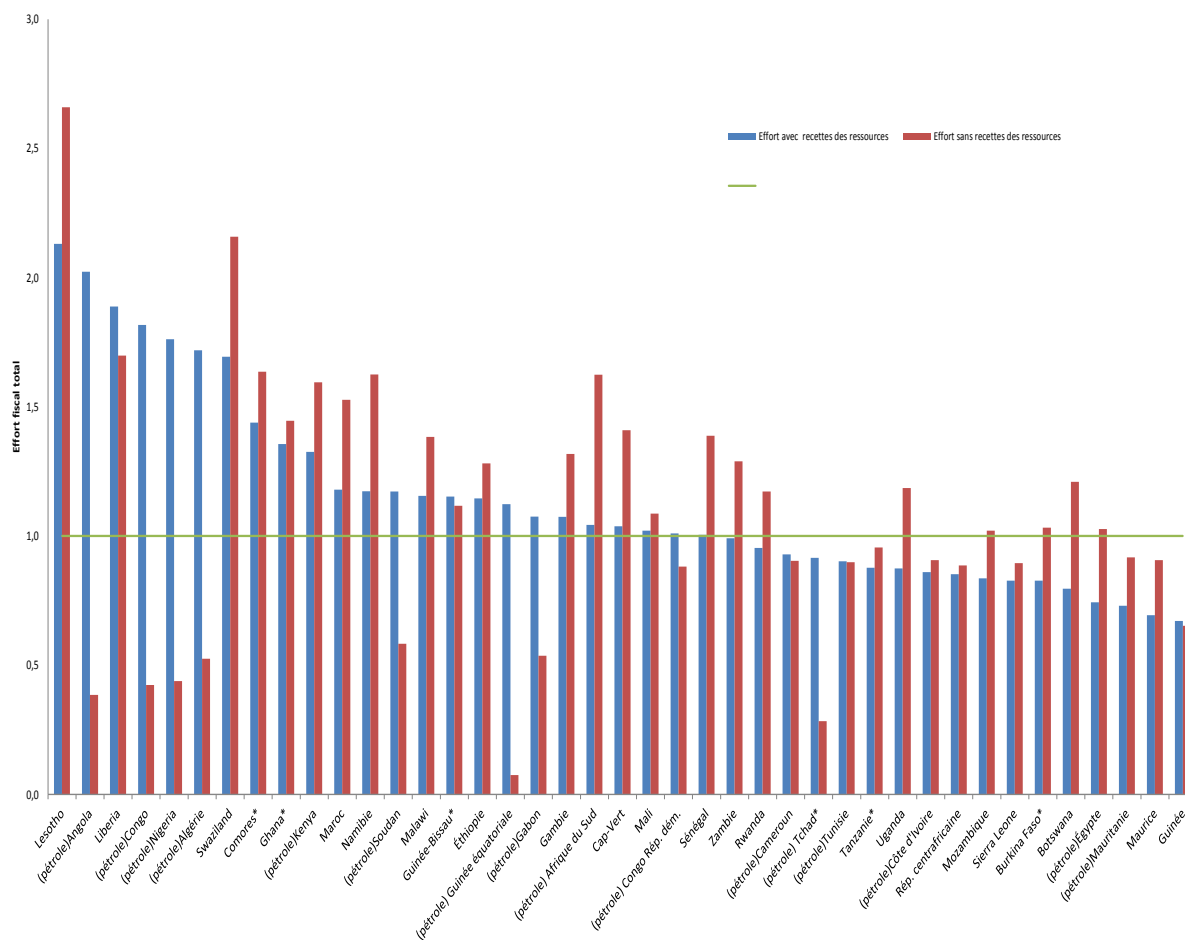
Graphique 2
Coefficients de pression fiscale des pays producteurs de pétrole
par rapport aux pays non producteurs de pétrole en Afrique

(pays producteurs de pétrole)



Source : Calcul des auteurs, inspiré des PEA 2010.

Graphique 3
Effort fiscal dans les pays africains en 2007



Calcul des auteurs, inspiré des PEA 2010

Notes :

(*) Données de 2006,

(**) Les chiffres d'effort fiscal pour le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland tiennent compte de leur appartenance à l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), qui centralise les droits de douane et les redistribue entre les membres.



Banque africaine de développement

Angle de l'avenue du Ghana et des rues Pierre
de Coubertin et Hédi Nouira
BP 323 - 1002 Tunis Belvédère (Tunisia)
Tel.: + 216 71 333 511 - Fax: +216 71 351 933
E-mail: afdb.org - Internet: www.afdb.org