



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Vingt-huitième réunion du Comité d'experts

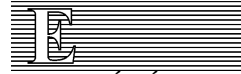
Réunion du Comité d'experts de la deuxième réunion annuelle conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'UA et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la CEA

*Le Caire (Égypte)
2-5 juin 2009*



COMMISSION DE L'UNION
AFRICAINNE

Quatrième réunion du Comité d'experts



Distr.: GÉNÉRALE
E/ECA/COE/28/5
AU/CAMEF/EXP/5(IV)
Date: mai 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**Étude de fond:
Renforcer l'efficacité de la politique budgétaire en vue de la
mobilisation des ressources intérieures**

Table des matières

A.	Introduction	1
B.	Le contexte de la politique budgétaire en Afrique	1
1.	Rôle de la politique budgétaire et secteur public	1
2.	Croissance et recettes publiques	4
3.	Recettes et tendances des dépenses	8
a)	Afrique de l'Est, Afrique centrale et Afrique australe	8
b)	Afrique du Nord	15
c)	Pays subsahariens exportateurs de pétrole.....	16
d)	Afrique de l'Ouest.....	17
e)	Autres pays subsahariens.....	17
C.	Une politique budgétaire anticyclique	28
1.	Déficits et intervention anticyclique	28
2.	Politiques d'intervention anticyclique	31
D.	Politiques visant à augmenter les revenus tirés des produits de base.....	36
E.	Politiques budgétaires visant à stimuler l'épargne privée	39
1.	Mobiliser l'épargne dans les pays à faible revenu.....	39
2.	Améliorer le financement du développement.....	41
3.	Établir des liens entre institutions officielles et secteur non structuré.....	43
4.	Institutions financières du secteur public	43
5.	Investir dans les capacités institutionnelles.....	44
F.	Renforcer l'efficacité de la politique budgétaire aux fins de la mobilisation des ressources intérieures.....	44
G.	Le rôle de l'aide publique au développement (APD) dans la mobilisation des ressources intérieures.....	51
H.	Questions complémentaires	54
1.	Envois de fonds.....	54
2.	Sorties de capitaux	58
I.	Récapitulatif et conclusions	60
	Références	62

Tableaux

Tableau 1:	Détermination de la part de recettes des 12 pays considérés 1992 – 2007	8
Tableau 2:	Total des recettes publiques, hors subventions, des 12 pays considérés, en pourcentage du PIB, 1992-2007	11
Tableau 3:	Total des dépenses publiques hors service de la dette, des 12 pays considérés, en pourcentage du PIB, 1992-2006	11
Tableau 4:	Total des dépenses publiques hors service de la dette par habitant pour les 12 pays considérés, 1992-2006.....	12
Tableau 5:	Investissement public des 12 pays considérés, en pourcentage du PIB, 1992-2006	12
Tableau 6:	Déficit budgétaire, avec subventions, des 12 pays considérés, en pourcentage du PIB, 1992-2007.....	13
Tableau 7:	Déficit budgétaire, hors subventions, des 12 pays considérés, en pourcentage du PIB, 1992-2007.....	13
Tableau 8:	Résumé des tendances en matière de recettes, de dépenses et de déficits publics des 12 pays considérés, 1992-2007.....	14
Tableau 9:	Croissance du PIB et inflation dans les cinq pays d’Afrique du Nord, 1990-2007.....	19
Tableau 10:	Recettes et déficit de trésorerie en pourcentage du PIB pour les cinq pays d’Afrique du Nord, 1990-2007	20
Tableau 11:	Croissance du PIB et inflation dans les sept pays subsahariens exportateurs de pétrole, 1990- 2007	21
Tableau 12:	Croissance du PIB dans les 16 pays d’Afrique de l’Ouest, 1990-2007.....	22
Tableau 13:	Inflation dans les 16 pays d’Afrique de l’Ouest, 1990- 2007	23
Tableau 14:	Recettes en pourcentage du PIB des 16 Pays d’Afrique de l’Ouest, 1990-2007	24
Tableau 15:	Déficit de trésorerie en pourcentage du PIB, pour les 16 pays d’Afrique de l’Ouest, 1990-2007.....	25
Tableau 16:	Croissance du PIB et inflation pour les sept autres pays subsahariens, 1990-2007	26
Tableau 17:	Recettes et déficit de trésorerie en pourcentage du PIB pour les sept autres pays subsahariens, 1990-2007	27
Tableau 18:	Variable dépendante: taux annuel d’inflation, 12 pays, 1992-2007	35
Tableau 19:	Variable dépendante: part des investissements dans le PIB, 12 pays, 1992-2007	36
Tableau 20 :	Conditions d’exploitation des mines d’or en Tanzanie.....	39
Tableau 21:	Taux d’épargne intérieure en Afrique subsaharienne, en pourcentage du PIB	41
Tableau 22:	Envois de fonds, pays d’Afrique subsaharienne et ensemble des pays en développement (en milliards de dollars, 1995-2007)	57

Figures

Figure 1:	Total du déficit budgétaire, avec subventions, pour les 12 pays d’Afrique, orientale, centrale et australe, 1992-2007.....	14
Figure 2:	Total du déficit budgétaire, sans subventions, pour les 12 pays d’Afrique, orientale, centrale et australe, 1992-2007.....	15
Figure 3:	Croissance du PIB, moyenne quinquennale mobile, quatre pays d’Afrique australe, 1980-2007.....	33
Figure 4:	Croissance du PIB, moyenne quinquennale mobile, trois pays d’Afrique de l’Est plus le Mozambique, 1980-2007	33
Figure 5:	Croissance du PIB, moyenne quinquennale mobile, quatre pays d’Afrique centrale, 1980-2007.....	34
Figure 6:	Croissance du PIB de 12 pays, écart absolu par rapport à la moyenne, 1980-2007	34
Figure 7:	Les taux de croissance et leur variation, 12 pays, 1980-2007	35

Figure 8:	Recettes totales et recettes fiscales dans 26 pays subsahariens, 1990-2006	47
Figure 9:	Principales catégories d'impôts dans 26 pays subsahariens, 1990-2006	47
Figure 10:	Affectation de l'aide publique au développement (APD) destinée aux pays d'Afrique subsaharienne, 1965-2006.....	53
Encadré 1:	Émigration subsaharienne (2007	57

A. Introduction

1. Le présent document examine les relations entre politique budgétaire et financement du développement en Afrique. Compte tenu de la grande diversité des 53 pays du continent, une étude les couvrant tous n'aboutirait à aucune conclusion générale de grande importance. Tout comme on n'attendrait pas de directives utiles d'une étude couvrant l'ensemble des pays européens (y compris, par exemple, le Bélarus et la Suède), il convient d'admettre la diversité du continent. Pour rendre la partie empirique de l'étude maniable, 12 pays d'Afrique de l'Est, d'Afrique centrale et d'Afrique australe ont été traités en détail, en ce qui concerne leurs recettes et les tendances en matière de dépenses publiques: un échantillon de 26 pays a servi à analyser la structure des recettes et les autres pays ont été traités brièvement.

2. L'objectif global est de présenter d'autres moyens de renforcement de la mobilisation des ressources pour accélérer la croissance et faciliter la réduction de la pauvreté. La section B présente la politique budgétaire dans le contexte de la crise et de la récession mondiales actuelles, passant en revue les taux de croissance, les recettes et les tendances en matière de déficit et de dépenses publiques, en détail dans le cas des 12 pays d'Afrique de l'Est, d'Afrique centrale et d'Afrique australe et, brièvement, dans le cas des autres. Elle traite également de la taille appropriée du secteur public. La section C porte sur le rôle de la politique budgétaire à court terme, à savoir le fait qu'elle puisse servir de mécanisme anticyclique permettant de réduire les fluctuations de la production et de maintenir l'économie près de sa courbe de croissance potentielle. La section D aborde la question des recettes publiques tirées des exportations de produits de base. La section E présente une analyse de la politique budgétaire et de l'épargne privée. La section F examine la question de la mobilisation des ressources publiques, l'accent étant mis sur différentes catégories d'impôts. La section G traite du rôle de l'aide publique au développement dans les finances publiques. Deux questions complémentaires importantes, les envois de fonds des travailleurs et les sorties de capitaux, font l'objet de la section H. La dernière récapitule le débat en mettant l'accent sur les politiques.

B. Le contexte de la politique budgétaire en Afrique

1. Rôle de la politique budgétaire et secteur public

3. La politique budgétaire peut constituer un important moyen d'intervention à court, moyen et long terme. À court terme, l'augmentation des dépenses publiques peut compenser le recul des dépenses privées intérieures ou de la demande d'exportations, empêchant ainsi des pertes de production occasionnées par une demande globale insuffisante. À moyen terme, cette politique conjoncturelle peut servir systématiquement et délibérément d'instrument anticyclique permettant de réduire les fluctuations de la production et de maintenir celle-ci près de son niveau potentiel de croissance. À long terme, l'investissement public contribue à relever le taux potentiel de croissance grâce à l'accroissement des capacités et à l'abaissement des coûts.

4. Ces rôles sont complémentaires. L'investissement public crée la possibilité d'accélérer la croissance, mais pour que cette possibilité se concrétise, il faut une politique budgétaire anticyclique permettant d'exploiter le potentiel qu'offrent ces investissements afin qu'il ne finisse pas en capacité de production inutilisée. Par conséquent, pour qu'elles constituent un instrument de politique efficace, les dépenses publiques doivent pouvoir se prêter à des ajustements en cas de fluctuations à court terme de l'économie. De manière générale, les dépenses courantes des administrations s'y prêtent mieux que les dépenses d'équipement. Il s'ensuit que les fonctions à court et moyen terme de la politique budgétaire sont remplies par le biais des dépenses courantes et la fonction à long terme par le biais des dépenses d'équipement.

5. Après la Seconde Guerre mondiale, il était généralement admis par les économistes et par les politiciens que la politique budgétaire devait servir à: maintenir l'économie proche de son potentiel de croissance à court terme et renforcer la croissance à long terme. Dans les publications sur la question, on a émis des doutes sur le fait que la politique budgétaire puisse fonctionner et de manière efficace dans les pays en développement, des facteurs structurels pouvant peser sur leurs économies. À titre d'exemple, dans une économie agricole, les conditions climatiques peuvent rendre l'offre globale extrêmement inélastique. On a également avancé que les pays en développement avaient tendance à présenter une élasticité relativement forte des importations par rapport à la croissance, le résultat étant une politique budgétaire expansionniste risquant d'entraîner un déficit commercial insoutenable. On a également émis la crainte qu'une politique budgétaire active puisse être détournée de son rôle technique de gestion de la demande par ce que l'on a appelé les aventures populistes consistant à effectuer des dépenses excessives pour bénéficier de soutiens politiques. En résumé, les économistes de l'après-guerre ont accepté le principe d'une politique budgétaire active, leur scepticisme se limitant à l'utilisation de cette politique.

6. Cette conception pragmatique de la politique budgétaire a été sérieusement combattue à la fin des années 70 et remplacée, dans les années 80, par une orthodoxie prékeynésienne imposant une réduction des dépenses publiques, un budget équilibré et un rôle très restreint en ce qui concerne l'intervention du secteur public. Cette orthodoxie rajeunie a prédominé pendant plus d'un quart de siècle, mais la dépression mondiale commencée en 2008 lui a apporté un coup fatal. À quelques exceptions près, les gouvernements des grands pays industrialisés ont adopté des politiques budgétaires actives et, dans le cas des États-Unis et du Royaume-Uni, de manière résolue¹, en insistant sur l'intervention anticyclique à court comme à moyen terme et sur l'investissement public, pour stimuler la croissance et la productivité à long terme. On est donc revenu à la démarche pragmatique du consensus de l'après-guerre: recourir à la politique budgétaire lorsqu'elle permet d'atteindre les objectifs visés. La démarche vaut pour toutes les économies, même si son efficacité dépend en partie de la situation des pays, notamment de leur niveau de développement, comme indiqué ci-après.

7. Bien que l'orthodoxie prékeynésienne soit en recul, il convient d'en examiner les arguments, d'abord parce que leurs effets peuvent persister sous une forme déguisée et ensuite parce que la compréhension de leurs failles permet d'orienter la politique menée actuellement. D'autres arguments complémentaires contre l'adoption de politiques budgétaires actives ont été formulés en particulier par des institutions financières internationales, en partant de l'assertion selon laquelle le secteur public est inefficace et le marché efficace:

a) Dans tout ce qu'il fait, le secteur public est présumé inefficace par rapport au secteur privé, parce qu'il ne se soucie ni de minimisation des coûts ni de bénéfices; par conséquent tout ce qui peut être privatisé doit l'être;

b) Les marchés sont autorégulateurs et, l'intervention du secteur public étant réduite au minimum, ils poussent automatiquement l'économie vers son niveau optimal de production et sa courbe de croissance optimale;

¹ Au premier semestre de 2000, le Gouvernement britannique a programmé des dépenses de nature à occasionner un déficit budgétaire représentant plus de 10 % du PIB, pour tenter d'enrayer le repli économique. Voir: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601102&sid=aX71Wieckjbg&refer=uk>.

c) Une politique budgétaire active décourage le développement du secteur privé parce qu'elle est source d'éviction de l'investissement privé, de tensions inflationnistes et d'inefficacité.

8. Quels qu'en soient les arguments théoriques, l'hypothèse selon laquelle le secteur privé est plus efficace que le secteur public est manifestement fautive comme cela a été démontré bien avant la crise économique de 2008. Une série de fiascos spectaculaires du secteur privé, surtout aux États-Unis, a montré que la concurrence n'était pas une condition suffisante pour empêcher un comportement inefficace et antisocial sur les marchés². Dès 2009, il est devenu clair pour tout observateur rationnel que l'efficacité relative du secteur public et du secteur privé dans n'importe quelle activité devait être fondée sur l'expérience. Cette règle générale s'applique également à tous les pays, qu'ils soient développés ou sous-développés.

9. Une condition nécessaire pour appliquer une politique budgétaire passive est que le marché génère automatiquement un résultat souhaitable pour la collectivité, c'est-à-dire maintenir l'économie proche de son niveau potentiel de production, en minimiser les fluctuations et favoriser la croissance à long terme. On peut démontrer théoriquement qu'il s'agit d'un cas particulier reposant sur des hypothèses très restrictives³, mais cela n'est guère nécessaire en 2009, le contraire étant évident. Cependant, beaucoup d'autres arguments spécifiques sont, apparemment, crédibles; nous en examinons le plus important.

10. On soutient qu'un secteur public très interventionniste décourage le secteur privé parce qu'il est financé par l'imposition, or celle-ci grève le coût des transactions⁴. L'expression est regrettable et a une connotation idéologique, car l'action des pouvoirs publics a pour but de faire en sorte que les «transactions» - donc le fonctionnement du secteur privé - se déroulent de manière avantageuse pour la collectivité et non au moindre coût. Il est possible que les interventions du secteur public, y compris l'imposition, accroissent les coûts du secteur privé, mais leur but est de faire en sorte que le secteur privé fonctionne dans l'intérêt de la société. C'est sur cette base concrète et empirique qu'il faudrait les juger. En ce qui concerne la fiscalité des entreprises, précisément, elle vise à accroître les recettes publiques qui servent à financer les dépenses nécessaires pour la collectivité, dont le secteur privé lui-même bénéficie, en veillant à une répartition équitable de leur poids.

11. L'hypothèse spécifique selon laquelle augmenter les ressources, soit par l'imposition, soit par l'emprunt, a un effet "d'éviction" de l'investissement du secteur privé est une question empirique à propos de laquelle on ne peut tirer aucune conclusion générale. Selon la théorie économique, il en est ainsi dans une conjoncture caractérisée par une ressource limitée, et la concurrence entre les dépenses du secteur public et celles du secteur privé pour obtenir cette ressource. En cas de sous-utilisation généralisée des ressources, comme dans la plupart des pays africains, les ressources ne sont pas limitées, au sens technique, et "l'éviction" ne se produit pas. En effet, c'est le contraire qui peut se produire: les dépenses publiques, en augmentant la demande ou en complétant directement l'investissement privé peuvent avoir un effet "d'attraction" des dépenses privées, soit directement, soit indirectement par le biais de la demande globale. Même dans la situation où il y a une ressource limitée et une éviction, un investissement public

² Par exemple, la faillite pour cause de spéculation du géant de l'énergie Eron, la reprise à coups de milliards d'organismes et d'associations d'épargne et de crédit complètement déréglementés et, récemment, la crise des marchés hypothécaires aux États-Unis et au Royaume-Uni.

³ Voir Weeks (1989) pour l'argument théorique.

⁴ L'expression est couramment utilisée par la Banque mondiale. Voir, par exemple, l'analyse de la situation de l'Ouganda faite par Svenssen (2000).

supplémentaire peut s'avérer souhaitable dans l'intérêt général, s'il présente par rapport à l'investissement du secteur privé, un ratio capital/production plus faible, créant davantage d'emplois et de croissance pour chaque dépense en capital.

12. Ces arguments concrets en faveur des interventions du secteur public sont fréquemment rejetés dans le contexte africain où l'on soutient que la corruption et l'inefficacité rendent les augmentations de dépenses publiques peu souhaitables pour la collectivité. C'est une critique qu'il faudrait adresser aux gouvernements africains, en utilisant les mêmes critères empiriques et pratiques qu'on utiliserait dans le cas du secteur public des pays développés.

13. Ce qui est important, c'est l'orientation appropriée de la politique budgétaire dans les conditions économiques du moment. S'il faut une politique budgétaire expansionniste à court terme comme solution technique à la stagnation ou au recul de l'activité économique, il se peut qu'elle ne soit pas applicable pour deux raisons majeures. Premièrement, le déficit initial peut être si important qu'il n'autorise pas un financement par l'impasse budgétaire. Ce n'est pas simplement une question de montant du déficit initial, mais de l'incidence probable de son augmentation par la politique d'expansion budgétaire, qui sera examinée plus loin dans la partie consacrée aux déficits de façon détaillée.

14. Deuxièmement, l'expansion budgétaire doit être considérée comme une politique anticyclique, comme un cadre de dépenses publiques. En règle générale, les dépenses doivent être financées par des recettes publiques et non engagées par opportunisme politique, c'est un des messages clefs de cette étude. Le non-respect de ce principe peut donner lieu à des pressions inflationnistes constantes ou des programmes publics inefficaces que ne contribuent guère à favoriser la croissance et à réduire la pauvreté ou les deux. Utiliser la politique budgétaire pour gérer la demande suppose planification minutieuse et expertise technique et ne doit pas constituer une autorisation de dépenses publiques excessives.

2. Croissance et recettes publiques

15. Pour réfléchir à la mobilisation des ressources aux fins du développement et de la réduction de la pauvreté, on examine les résultats de la croissance économique, parce que la croissance est étroitement liée aux recettes. Les gouvernements africains disposent de deux types de recettes: les recettes intérieures tirées de l'imposition et des droits perçus et les recettes extérieures fournies par l'aide publique au développement. Les recettes intérieures résultant de la croissance peuvent servir à financer l'investissement public, lequel peut accroître la capacité de production et le potentiel de croissance. L'interaction entre croissance et recettes peut entraîner un cercle vicieux ou vertueux : une croissance lente se traduit par de faibles augmentations des recettes, ce qui limite l'investissement public et réduit le potentiel de croissance; une croissance rapide produit les recettes qui permettent à l'investissement public de compléter et «d'attirer» l'investissement privé.

16. La relation entre recettes publiques et croissances est obtenue à partir de la fonction habituelle des comptes nationaux:

$$Y = C + I + G + (X - N) + \Delta_{inv}$$

Dans laquelle Y = revenu national, C = consommation privée, I = investissement privé, G = dépenses publiques (courantes et en capital), X = exportations, N = importations, et Δ_{inv} = variation des stocks.

17. Dans l'hypothèse de l'équilibre, \square_{inv} étant égale à zéro, on peut remplacer les relations de comportement types et constater une différence importante. Dans la spécification typique, on suppose que la totalité du revenu est distribuée aux ménages, et que tous les prélèvements fiscaux sont effectués sur le revenu des particuliers. On suppose également que tout le revenu est distribué aux ménages, mais on distingue les prélèvements fiscaux sur le revenu des ménages des taxes à l'importation et à l'exportation. Cela correspond à la situation des pays africains, qui peuvent potentiellement tirer une part importante de leurs recettes fiscales des taxes commerciales. L'abaissement des tarifs douaniers, très souvent une conditionnalité imposée de l'extérieur, a réduit la part des taxes commerciales dans les recettes totales dans les années 90 et 2000. Comme indiqué à la section F, ces taxes demeurent une importante source de recettes pour la plupart des pays⁵.

$C = a(Y - T) = a(Y - t_1 Y)$, a est la propension marginale à consommer;

$T_1 = t_1 Y$, et $(Y - t_1 Y)$ est le revenu disponible, t_1 étant le taux moyen de l'impôt sur le revenu;

$I = I^*$, l'investissement, fixe à court terme;

$G = G^*$, les dépenses publiques sont une variable représentative de la politique économique;

$X = X_g(1 - t_2)$, X_g représente les exportations, y compris les taxes et t_2 le taux moyen des taxes à l'exportation, ce qui implique que $T_2 = t_2 X$;

$N = bY$, b est la propension marginale à importer,

$N = N_g(1 - t_3)$, N_g représente les importations, y compris les taxes et t_3 le taux moyen des droits de douane, ce qui implique que $T_3 = t_3 N$.

Par substitution, les recettes fiscales totales sont égales à :

$$T = T_1 + T_2 + T_3 = t_1 Y + t_2 X + t_3 bY$$

Le multiplicateur autonome des dépenses est :

$$m = 1 / \{ [1 - a(1 - t_1) + b(1 - t_3)] \}, \text{ et le revenu national à l'équilibre est :}$$

$$Y = m[I + G + X]$$

Par substitution, on obtient le résultat suivant pour le coefficient moyen de pression fiscale :

$$T/Y = t_1 + a t_3 [t_2 X_g / [m(I + G + X)]]$$

18. L'interprétation de la dernière expression est simple. Si les trois taux d'imposition ne changent pas (et si la propension marginale à consommer et la propension marginale à importer sont constants), et si les exportations et le revenu progressent au même taux, l'élasticité des recettes fiscales par rapport à la production est égale à un (unité). Inversement, les taux moyens d'imposition étant constants, les recettes fiscales grossissent plus vite que la production (T/Y croît), si les exportations augmentent plus vite que la production, soit directement dans le cas des pays qui appliquent des taxes à l'exportation, soit indirectement par le biais de l'impôt sur le revenu et sur la consommation, créé par le mécanisme du multiplicateur. Si l'on supprime toutes les taxes à l'exportation, l'élasticité des recettes par rapport à la croissance est égale à l'unité, en l'absence d'une augmentation des taux d'imposition ou de leur couverture ou de leur efficacité⁶.

⁵ Le gros de ce que l'on appelle «taxe sur la valeur ajoutée» porte sur les produits importés; elle est perçue par l'intermédiaire des détaillants du secteur formel.

⁶ En Afrique subsaharienne, les exportations ont progressé plus vite que la production au cours des années 90 et 2000 (Weeks, 2008).

19. Pour mesurer l'effet de la croissance économique, de l'augmentation des exportations et d'autres variables sur les recettes fiscales, on a utilisé un échantillon de 12 pays d'Afrique de l'Est, d'Afrique centrale et d'Afrique australe. Deux critères de sélection ont été retenus: 1) à l'exception du Zimbabwe, ces pays sont les mêmes qui ont fait l'objet d'une étude menée pour le compte de la CEA sur les finances publiques et sur d'autres questions, qui autorise une comparaison directe; 2) l'Angola - pays producteur de pétrole - et le Zimbabwe - touché par un conflit - ont été exclus. La période considérée va de 1992 à 2007 et les données sont tirées des études du Fonds monétaire international (FMI). L'équation estimante est dérivée de la fonction du revenu national, étendue à deux variables supplémentaires. La documentation consacrée au recouvrement des recettes accorde une place importante au niveau de développement des pays, pour plusieurs raisons. Plus un pays est développé, plus son secteur formel est grand et plus grands sont ses moyens de suivi des revenus et de recouvrement des impôts. Comme les publications portant sur les finances publiques semblent également indiquer que l'inflation peut faire varier les parts des différentes catégories d'impôts, nous incluons cette variable, décalée d'un an. Les deux autres variables explicatives sont le taux de croissance des exportations, examiné plus haut, et celui de la production, qui est pertinent lorsque le taux d'imposition marginal diffère du taux moyen d'imposition. On a regroupé les pays dans la même estimation en leur attribuant des variables binaires, sauf dans le cas du Burundi, sa part moyenne de recettes fiscales n'ayant jamais atteint la moyenne des 12 pays. La conclusion pratique qui en découle s'appliquerait à d'autres pays non producteurs de pétrole ou dont l'état des recettes et dépenses n'est pas aggravé par le conflit qui les touche, comme le Congo et le Libéria. Les autres pays sont étudiés plus loin de façon moins détaillée.

20. Les résultats montrent ce qui suit:

a) Bien qu'elle soit du signe prévu, l'inflation n'est pas une variable significative, sans doute parce qu'aucun des 12 pays n'a connu une inflation assez forte pour produire l'effet dit d'Olivera-Tanzi⁷;

b) Le revenu par habitant est une variable hautement significative, qui corrobore l'hypothèse que le niveau de développement joue un rôle majeur dans le recouvrement des recettes;

c) L'augmentation des exportations est très peu significative, au seuil maximal de 10 %, sans doute parce que les taxes à l'exportation ont été réduites depuis les années 80;

d) La croissance économique est très significative, ce qui montre que le taux d'imposition marginal est supérieur au taux moyen d'imposition, sans doute en raison des exonérations fiscales accordées aux entreprises et appliquées aux produits de base ou en raison des modifications intervenues dans la composition de la production⁸.

21. Lorsque l'on mesure ces quatre variables, la plupart des pays affichent des dérivations considérables par rapport à la variable omise représentant le Burundi, la part de ce dernier étant supérieure de moins d'un point de pourcentage à la moyenne des 12 pays. Les variables binaires

⁷ L'effet dit d'Olivera-Tanzi se produit dans un contexte de forte inflation, qui entraîne un recul du recouvrement de l'impôt et une détérioration des recettes fiscales réelles. Il résulte de l'écart entre l'assiette de l'impôt et le paiement de l'impôt (Tanzi, 1977).

⁸ Si le taux d'imposition marginal et le taux moyen d'imposition sont les mêmes pour toutes les catégories d'impôts et si la répartition de la production est constante, alors le taux général d'imposition serait constant, ce qui signifie une part d'impôts constante. Dans ce cas, la variable représentative de la croissance serait non significative.

de tous les pays sont significatives, sauf celle du Botswana, et négatives, sauf celle du Lesotho, ce qui signifie que leurs parts de recettes sont inférieures au résultat attendu des variables explicatives.

22. Le tableau 1 permet de tirer plusieurs conclusions. Premièrement, la faiblesse du revenu par habitant constitue un grand obstacle à la mobilisation des recettes intérieures, non parce que les ménages sont pauvres, mais à cause de la structure que présente l'économie d'un pays à faible revenu. Pour un bon recouvrement de l'impôt, le secteur formel doit disposer des institutions nécessaires. Dans les pays où les entreprises du secteur public regroupent la majorité des emplois, ce recouvrement est relativement simple. Dans une économie agricole, constituée de petits exploitants, l'imposition des ménages est pratiquement impossible⁹, ce qui limite les recettes aux taxes à l'importation et à l'exportation et aux taxes sur les produits vendus par les détaillants du secteur formel. C'est ce que reflète la forte part de recettes du Lesotho, qui s'explique par les recettes douanières importantes du pays [voir ci-dessous l'analyse concernant l'Union douanière d'Afrique australe (SACU)].

23. Deuxièmement, en ce qui concerne les taxes à l'exportation, il en faudrait une évaluation plus nuancée que l'explication simpliste selon laquelle ils découragent la production de biens exportables¹⁰. Pour un pays à faible revenu, ces taxes peuvent constituer une importante source d'augmentation des recettes, à laquelle il faudrait réfléchir avec pragmatisme. Il en est de même des tarifs douaniers, faciles à percevoir et qui, s'ils sont convenablement conçus¹¹, auraient un effet positif sur la répartition du revenu. Enfin, et c'est peut-être le plus important, pour un meilleur recouvrement des recettes, il faudrait une croissance économique plus rapide. Celle-ci, elle-même, suppose une politique budgétaire active à forte composante d'investissements publics.

24. L'analyse présentée dans cette section ne s'appliquerait ni aux pays producteurs de pétrole ni à des pays gravement touchés par un conflit. Dans le cas des pays producteurs de pétrole, les recettes et les dépenses publiques sont très largement déterminées par les cours internationaux du pétrole (voir l'analyse ci-dessous concernant l'Afrique du Nord et d'autres pays exportateurs de pétrole). Le taux de change n'influe pas sur la production de pétrole et les taux de croissance sont une dérivée de la production et des cours du pétrole. Le Botswana est tributaire des exportations de minerais, dont les cours ont été beaucoup moins fluctuants que ceux du pétrole; ces exportations sont sensibles aux taux de change. Dans le cas de la Zambie, la place importante qu'occupe le cuivre dans les recettes d'exportation est relativement récente; elle résulte de la flambée des cours internationaux du minerai, au milieu des années 2000, qui a entraîné des augmentations rapides de production après deux décennies de recul. En ce qui concerne les pays touchés par un conflit, le problème est essentiellement celui du recouvrement des recettes publiques dans un contexte de tension sociale grave, voire de désintégration sociale.

⁹ L'imposition de l'agriculture suppose une estimation de la valeur de la production, laquelle se retrouve sur de petits marchés locaux qu'il est pratiquement impossible de taxer.

¹⁰ Dans l'analyse classique de plein emploi et d'équilibre général, une taxe à l'exportation ou à l'importation réduit le rendement de la production de biens exportables. En l'absence du plein emploi, les effets des taxes commerciales sont équivoques.

¹¹ Par exemple, on pourrait appliquer des droits à l'exportation différenciés sur les produits de luxe et les produits de première nécessité.

Tableau 1: Détermination de la part de recettes des 12 pays considérés 1992 – 2007

Variable	Coefficient	Erreur type	T-stat	Sgn @
Constante	-3,479	0,421	-8,268	0,000
<u>Explicative</u>				
lnPCY	0,371	0,088	4,236	0,000
lnInft1	-0,033	0,084	-0,397	0,692
lnxptgrwt1	0,108	0,065	1,658	0,099
lngdpgrwt	0,599	0,151	3,972	0,000
<u>Binaires</u>				
Botswana	-0,448	0,296	-1,513	0,132
Kenya	-0,227	0,121	-1,871	0,063
Lesotho	0,320	0,128	2,506	0,013
Malawi	-0,115	0,054	-2,123	0,035
Mozambique	-0,686	0,080	-8,541	0,000
Rwanda	-0,866	0,077	-11,210	0,000
Afrique du Sud	-0,963	0,290	-3,327	0,001
Swaziland	-0,416	0,217	-1,913	0,057
Tanzanie	-0,798	0,088	-9,024	0,000
Ouganda	-0,766	0,076	-10,117	0,000
Zambie	-0,379	0,109	-3,467	0,001
Adj R sq =	0,935			
F-stat =	164,65	Sgn @		
DF =	173	0,000		

Notes:

Le Burundi a été omis.

Variables, toutes en logarithmes naturels:

lnPCYt – revenu par habitant, année en cours

lnInft1 – taux d'inflation, décalé d'un an

lnxptgrwt1 – taux de croissance des exportations, décalé d'un an

lngdpgrwt – taux de croissance du PIB, année en cours

Source: *Indicateurs du développement dans le monde, 2008*, base de données en ligne, et études du FMI sur les pays figurant dans les références.

3. Recettes et tendances des dépenses

a) Afrique de l'Est, Afrique centrale et Afrique australe

25. Dans cette section, on examine les recettes et les dépenses publiques au niveau national pour tenter de cerner les tendances. Pour réduire considérablement la pauvreté et notamment atteindre les cibles des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), dont la date butoir arrêtée au niveau international est toute proche, les pays africains doivent y consacrer des dépenses plus importantes, par habitant comme en pourcentage du produit intérieur brut (PIB); (Weeks et McKinley, 2007), compte tenu de la récession internationale actuelle qui s'accroît et qui pourrait devenir aussi grave que la grande dépression des années 30. La crise pourrait amener les principales sources d'aide au développement à réduire leur appui aux pays africains. Cela signifie qu'il faudra de plus en plus financer les dépenses par des ressources intérieures.

26. Même si la crise mondiale actuelle était conjurée d'une manière ou d'une autre, il faudrait quand même accroître le financement intérieur, mais il y aura moins d'urgence à le faire. Il est bien établi que de nombreux pays subsahariens sont excessivement tributaires de l'aide. Une stratégie tendant à remplacer l'aide étrangère par des ressources intérieures doit constituer un élément essentiel du développement à long terme. Comme indiqué dans la section précédente, le

développement lui-même créé la possibilité de parvenir à une mobilisation accrue des ressources. Mais pour concrétiser cette possibilité, il faut des politiques résolues. Nous allons examiner, grâce aux statistiques tirées des rapports du FMI sur les pays, les progrès accomplis par 12 pays non producteurs de pétrole en matière de mobilisation accrue de fonds publics.

27. Le tableau 2 montre la part des recettes publiques dans le PIB, exclusion faite des dons extérieurs, de 12 pays d'Afrique de l'Est, d'Afrique centrale et d'Afrique australe dans les années 90 et les années 2000. Trois pays (Botswana, Lesotho et Swaziland), tous membres de la SACU, formée en 1969 avec le régime d'apartheid de l'Afrique du Sud et renégociée en 2000, affichent des recettes représentant plus de 30 % du PIB. Pour tous les trois, une part importante de ces recettes tient aux tarifs douaniers de la SACU, en particulier dans les années 2000: environ un quart pour le Botswana, plus de la moitié pour le Lesotho et les deux tiers pour le Swaziland en 2006.

28. Sur les trois pays, le Botswana a enregistré une baisse lente mais statistiquement significative de sa part de recettes, du fait de la stagnation des recettes tirées des taxes et des redevances sur les minerais. La forte tendance positive des recettes du Lesotho est le résultat direct des droits de douane de la SACU, qui sont passés de 20 % du PIB en 2000 à près de 40 % en 2006 et 2007. Cette catégorie de recettes, relativement inflexible et énoncée dans un Traité, risque de diminuer si la crise mondiale entraîne une détérioration du taux de croissance de l'Afrique du Sud. Pour maintenir leur niveau élevé de recettes, ces pays doivent mettre davantage l'accent sur l'impôt direct. L'Afrique du Sud est le seul autre pays du groupe dont les recettes représentent régulièrement plus de 20 % du PIB. Cependant, depuis qu'elle a décidé de réduire son déficit, on observe une forte tendance à la baisse des dépenses publiques (tableau 3).

29. On constate entre les huit autres pays les disparités considérables de recettes qui sont possibles dans le cas de pays à faible revenu. Sur les 12 pays considérés, le Rwanda a la part moyenne de recettes fiscales la plus faible, même si l'on exclut 1994 et 1995, années où le pays était en plein conflit. La moyenne obtenue sur la période 2003-2007 est légèrement inférieure à 13 % contre près de 20 % pour le Burundi qui ne dispose que de la moitié du revenu par habitant du Rwanda, et près de 15 % pour le Malawi dont le revenu par habitant est de 40 % inférieur. La Tanzanie et l'Ouganda présentent également de faibles parts de recettes, environ 11 et 13 % sur la même période. La dépendance à l'égard de l'aide publique au développement ne semble pas avoir influé sur les recettes des pays à faible revenu, le Burundi ayant reçu le montant plus important en pourcentage du PIB des 12 pays sur la même période. Cependant, il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'examiner rigoureusement cette question, ce qui demanderait de déduire les paiements versés aux donateurs au titre de la dette et de dissocier les engagements des donateurs des décaissements effectués par les bénéficiaires.

30. La Zambie a enregistré, sur les deux décennies, des recettes constantes, rarement inférieures à 18 % du PIB et qui n'ont été inférieures à 20 % qu'à deux reprises seulement. Le Gouvernement zambien avait anticipé des augmentations importantes de recettes tirées du cuivre à la fin de la première décennie du XXI^e (voir section D)¹², mais le ralentissement de l'économie

¹² La privatisation de la production de cuivre en Zambie à la fin des années 90 et au cours des années suivantes a donné lieu à une «trêve fiscale», qui a empêché, en ce qui concerne les recettes publiques, de tirer le plus grand profit de l'envolée des cours du cuivre de 2005 à 2007. Les concessions ayant expiré ou le cours ayant dépassé le «seuil critique», les recettes tirées du cuivre ont augmenté. Pour une analyse détaillée des recettes du cuivre en Zambie, voir Weeks, Patel, Seshamani et Mukungu (2007) et Weeks, Chisala, Geda, Dagdeviren, McFinley, Saad Filho et Oya (2006).

mondiale risque d'anéantir ces espoirs, les cours du cuivre ayant chuté de quatre dollars É.-U. la livre en juin 2008, à 1,5 dollar à la fin de l'année.

31. Le tableau 3 montre qu'en partie à cause de la croissance relativement faible des recettes dans tous les pays, seuls cinq des 12 pays considérés ont enregistré, pendant les deux décennies, une augmentation importante des dépenses publiques intérieures (dépenses totales moins service de la dette extérieure) et que l'Afrique du Sud, malgré une forte augmentation des recettes, a affiché un recul constant des dépenses. Les dépenses par habitant ont été légèrement plus expansionnistes, des augmentations statistiquement significatives ayant été notées dans sept des 12 pays (tableau 4). Les dépenses en capital, essentielles à l'accroissement de la croissance potentielle, ont considérablement baissé dans trois pays, stagné dans sept autres et augmenté seulement au Lesotho et au Rwanda (tableau 5).

32. En dépit des conditionnalités externes et des engagements pris formellement par la plupart des pays, il n'y a guère eu de réduction importante des déficits budgétaires. Des dons extérieurs ont permis au Burundi et au Rwanda de réduire leur déficit, mais dans tous les autres pays, à l'exception de l'Afrique du Sud (qui a reçu des subventions dérisoires), il n'y a eu aucune tendance significative (tableau 6 et figure 1). Au vu des recettes intérieures (tableau 7 et figure 2), le déficit du Burundi montre une tendance à la hausse, comme celui de la Tanzanie. Le Mozambique affiche une réduction importante du déficit financé grâce aux ressources intérieures, même si en 2007 le déficit était pratiquement aussi important qu'il l'était au milieu des années 90. Seule la Zambie peut prétendre avoir réduit considérablement son déficit, qui est passé de plus de 12 % du PIB au cours de la période 1992 - 1995 à moins de 8 % au cours de la période 2004 - 2007.

33. Le tableau 8 résume les tendances des recettes, des dépenses et des déficits et permet de tirer les conclusions suivantes.

a) Les résultats de ces pays non pétroliers ont été mitigés, les plus fortes recettes publiques ayant été enregistrées par des pays dont la part était faible lorsqu'ils étaient en plein conflit (Burundi, Ouganda et Rwanda) ou qui ont découvert une nouvelle source importante de recettes comme le Mozambique (exportations d'énergie vers l'Afrique du Sud) ; il n'y a, dans les autres pays, aucune augmentation significative des parts de recettes;

b) La part des dépenses publiques a augmenté dans cinq des six pays, mais la part de l'investissement public n'a augmenté que dans deux pays et a baissé dans trois autres;

c) Les déficits budgétaires sont restés importants dans la plupart des pays, ne montrant aucune tendance à la baisse (ils ont augmenté dans deux pays).

34. Pour récapituler, on peut affirmer que pour ces pays non pétroliers, les années 90 et 2000 n'ont guère été celles d'un renforcement important des recettes publiques, à même de favoriser un développement accéléré. La persistance des déficits budgétaires a limité les possibilités d'emprunts intérieurs comme autre source de financement du développement. En conséquence, les pays à faible revenu restent tributaires des subventions extérieures, peut-être à un niveau insoutenable, dans le contexte d'une crise mondiale qui s'amplifie.

Tableau 2: Total des recettes publiques, hors subventions, des 12 pays considérés, en pourcentage du PIB, 1992-2007

Pays	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Tendance
Afrique du Sud	21,8	21,8	22,6	22,3	23,0	23,3	24,4	24,2	23,6	23,4	23,2	23,2	24,1	25,6	26,5	27,2	+1,1
Botswana	51,0	49,3	36,9	39,5	43,8	41,4	35,5	49,2	50,7	40,0	39,0	38,2	37,4	39,1	40,0	38,1	-1,1
Burundi	16,9	16,8	18,1	17,7	15,5	13,6	17,1	16,2	19,2	20,0	20,1	21,1	20,1	20,0	18,9	17,7	+1,4
Kenya	23,3	28,0	29,2	29,9	26,3	27,3	26,9	23,1	22,6	19,8	19,8	19,7	21,2	20,8	20,8	20,2	-2,6
Lesotho	31,5	34,2	34,4	37,5	43,5	43,3	42,8	40,3	42,8	40,8	39,3	42,6	46,7	48,2	58,4	63,8	+3,3
Malawi	18,4	16,9	16,1	17,9	17,0	15,0	18,1	17,2	18,4	17,2	17,7	16,0	16,8	18,5	17,5	19,1	nsgn
Mozambique	11,0	11,5	10,2	10,6	10,5	11,4	11,5	12,0	12,9	12,4	13,2	13,3	13,1	14,1	15,9	16,5	+2,7
Ouganda	7,8	8,9	10,7	11,1	11,6	10,6	11,6	11,8	11,3	10,4	11,7	12,2	12,7	12,8	13,1	13,4	+2,5
Rwanda	9,5	9,1	3,7	6,7	9,2	10,3	10,4	9,4	9,3	11,4	12,2	12,7	12,8	13,6	12,9	12,4	+4,7
Swaziland	30,1	28,3	28,4	30,5	28,8	29,9	29,6	30,4	28,3	26,2	25,0	24,7	30,8	32,1	41,7	37,9	nsgn
Tanzanie	10,6	12,0	12,5	13,2	13,5	12,0	11,5	11,3	12,0	9,3	9,7	10,1	10,4	11,1	12,0	13,5	nsgn
Zambie	<u>18,4</u>	<u>15,9</u>	<u>21,2</u>	<u>19,8</u>	<u>20,7</u>	<u>19,9</u>	<u>18,8</u>	<u>17,7</u>	<u>19,4</u>	<u>18,1</u>	<u>17,0</u>	<u>18,0</u>	<u>18,2</u>	<u>17,4</u>	<u>16,9</u>	<u>19,1</u>	<u>nsgn</u>
Moyenne	20,9	21,1	20,3	21,4	21,9	21,5	21,5	21,9	22,5	20,7	20,7	21,0	22,0	22,8	24,6	24,9	nsgn

Tableau 3: Total des dépenses publiques hors service de la dette, des 12 pays considérés, en pourcentage du PIB, 1992-2006

Pays	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tendance
Afrique du Sud	30,2	30,9	25,5	24,5	24,6	22,6	23,4	22,9	22,6	21,2	20,4	23,4	24,6	24,8	23,9	-1,4
Botswana	39,9	40,7	33,7	35,9	33,2	35,0	40,8	41,9	40,4	43,2	43,6	38,7	36,5	32,2	29,3	nsgn
Burundi	24,7	25,2	20,0	20,6	17,5	18,8	19,8	21,6	21,2	23,7	22,0	29,8	26,2	31,7	33,7	+2,7
Kenya	25,8	24,0	18,5	20,9	22,6	24,0	23,2	18,0	22,5	20,0	20,3	19,4	20,3	21,0	22,5	nsgn
Lesotho	30,8	31,0	31,4	35,2	42,6	40,1	43,4	54,0	41,4	35,6	38,7	40,1	40,4	41,4	43,6	+1,9
Malawi	19,8	19,0	25,8	24,2	20,5	17,3	22,7	22,7	25,9	22,9	23,2	22,4	27,1	30,2	30,4	+2,4
Mozambique	30,4	27,1	33,6	23,5	22,8	20,0	19,7	22,6	24,2	29,9	28,6	25,3	24,0	21,5	27,7	nsgn
Ouganda	15,8	15,2	15,1	15,2	15,7	14,3	17,0	24,4	20,5	20,1	23,2	21,7	21,9	19,3	19,2	+2,9
Rwanda	19,5	22,5	15,5	18,4	21,0	18,3	17,5	17,5	16,2	19,8	21,1	21,2	22,7	24,6	23,0	nsgn
Swaziland	33,0	32,2	32,4	29,5	28,3	25,5	27,8	30,7	28,5	27,9	28,4	27,2	34,2	33,1	30,4	nsgn
Tanzanie	14,4	13,2	14,2	13,0	10,9	13,5	14,2	16,4	15,4	13,3	16,5	15,6	17,0	19,2	21,0	+2,8
Zambie	<u>19,0</u>	<u>17,5</u>	<u>21,6</u>	<u>23,9</u>	<u>24,0</u>	<u>22,4</u>	<u>26,7</u>	<u>24,7</u>	<u>26,1</u>	<u>25,4</u>	<u>24,2</u>	<u>17,7</u>	<u>17,4</u>	<u>21,5</u>	<u>21,5</u>	<u>nsgn</u>
Moyenne	25,3	24,9	24,0	23,7	23,6	22,6	24,7	26,5	25,4	25,2	25,8	25,2	26,0	26,7	27,2	+0,8

Tableau 4: Total des dépenses publiques hors service de la dette par habitant pour les 12 pays considérés, 1992-2006

Pays	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tendance
Afrique du Sud	885	897	749	726	743	685	695	681	683	646	637	747	810	852	852	nsgn
Botswana	1035	1046	873	948	904	1027	1299	1406	1444	1602	1688	1573	1559	1410	1298	+4,0
Burundi	38	36	27	25	19	20	22	24	23	25	24	31	27	32	34	nsgn
Kenya	109	99	76	87	96	99	96	74	91	82	82	78	84	89	99	nsgn
Lesotho	122	126	130	150	195	195	198	242	187	162	179	189	196	205	230	+3,4
Malawi	25	26	32	34	31	26	35	35	39	32	30	30	37	42	44	+2,6
Mozambique	53	49	63	44	44	42	44	54	57	76	77	71	71	67	91	+4,1
Ouganda	28	28	28	31	34	31	38	57	49	49	58	55	57	52	53	+7,0
Rwanda	54	62	23	37	46	42	40	39	36	45	51	51	56	63	60	nsgn
Swaziland	428	419	422	386	374	338	369	410	379	369	379	368	466	457	426	nsgn
Tanzanie	38	34	36	32	27	34	36	43	40	36	46	45	51	60	68	+4,4
Zambie	66	63	69	73	76	72	82	76	81	81	78	59	60	77	80	<u>nsgn</u>
Moyenne	240	240	211	214	216	218	246	262	259	267	277	275	289	284	278	+2,1

Tableau 5: Investissement public des 12 pays considérés, en pourcentage du PIB, 1992-2006

Pays	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tendance
Afrique du Sud	10,0	10,8	7,7	8,5	8,5	7,9	7,9	7,8	7,5	6,7	6,4	5,9	6,1	6,6	6,6	-3,4
Botswana	15,8	14,7	7,6	9,3	9,2	10,1	14,8	16,2	19,3	24,4	23,1	17,1	15,3	11,5	10,2	nsgn
Burundi	9,2	8,6	7,1	5,4	1,1	5,1	6,1	7,1	6,7	7,3	6,7	12,2	13,7	10,3	8,9	nsgn
Kenya	18,6	21,2	16,3	16,5	14,5	13,6	11,7	7,6	12,1	7,8	7,3	5,3	4,8	6,7	8,1	-9,5
Lesotho	18,7	18,5	17,4	20,3	29,2	26,5	27,0	39,3	27,9	25,0	29,0	27,4	26,5	27,9	28,0	+3,0
Malawi	6,5	4,8	7,7	6,6	5,0	6,1	7,9	9,6	6,6	7,2	8,1	8,3	na	na	na	nsgn
Mozambique	23,2	22,3	26,9	23,2	21,1	16,3	14,6	16,7	17,6	23,2	21,1	16,6	14,6	12,5	17,5	-3,2
Ouganda	10,2	8,9	7,2	6,4	6,4	3,6	6,4	13,7	8,1	7,2	9,2	8,3	8,7	7,0	6,1	nsgn
Rwanda	6,0	9,3	4,9	9,7	10,8	9,9	8,5	8,1	7,7	9,2	10,3	7,4	11,2	12,4	10,7	+3,0
Swaziland	12,0	10,2	10,4	8,4	5,9	4,4	7,7	8,6	6,4	12,1	11,4	10,0	14,0	8,1	4,2	nsgn
Tanzanie	,1	-1,0	1,3	6,0	3,5	7,4	9,3	11,2	6,7	3,4	5,2	1,7	2,2	3,3	3,8	nsgn
Zambie	<u>16,2</u>	<u>11,1</u>	<u>20,5</u>	<u>17,3</u>	<u>13,9</u>	<u>11,6</u>	<u>17,6</u>	<u>16,8</u>	<u>22,6</u>	<u>20,5</u>	<u>18,7</u>	<u>16,4</u>	<u>8,6</u>	<u>16,2</u>	<u>12,9</u>	<u>nsgn</u>
Moyenne	12,2	11,6	11,2	11,5	10,8	10,2	11,6	13,6	12,4	12,8	13,0	11,4	11,4	11,1	10,7	nsgn

Tableau 6: Déficit budgétaire, avec subventions, des 12 pays considérés, en pourcentage du PIB, 1992-2007

Pays	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Tendance
Afrique du Sud	-8,4	-9,1	-5,1	-4,5	-4,6	-3,8	-2,3	-2,0	-2,0	-1,6	-1,6	-2,0	-1,6	-0,6	0,4	0,9	+0,6
Botswana	9,9	8,4	1,6	2,0	7,8	5,0	-6,0	6,4	9,3	-4,0	-5,7	-1,0	,9	6,7	10,7	8,2	nsgn
Burundi	-2,9	-3,6	-4,3	-4,9	-10,1	-5,3	-5,2	-6,7	-1,9	-5,2	-1,6	-2,5	-3,5	-2,9	-1,9	0,7	+3,6
Kenya	-9,6	-6,6	-1,1	-0,2	-2,9	-1,7	0,0	0,7	-2,0	-2,3	-3,9	-1,7	-0,1	-1,7	-2,5	-3,2	nsgn
Lesotho	2,4	2,3	3,9	2,8	3,0	1,8	-2,8	-16,2	-2,3	0,6	-3,8	-0,4	5,6	4,8	13,4	15,1	nsgn
Malawi	-12,0	-5,3	17,1	-5,8	-2,8	-5,6	-5,1	-5,6	-5,8	-7,9	-12,1	-4,7	-4,8	-1,1	-1,3	-2,8	nsgn
Mozambique	-7,0	-5,1	-8,2	-5,0	-5,2	-2,5	-2,4	-1,5	-5,6	-6,6	-7,9	-4,2	-4,4	-2,2	-1,4	-5,6	nsgn
Ouganda	-3,4	-4,1	-3,1	-2,1	-1,9	-1,1	-2,7	-9,1	-2,6	-5,3	-5,7	-4,3	-1,7	-0,6	-0,8	-2,3	nsgn
Rwanda	-9,0	-8,2	-11,6	-2,4	-5,7	-2,5	-2,9	-3,8	0,7	-1,1	-1,1	-2,1	-0,2	0,6	-0,4	-0,6	+0,7
Swaziland	-3,6	-5,1	-5,5	-0,3	-1,3	2,8	0,5	-1,5	-1,4	-2,5	-3,6	-2,9	-4,7	-1,6	10,4	-0,4	nsgn
Tanzanie	-5,3	-2,6	-3,9	-2,1	2,0	-0,7	-1,6	-3,3	-1,6	-1,1	-2,6	-1,2	-2,7	-2,8	-4,7	-3,9	nsgn
Zambie	<u>-2,5</u>	<u>-5,6</u>	<u>-6,8</u>	<u>-3,8</u>	<u>-5,4</u>	<u>-4,1</u>	<u>-8,0</u>	<u>-4,0</u>	<u>-7,0</u>	<u>-6,9</u>	<u>-5,6</u>	<u>-6,0</u>	<u>-2,9</u>	<u>-2,7</u>	<u>-3,0</u>	<u>-1,7</u>	<u>nsgn</u>
Moyenne	-4,3	-3,8	-2,7	-2,7	-2,6	-2,1	-3,7	-5,2	-2,4	-4,0	-4,8	-2,6	-2,1	-1,2	-0,8	-0,4	nsgn

Tableau 7: Déficit budgétaire, hors subventions, des 12 pays considérés, en pourcentage du PIB, 1992-2007

Pays	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Tendance
Afrique du Sud	-8,4	-9,1	-5,1	-4,5	-4,6	-3,8	-2,3	-2,0	-2,0	-1,6	-1,6	-2,0	-1,6	-0,6	0,4	0,9	+0,6
Botswana	8,8	6,6	1,0	1,7	7,3	4,4	-6,7	5,9	9,1	-4,1	-5,8	-1,2	0,3	6,4	10,1	7,6	nsgn
Burundi	-11,5	-12,3	-6,4	-6,8	-5,6	-8,3	-6,1	-9,1	-5,0	-7,2	-5,7	-13,8	-19,7	-16,8	-19,3	-21,0	-0,9
Kenya	-11,0	-7,7	-2,3	-1,4	-3,4	-1,8	-1,0	-0,3	-4,6	-4,0	-4,6	-3,6	-1,3	-3,0	-3,6	-4,1	nsgn
Lesotho	-2,0	0,5	0,5	-0,8	-2,1	-0,3	-5,2	-18,5	-4,3	-2,2	-7,4	-3,1	3,0	2,7	12,3	12,3	nsgn
Malawi	-14,4	-8,3	-28,1	-13,9	-7,3	-9,0	-11,4	-12,5	-14,9	-14,8	-19,0	-12,6	-15,1	-12,8	-14,2	-16,1	nsgn
Mozambique	-24,0	-22,2	-29,7	-20,8	-17,0	-11,7	-10,8	-13,2	-13,7	-19,9	-17,3	-13,9	-12,3	-8,8	-12,7	-18,7	+0,9
Ouganda	-12,0	-11,1	-8,2	-6,5	-6,6	-6,3	-7,7	-14,8	-10,5	-10,6	-12,7	-10,9	-10,7	-8,5	-7,3	-8,6	nsgn
Rwanda	-11,0	-14,5	-12,4	-13,3	-13,1	-9,2	-8,1	-9,7	-8,9	-9,5	-9,9	-9,8	-11,3	-12,1	-11,3	-13,0	nsgn
Swaziland	-5,2	-6,0	-6,3	-0,4	-1,7	2,5	-0,3	-2,8	-2,6	-3,6	-5,0	-3,9	-5,4	-2,6	9,6	-1,2	nsgn
Tanzanie	-9,1	-6,4	-5,9	-4,3	-1,6	-3,7	-5,6	-7,8	-5,3	-5,6	-7,9	-6,4	-7,7	-9,2	-9,9	-8,6	-0,2
Zambie	<u>-12,8</u>	<u>-13,6</u>	<u>-12,4</u>	<u>-12,9</u>	<u>-11,5</u>	<u>-9,2</u>	<u>-14,6</u>	<u>-12,0</u>	<u>-12,7</u>	<u>-12,6</u>	<u>-13,6</u>	<u>-13,0</u>	<u>-8,4</u>	<u>-8,3</u>	<u>-6,2</u>	<u>-6,7</u>	<u>+0,4</u>
Moyenne	-9,4	-8,5	-9,7	-7,3	-5,8	-5,1	-6,9	-9,2	-6,6	-8,2	-9,3	-7,3	-7,5	-6,5	-6,6	-6,7	nsgn

Tableau 8: Résumé des tendances en matière de recettes, de dépenses et de déficits publics des 12 pays considérés, 1992-2007

Pays	Recettes /PIB	Dépenses /PIB	Dépenses par habitant	Investissement. /PIB	Déficit avec subventions /PIB	Déficit hors subventions /PIB
Afrique du Sud	+1,1	-1,4	nsgn	-3,4	+0,6	+0,6
Botswana	-1,1	nsgn	+4,0	nsgn	nsgn	nsgn
Burundi	+1,4	+2,7	nsgn	nsgn	+3,6	-0,9
Kenya	-2,6	nsgn	nsgn	-9,5	nsgn	nsgn
Lesotho	+3,3	+1,9	+3,4	+3,0	nsgn	nsgn
Malawi	nsgn	+2,4	+2,6	nsgn	nsgn	nsgn
Mozambique	+2,7	nsgn	+4,1	-3,2	nsgn	+0,9
Ouganda	+2,5	+2,9	+7,0	nsgn	nsgn	nsgn
Rwanda	+4,7	nsgn	nsgn	+3,0	+0,7	nsgn
Swaziland	nsgn	nsgn	nsgn	nsgn	nsgn	nsgn
Tanzanie	nsgn	+2,8	+4,4	nsgn	nsgn	-0,2
Zambie	nsgn	nsgn	nsgn	nsgn	nsgn	+0,4
Moyenne	nsgn	+0,8	+2,1	nsgn	nsgn	nsgn
moins, nsgn, plus	2/4/6	1/6/5	0/6/6	3/7/2	0/9/3	2/7/3

Notes:

Recettes: Recettes publiques, hors subventions, en pourcentage du PIB

Dépenses /PIB: dépenses publiques moins le service de la dette extérieure en pourcentage du PIB

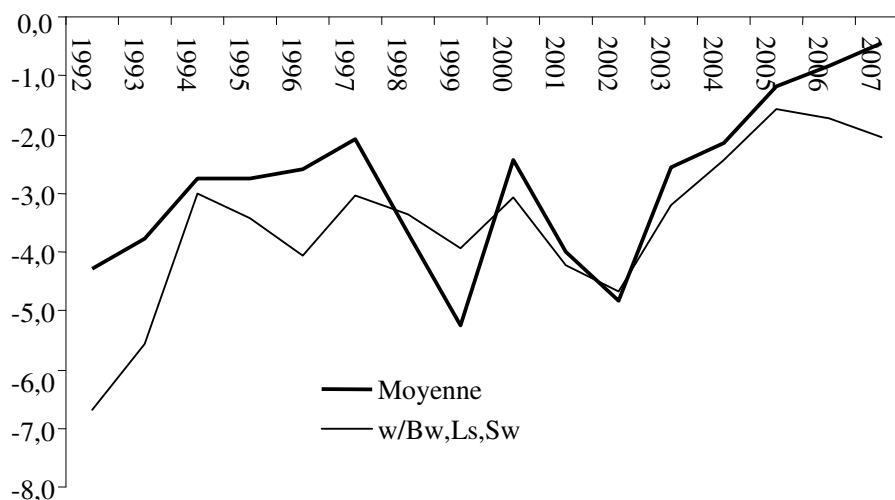
Dépenses par habitant: dépenses publiques moins le service de la dette par habitant

Investissement/PIB: investissement public en pourcentage du PIB

Déficit avec subventions /PIB: déficit budgétaire, subventions au titre de l'APD comprises, en pourcentage du PIB

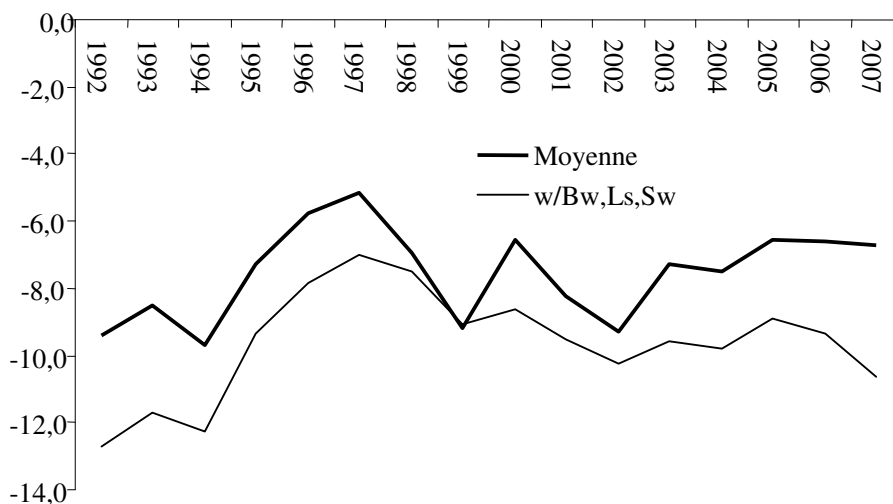
Déficit hors subventions /PIB: déficit budgétaire, subventions non comprises, en pourcentage du PIB

Figure 1: Total du déficit budgétaire, avec subventions, pour les 12 pays d'Afrique, orientale, centrale et australe, 1992-2007



Note: w/Bw,Ls,Sw :sans le Botswana, le Lesotho et le Swaziland

Figure 2: Total du déficit budgétaire, hors subventions, pour les 12 pays d'Afrique, orientale, centrale et australe, 1992-2007



Note: w/Bw,Ls,Sw :sans le Botswana, le Lesotho et le Swaziland

b) Afrique du Nord

35. Pour bien des raisons, l'Afrique du Nord présente en matière de politique budgétaire un tableau tout à fait différent que celui des pays subsahariens. Tout d'abord, dans leur ensemble, les pays d'Afrique du Nord sont beaucoup plus développés, si on se fonde sur le revenu par habitant ou la part de l'industrie dans la production totale. Ensuite, trois de ces pays, l'Algérie, la Libye et l'Égypte, sont exportateurs d'hydrocarbures, les deux premiers étant respectivement les deuxième et troisième producteurs du continent (derrière le Nigéria). Enfin, les deux autres, à savoir le Maroc et la Tunisie, sont étroitement liés à l'Europe occidentale par le commerce et le tourisme. Pour toutes ces raisons, les possibilités de recettes pour cette sous-région sont nettement meilleures que pour les pays d'Afrique subsaharienne, excepté l'Afrique du Sud.

36. Hors la Tunisie, les taux de croissance pour les cinq pays d'Afrique du Nord ont été faibles dans les années 90, encore que le ralentissement de la croissance démographique a permis une augmentation du revenu par habitant dans quatre de ces pays (voir tableau 9; pas de données sur la Libye)¹³. Pendant les années 2000 les taux de croissance ont légèrement augmenté (ou n'ont pas chuté, s'agissant de la Tunisie). Le Maroc et la Tunisie, dont les exportations de pétrole sont négligeables, ont eu des taux d'inflation faibles, à la différence de l'Algérie et de la Libye qui, pendant les deux décennies, ont connu des taux à deux chiffres; l'inflation est toutefois en net recul depuis le début des années 2000 en Algérie.

37. Les statistiques du tableau 10 (recettes fiscales) montrent l'effet stimulant des cours internationaux des hydrocarbures sur les recettes publiques des pays producteurs. Dans les années 90, quand le cours du pétrole était bas, la part des recettes publiques dans le PIB pour l'Algérie était la même que pour la Tunisie (on ne dispose de données ni sur la Libye ni sur le Maroc). Dans les années 2000, cette part est passée à plus de 40% du PIB pour l'Algérie, s'établissant en

¹³ Au milieu des années 2000, les taux annuels d'accroissement de la population étaient comme suit: Algérie:1,2% ; Égypte: 1,6% ; Libye: 2,2%; Maroc: 1,5% et Tunisie 1%.

moyenne à presque 40%. Contrairement aux pays subsahariens, tous les pays d'Afrique du Nord pour lesquels on dispose de données présentaient de faibles déficits budgétaires réduits. La hausse des prix du pétrole dans les années 2000 a permis à l'Algérie de disposer d'un surplus budgétaire considérable et à la Tunisie de ramener son déficit, le plus important du groupe, à un niveau susceptible de satisfaire le strict critère de Maastricht (3%).

38. Pour ces cinq pays, les enjeux sont clairs. Grâce à leur énorme potentiel de recettes, ils sont en mesure de mobiliser des fonds publics pour atténuer la pauvreté (plutôt faible comparée au reste du continent) et stimuler la croissance. Pour la Libye et l'Algérie, le plus difficile est de diversifier leur production pour devenir moins vulnérable face à la baisse du cours du pétrole. Les statistiques du tableau 10 ont été établies avant la chute brutale du cours mondial en 2008, qui a dû exercer une forte tension sur les finances publiques de ces deux pays. Pour le Maroc et la Tunisie, il se peut que la baisse du cours du pétrole ait, dans l'immédiat, favorisé la croissance, même si la même récession mondiale qui est à l'origine de la chute des prix du pétrole devrait aussi avoir entraîné une contraction des exportations.

c) Pays subsahariens exportateurs de pétrole

39. On compte en Afrique subsaharienne sept grands pays exportateurs de pétrole, même si deux seulement, l'Angola et le Nigéria, sont d'importants fournisseurs du marché mondial, avec respectivement plus d'un million et plus de deux millions de barils par jour. Pour les quatre autres, le pétrole est le principal moteur de la croissance économique. C'est le cas, notamment, de la Guinée équatoriale, peuplée de moins d'un million d'habitants. Pour ces pays, plus encore que pour l'Algérie et la Libye, la diversification économique est le principal enjeu.

40. De manière générale, les pays subsahariens exportateurs de pétrole sont aux prises avec l'inflation et ce, même si on exclut l'Angola qui semble avoir maîtrisé les fluctuations des prix vers le milieu des années 2000. Son passage d'une hyperinflation à une inflation forte, puis modérée, a coïncidé avec l'atténuation du conflit armé. Le Nigéria, qui connaît des tensions politiques, quoique sans commune mesure avec le conflit angolais, a souffert d'une forte inflation chronique, sauf pour une courte période à la fin des années 90. Cette inflation, à l'instar de celle enregistrée en Guinée équatoriale, peut s'expliquer par une demande intérieure excessive provoquée par le boom pétrolier.

41. On ne dispose malheureusement pas de données cohérentes et comparables concernant les recettes publiques et le déficit budgétaire sur aucun des sept pays. Mais, même sans ces données, on peut tirer quelques conclusions générales. Sans leur pétrole, ces pays seraient tous des pays à bas revenus et très dépendants de l'agriculture. Le fait que le secteur pétrolier est en plein essor alors que tous les autres secteurs restent sous-développés les met à la merci de l'inflation, puisque l'offre dans les secteurs non pétroliers est relativement inélastique. Les pressions inflationnistes structurelles rendent nécessaires des excédents budgétaires pour maintenir la stabilité macroéconomique. Une bonne façon de tirer parti de ces surplus pour favoriser le développement est la création de «fonds de réserve», dans lesquels une bonne partie des recettes pétrolières en périodes haussières est déposée, pour servir plus tard à compenser la baisse de recettes due à une chute des cours.

42. Faute de recourir à des fonds de réserve et de les utiliser rationnellement, ces pays s'exposeraient à une inflation chronique, à une grave instabilité cyclique et, à terme, à la dépendance vis-à-vis d'un seul produit d'exportation. Utilisé comme il se doit, un fonds de réserve peut contrecarrer l'appréciation monétaire et l'explosion des biens non échangeables, qui

alimentent ce qu'on appelle le «syndrome hollandais». En privilégiant l'investissement public, les décideurs peuvent rationner les dépenses pour réduire la tendance à la «surchauffe» de l'économie observée dans les pays pétroliers. Comme nous le verrons, la difficulté pour les pays non producteurs de pétrole est de gérer les déficits budgétaires, tandis que pour ceux qui en produisent, c'est de générer des excédents budgétaires et de les gérer.

d) Afrique de l'Ouest

43. La présente section traite des pays non producteurs de pétrole d'Afrique de l'Ouest, dont plusieurs comptent parmi les plus petits du continent tant en termes de superficie que de population. Ces pays présentent des profils écologiques bien distincts: d'un côté, les pays côtiers recevant de fortes précipitations et de l'autre, les pays arides du Sahel. Par conséquent, on doit se garder de généraliser, même quand il s'agit de politique budgétaire, d'autant que les possibilités déjà limitées de générer des recettes publiques ont été sérieusement entamées par des conflits internes dans plusieurs pays. C'est le cas notamment du Libéria et de la Sierra Leone, qui ont souffert de longues guerres civiles, avec leur cortège de destruction et de souffrances humaines.

44. Entre 1990 et 2007, les taux de croissance des 16 pays d'Afrique de l'Ouest non producteurs de pétrole ont été très bas. Si on prend 3% comme taux de référence s'agissant de l'augmentation du revenu par habitant, on constate que ce chiffre n'a été atteint ou dépassé que pendant à peine plus de la moitié (56%) de la période considérée pour les 16 pays, et pendant moins de temps encore dans le cas de la Côte d'Ivoire, de la Guinée-Bissau, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal, de la Sierra Leone et du Togo. Dans ces sept pays et au Libéria, le revenu par habitant n'a cessé de chuter. Étant donné ces statistiques et les piètres résultats enregistrés dans d'autres pays comme la Gambie, le Mali et le Cameroun, il est clair qu'en Afrique de l'Ouest la priorité doit être d'augmenter le taux de croissance.

45. Comme on le verra dans la section suivante, pour que le taux de croissance augmente, il faut mettre en œuvre une politique budgétaire active, axée sur un déficit budgétaire anticyclique et l'investissement public. L'efficacité du financement par le déficit est limitée par le risque d'inflation, ainsi qu'il ressort du tableau 13 indiquant les taux d'inflation dans les 16 pays pour la période 1990- 2007. Ces pays se répartissent en deux catégories, ceux connaissant une inflation à deux chiffres et ceux où l'inflation est à moins de 10%. On trouve dans la première catégorie le Ghana (plus de 20% au cours de la période considérée), la Guinée (près de 20% dans les années 2000), la Guinée-Bissau (presque 40% dans les années 90, mais pratiquement 0% dans les années 2000) et la Sierra Leone (plus de 40% dans les années 90). Toutefois, seuls les deux premiers pays ont affiché une inflation à deux chiffres dans les années 2000. Pour les 12 autres pays, les taux d'inflation se sont situés en dessous de 10% pendant toute la période. Ces taux montrent que les pouvoirs publics de la sous- région ont, pour la plupart, appliqué une politique budgétaire active, parvenant à maintenir des déficits modérés sans alimenter l'inflation. Pour être non inflationniste, une politique budgétaire active doit obéir aux principes directeurs exposés à la section 2 ci-après.

e) Autres pays subsahariens

46. L'enquête sur les indicateurs budgétaires s'achève par deux pays de la corne de l'Afrique (Érythrée et Éthiopie), trois du centre-ouest et du sud-ouest du continent (République démocratique du Congo, République centrafricaine et Namibie) et deux îles (Madagascar et Maurice). Le deuxième de ces sept pays par la taille, la RDC a souffert d'un grave conflit interne, compliqué par l'intervention militaire de plusieurs pays voisins. Pour autant, il n'a pas été le

dernier du groupe en termes de croissance (voir tableau 16). C'est à la République centrafricaine qu'est revenue cette place peu enviable, avec pratiquement 1% de taux de croissance annuelle sur la période considérée (le plus bas de tout le continent pour les deux décennies). En revanche, le plus grand pays du groupe, l'Éthiopie, a bénéficié d'un taux de croissance de 8% dans les années 2000 en dépit d'une guerre frontalière avec sa voisine, l'Érythrée.

47. Cinq des sept pays ont connu des taux d'inflation bas ou modérés, les exceptions étant la RDC et Madagascar. Avec l'Angola, la RDC a été le seul pays de la région à connaître une hyperinflation, même si celle-ci a diminué tout en restant supérieur à 10%.. Dans ce pays, la maîtrise après 2003 de l'inflation est davantage fonction de la stabilité politique que de la politique budgétaire. Sur les six autres pays, Madagascar est le seul où la stabilité des prix pourrait faire obstacle à une politique budgétaire active.

48. Les données incomplètes dont on dispose révèlent une grande diversité de résultats en matière de recettes (voir tableau 17). La Namibie, grâce à ses richesses minières, et Maurice, en raison de son niveau de développement relativement élevé, affichent un solide potentiel financier, avec des recettes publiques représentant plus de 30% du PIB pour la première et plus de 20% pour la seconde. Excepté pour Maurice et la RDC, les données sur les déficits budgétaires ne permettent pas de tirer des conclusions de portée générale. Dans le cas de l'Éthiopie et de l'Érythrée, les données, disponibles, qui ne permettent pas de comparaisons en raison de problèmes de définition, font toutefois apparaître des déficits budgétaires relativement élevés. Plusieurs des pays appartenant à ce groupe ont probablement accusé d'importants déficits budgétaires qui ont dû contrarier la mise en œuvre d'une politique budgétaire active en dépit de taux d'inflation modérés. Il y a le risque particulièrement préoccupant de voir s'accroître la dette publique intérieure, ce qui grèverait lourdement le budget de l'État au titre du service de la dette.

Tableau 9: Croissance du PIB et inflation dans les cinq pays d'Afrique du Nord, 1990-2007

	<u>Croissance du PIB</u>						<u>Inflation</u>					
	<u>Algérie</u>	<u>Égypte</u>	<u>Libye</u>	<u>Maroc</u>	<u>Tunisie</u>	<u>Moyenne</u>	<u>Algérie</u>	<u>Égypte</u>	<u>Libye</u>	<u>Maroc</u>	<u>Tunisie</u>	<u>Moyenne</u>
1990	1	6	na	4	6	4	30	18	na	5	4	14
1991	-1	1	na	7	4	3	54	14	na	7	7	21
1992	2	4	na	-4	8	3	22	20	na	4	6	13
1993	-2	3	na	-1	2	1	14	8	na	4	5	8
1994	-1	4	na	10	3	4	29	8	na	2	5	11
1995	4	5	na	-7	2	1	29	11	na	8	5	13
1996	4	5	na	12	7	7	24	7	na	1	4	9
1997	1	5	na	-2	5	2	7	10	na	2	4	6
1998	5	4	na	8	5	6	-3	4	na	12	3	4
1999	3	6	na	1	6	4	11	1	na	1	3	4
2000	2	5	1	2	5	3	25	5	24	-1	3	11
2001	3	4	5	8	5	5	1	2	-2	1	3	1
2002	5	2	3	3	2	3	2	3	30	1	2	8
2003	7	3	-3	6	6	4	8	7	30	1	2	10
2004	5	4	5	5	6	5	11	12	23	1	3	10
2005	5	4	6	3	4	4	16	6	29	1	3	11
2006	2	7	5	8	6	6	11	7	14	2	4	8
2007	3	7	7	3	6	5	7	13	5	4	2	6
Moyenne												
1990-99	2	4	na	3	5	3	22	10	na	5	5	10
2000-07	4	5	4	5	5	4	10	7	19	1	3	8
Écart type												
1990-99	1,5	0,3	na	2,3	0,4	0,6	0,7	0,6	na	0,8	0,3	0,5
2000-07	0,4	0,4	0,9	0,5	0,3	0,2	0,8	0,6	0,6	1,1	0,3	0,4

Source: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>

Tableau 10: Recettes et déficit de trésorerie en pourcentage du PIB pour les cinq pays d'Afrique du Nord, 1990-2007

	<u>Recettes /PIB</u>						<u>Déficit/PIB</u>					
	<u>Algérie</u>	<u>Égypte</u>	<u>Libye</u>	<u>Maroc</u>	<u>Tunisie</u>	<u>Moyenne</u>	<u>Algérie</u>	<u>Égypte</u>	<u>Libye</u>	<u>Maroc</u>	<u>Tunisie</u>	<u>Moyenne</u>
1990	na	23	na	na	31	27	na	-2	na	na	-3	-3
1991	na	30	na	na	29	30	na	2	na	na	-5	-2
1992	na	33	na	na	29	31	na	-1	na	na	-2	-2
1993	na	35	na	na	30	33	na	4	na	na	-2	1
1994	29	37	na	na	31	32	-4	3	na	na	-1	-1
1995	30	35	na	na	30	32	-1	3	na	na	-2	0
1996	32	29	na	na	30	30	3	-1	na	na	-3	0
1997	33	26	na	na	29	29	2	-2	na	na	-3	-1
1998	27	na	na	na	29	28	-4	s	na	na	0	-2
1999	29	na	na	na	29	29	-1	na	na	na	-2	-2
2000	38	na	na	na	29	34	10	na	na	na	-3	4
2001	35	na	na	na	29	32	4	na	na	na	-2	1
2002	35	30	na	30	30	31	1	-3	na	-3	-2	-2
2003	38	29	na	29	29	31	5	-3	na	-3	-2	-1
2004	37	30	na	30	29	32	5	-2	na	-2	-3	-1
2005	42	31	na	31	29	33	14	-2	na	-2	-3	2
2006	43	31	na	31	29	34	14	1	na	1	-3	3
2007	40	35	na	35	30	<u>35</u>	6	3	na	3	-2	<u>3</u>
Moyenne												
1990-99	30	31	na	na	30	30	-1	1	na	na	-2	-1
2000-07	39	31	na	31	29	33	7	-1	na	-1	-3	1

Source: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>

Tableau 11: Croissance du PIB et inflation dans les sept pays subsahariens exportateurs de pétrole, 1990- 2007

Années	<u>Croissance du PIB</u>								<u>Inflation</u>							
	Angola (1 250)	Rép. Congo (227)	Guinée équat. (356)	Gabon (226)	Nigéria (2600)	Soudan (363)	Tchad (249)	Moyenne	Angola	Rép. Congo	Guinée équat.	Gabon	Nigéria	Soudan	Tchad	Moyenne
1990	-1	1	3	5	8	-5	-4	1	11	-1	-2	15	7	66	8	16
1991	-1	2	-1	6	5	8	9	5	165	-1	4	-11	20	89	3	17
1992	-7	3	11	-3	3	7	8	2	253	-2	0	0	84	109	-13	30
1993	-25	-1	6	4	2	5	-16	-5	1253	-1	-1	-1	53	97	-1	24
1994	4	-6	5	4	0	1	10	2	2125	37	54	47	28	159	44	62
1995	10	4	14	5	2	6	1	5	1895	3	3	1	56	105	9	30
1996	11	4	29	4	4	6	2	5	5400	18	25	14	37	33	11	23
1997	8	-1	71	6	3	11	6	6	94	5	28	1	1	48	4	15
1998	7	4	22	3	2	4	7	5	35	-18	-24	-18	-6	18	7	-7
1999	3	-3	41	-9	1	3	-1	-1	557	29	41	19	12	16	-8	18
2000	3	8	13	-2	5	8	-1	4	418	47	47	28	38	9	5	29
2001	3	4	62	2	3	6	12	5	108	-14	-12	-6	11	2	14	-1
2002	14	5	21	-1	2	5	8	6	121	-2	-2	-1	31	8	2	6
2003	3	2	13	2	10	7	15	7	103	-3	1	-1	11	10	0	3
2004	11	4	32	1	11	5	34	11	43	7	14	6	21	15	10	12
2005	21	8	7	3	5	6	8	9	34	30	44	17	20	12	23	24
2006	19	6	-6	1	6	11	0	7	15	19	19	8	20	6	6	13
2007	<u>21</u>	<u>-2</u>	<u>13</u>	<u>6</u>	<u>6</u>	<u>10</u>	<u>1</u>	<u>7</u>	<u>7</u>	<u>-8</u>	<u>-6</u>	<u>5</u>	<u>5</u>	<u>7</u>	<u>2</u>	<u>1</u>
Moyenne																
1990-99	1	1	20	3	3	5	2	2	702	8	13	7	25	45	7	17
2000-07	12	4	19	2	6	7	10	7	106	10	13	7	20	9	8	11
Écart type																
1990-99	11,9	4,9	1,1	1,9	0,8	0,9	3,6	1,5	2,4	2,0	1,8	2,7	1,1	1,0	2,2	1,0
2000-07	0,7	0,8	1,1	1,6	0,5	0,3		0,3	1,3	2,2	1,7	1,6	0,6	0,5	1,0	1,0

Notes: Rép. Congo: Congo-Brazzaville Guinée équat.: Guinée équatoriale. Taux de croissance moyen du PIB hors Guinée équatoriale. Taux d'inflation moyen hors Angola.

Les chiffres entre parenthèses sous le nom des pays désignent la production pétrolière de 2008 exprimée en milliers de barils par jour

Sources: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/> et <http://www.clickafrique.com/Magazine/ST014/CP0000002232.aspx>.

Tableau 12: Croissance du PIB dans les 16 pays d'Afrique de l'Ouest, 1990- 2007

<u>Années</u>	<u>Croissance du PIB</u>																
	<u>Bénin</u>	<u>Burkina Faso</u>	<u>Cameroun</u>	<u>Cap-Vert</u>	<u>Côte d'Ivoire</u>	<u>Gambie</u>	<u>Ghana</u>	<u>Guinée</u>	<u>Guinée-Bissau</u>	<u>Libéria</u>	<u>Mali</u>	<u>Mauritanie</u>	<u>Niger</u>	<u>Sénégal</u>	<u>Sierra Leone</u>	<u>Togo</u>	<u>Moyenne</u>
1990	3	-1	-6	1	-1	4	3	4	6	-51	-2	-2	-1	-1	-1	-1	0
1991	5	9	-4	1	0	3	5	3	5	-14	2	2	3	3	-1	3	3
1992	4	0	-3	3	-1	3	4	3	1	-35	8	2	-7	1	-4	1	1
1993	4	3	-3	7	-1	3	5	5	2	-33	-2	6	1	1	-15	1	1
1994	4	1	-3	7	1	0	3	4	3	-22	1	-3	4	-1	15	-1	2
1995	5	6	3	7	7	1	4	5	4	-4	6	10	3	5	8	5	5
1996	6	11	5	4	8	2	5	5	12	12	3	6	3	2	9	2	6
1997	6	6	5	5	6	5	4	5	6	106	7	-4	3	3	14	3	5
1998	5	7	5	7	5	3	5	5	-28	30	6	3	10	6	-2	6	3
1999	5	7	4	9	2	6	4	5	8	23	7	7	-1	6	2	6	5
2000	6	2	4	7	-4	6	4	2	8	26	3	2	-1	3	-1	3	3
2001	5	7	5	4	-1	6	4	4	0	3	12	3	7	5	-1	5	4
2002	4	5	4	5	-1	-3	4	4	-7	4	4	1	3	1	4	1	2
2003	4	8	4	6	-2	7	5	2	-1	-31	7	6	4	7	3	7	4
2004	3	5	4	-1	2	7	6	3	2	3	2	5	-1	6	3	6	3
2005	3	6	2	7	1	5	6	3	4	5	6	5	7	6	1	6	5
2006	4	6	3	11	1	7	6	2	2	8	5	12	5	2	4	2	5
2007	<u>5</u>	<u>4</u>	<u>4</u>	<u>7</u>	<u>2</u>	<u>6</u>	<u>6</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>9</u>	<u>3</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>5</u>	<u>2</u>	<u>5</u>	<u>4</u>
Moyenne																	
1990-99	5	5	2	5	1	4	5	4	4	3	4	3	4	4	4	4	4
2000-07	4	5	4	6	0	5	5	4	5	4	4	4	4	4	4	4	4
> 3%	83	72	56	78	22	56	89	56	44	50	56	44	33	44	33	44	56
Écart type																	
1990-99	0,2	0,8	2,7	0,5	2,9	0,4	0,2	0,2	2,7	13,2	1,0	1,3	1,2	0,7	2,5	0,7	0,5
2000-07	0,2	0,3	0,2	0,6	5,6	0,7	0,2	0,2	0,9	4,0	0,8	0,9	0,7	0,5	0,5	0,5	0,2

Note: Moyenne hors Liberia

Source: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>

Tableau 13: Inflation dans les 16 pays d'Afrique de l'Ouest, 1990- 2007

Années	Inflation																Moyenne inférieure	Moyenne supérieure
	Bénin	Burkina Faso	Cameroun	Cap-Vert	Côte d'Ivoire	Gambie	Ghana	Guinée	Guinée-Bissau	Libéria	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Sierra Leone	Togo		
1990	2	2	2	2	-5	12	31	17	30	-1	5	3	-2	-1	71	3	2	37
1991	1	-4	4	4	1	8	20	26	68	6	2	11	-5	-2	129	3	4	61
1992	3	0	-1	3	-1	7	11	26	65	-1	2	35	1	-1	82	3	5	46
1993	1	-1	16	2	6	5	32	1	49	7	3	12	-1	-1	27	-8	6	27
1994	34	15	14	8	46	4	30	1	23	5	28	11	33	34	25	36	23	20
1995	15	7	9	4	11	4	43	6	45	7	18	3	5	7	34	11	11	32
1996	7	0	3	6	5	3	40	1	39	5	5	2	5	4	26	5	7	27
1997	5	2	4	8	4	4	19	2	34	-10	1	12	3	2	16	2	4	18
1998	5	8	4	5	5	3	17	2	8	3789	0	5	3	3	27	10	6	14
1999	2	4	2	5	1	4	14	3	5	1	-3	2	2	0	25	1	3	12
2000	3	-2	3	-1	-1	4	27	11	3	-1	6	1	5	2	6	-2	3	12
2001	3	4	2	3	4	15	35	5	-5	12	-1	8	4	3	2	3	7	9
2002	8	6	3	2	5	16	23	3	4	26	16	8	3	3	-4	1	9	7
2003	2	0	0	2	1	27	29	11	-2	3	1	2	-3	1	8	-3	5	12
2004	0	4	2	6	1	12	14	21	2	1	-1	12	1	0	16	3	4	13
2005	3	-1	3	2	4	4	15	29	8	14	2	18	7	2	13	1	6	16
2006	3	-1	4	5	4	1	13	37	-1	9	4	30	2	3	12	0	6	15
2007	<u>3</u>	<u>3</u>	<u>2</u>	<u>4</u>	<u>3</u>	<u>6</u>	<u>15</u>	<u>17</u>	<u>4</u>	<u>16</u>	<u>4</u>	<u>-3</u>	<u>3</u>	<u>5</u>	<u>10</u>	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>12</u>
Moyenne																		
1990-99	8	3	6	5	7	5	26	9	37	381	6	10	4	5	46	7	7	29
2000-07	3	2	2	3	3	11	21	17	2	10	4	10	3	2	8	1	6	12
Écart type																		
1990-99	1,4	1,7	1,0	0,5	1,9	0,5	0,4	1,2	0,6	3,1	1,6	1,0	2,4	2,4	0,8	1,8	0,9	0,5
2000-07	0,7	1,8	0,5	0,8	0,6	0,8	0,4	0,7	2,5	0,9	1,4	1,1	1,1	0,6	0,8	4,3	0,3	0,3

Note: 'Moyenne inférieure': la moyenne hors Ghana, Guinée, Guinée-Bissau et Sierra Leone; 'Moyenne supérieure': moyenne de ces quatre pays. L'hyperinflation de 1998 au Libéria est exclue.

Source: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>

Tableau 14: Recettes en pourcentage du PIB des 16 Pays d'Afrique de l'Ouest, 1990-2007

Années	Recettes/PIB															Moyenne	
	Bénin	Burkina Faso	Cameroun	Cap- Vert	Côte d'Ivoire	Gambie	Ghana	Guinée	Guinée-Bissau	Libéria	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Sierra Leone		Togo
1990	na	na	14	na	na	19	12	na	na	na	na	na	na	na	6	na	13
1991	na	na	15	na	na	20	15	na	na	na	na	na	na	na	8	na	15
1992	na	na	16	na	na	21	12	na	na	na	na	na	na	na	10	na	15
1993	na	na	12	na	na	24	17	na	na	na	na	na	na	na	12	na	16
1994	na	na	10	na	18	na	na	na	na	na	na	na	na	na	13	na	14
1995	na	na	12	na	20	na	na	na	na	na	na	na	na	na	9	na	14
1996	na	na	na	na	20	na	na	na	na	na	na	na	na	15	8	na	14
1997	na	na	na	na	19	na	na	na	na	na	na	na	na	16	10	na	15
1998	na	na	15	na	18	na	na	11	na	na	na	na	na	16	7	na	13
1999	na	na	14	na	16	na	na	12	na	na	na	na	na	16	7	na	13
2000	na	na	na	na	17	na	na	na	na	na	13	na	na	17	11	na	15
2001	16	na	na	na	17	na	18	na	na	na	15	na	na	17	13	na	16
2002	17	na	na	na	18	na	18	na	na	na	14	na	na	na	12	na	16
2003	17	na	na	na	17	na	20	na	na	na	16	na	na	na	12	na	16
2004	17	13	na	na	18	na	24	na	na	na	18	na	na	na	12	15	17
2005	16	13	na	27	17	na	24	na	na	na	18	na	11	na	na	15	18
2006	17	13	na	28	18	na	22	na	na	na	17	na	13	na	na	16	18
2007	na	na	na	na	19	na	25	na	na	na	16	na	14	na	na	17	18
Moyenne																	
1990-99	na	na	14	na	19	21	14	12	na	na	na	na	na	16	9	na	14
2000-07	17	13	na	28	18	na	22	na	na	na	16	na	13	17	12	16	17

Source: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>

Tableau 15: Déficit de trésorerie en pourcentage du PIB, pour les 16 pays d'Afrique de l'Ouest, 1990-2007

Années	Recettes /PIB																
	Bénin	Burkina Faso	Cameroun	Cap-Vert	Côte d'Ivoire	Gambie	Ghana	Guinée	Guinée-Bissau	Libéria	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Sierra Leone	Togo	Moyenne
1990	na	na	-6	na	na	0	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	-3
1991	na	na	-5	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	-5
1992	na	na	-2	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	-2
1993	na	na	-1	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	-1
1994	na	na	-2	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	-2
1995	na	na	0	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	0
1996	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
1997	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
1998	na	na	1	na	na	na	na	-4	na	na	na	na	na	na	na	na	-2
1999	na	na	0	na	na	na	na	-2	na	na	na	na	na	-1	-9	na	-3
2000	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	-3	na	na	-1	-9	na	-4
2001	1	na	na	na	3	na	-7	na	na	na	-4	na	na	-2	-9	na	-3
2002	-1	na	na	na	2	na	-5	na	na	na	-4	na	na	na	-8	na	-3
2003	-2	na	na	na	-3	na	-4	na	na	na	-1	na	na	na	-6	na	-3
2004	1	-4	na	na	-2	na	-1	na	na	na	-3	na	na	na	-2	-1	-2
2005	-1	-4	na	-3	-1	na	-1	na	na	na	-2	na	-2	na	na	-6	-3
2006	0	-6	na	-2	-1	na	-7	na	na	na	na*	na	na*	na	na	-4	-3
2007	na	na	na	na	-1	na	-8	na	na	na	-6	na	-1	na	na	-1	-3
Moyenne																	
1990-99	na	na	-2	na	na	0	na	-3	na	na	na	na	na	-1	-9	na	-2
2000-07	0	-5	na	-3	0	na	-5	na	na	na	-3	na	-2	-2	-7	-3	-3

Note: Le Mali et le Niger ont affiché en 2006 l'excédent de la balance courante le plus important, suite à l'annulation de dette. Ce qui est indiqué par 'na*'

Source: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>

Tableau 16: Croissance du PIB et inflation pour les sept autres pays subsahariens, 1990-2007

	Croissance du PIB								Inflation							
	RCA	RDC	Érythrée	Éthiopie	Madagascar	Maurice	Namibie	Moyenne	RCA	RDC	Érythrée	Éthiopie	Madagascar	Maurice	Namibie	Moyenne
1990	-2	-7	na	3	3	6	2	1	2	109	na	3	11	11	4	6
1991	-1	-8	na	-7	-6	6	8	-1	-2	2202	na	19	13	9	5	9
1992	-6	-11	na	-9	1	5	7	-2	2	4078	na	16	14	6	10	10
1993	0	-13	13	13	2	6	-2	3	-3	1662	-1	13	12	8	17	8
1994	5	-4	21	3	-1	5	7	5	23	26762	10	3	42	9	16	17
1995	7	1	3	6	2	4	4	4	10	466	10	13	45	4	6	15
1996	-4	-1	9	12	2	5	3	4	2	638	9	0	18	5	14	8
1997	5	-6	8	3	4	6	4	3	1	193	4	5	7	7	7	5
1998	5	-2	2	-3	4	6	3	2	1	27	9	-1	8	6	9	5
1999	4	-4	0	5	5	6	3	3	1	442	2	1	10	7	6	5
2000	2	-7	-13	6	5	4	3	0	3	516	25	7	7	4	11	10
2001	0	-2	9	8	6	6	2	4	4	384	17	-6	7	4	14	7
2002	-1	3	3	2	-13	3	7	1	3	32	18	-4	15	7	11	8
2003	-8	6	-3	-2	10	3	3	1	-1	13	17	13	3	6	-1	6
2004	1	7	1	14	5	5	7	6	0	6	19	4	14	6	1	7
2005	2	6	3	12	5	5	5	5	4	22	36	10	18	5	4	13
2006	4	5	-1	11	5	4	3	4	4	13	10	12	11	4	9	8
2007	4	6	1	11	6	5	6	6	2	17	6	17	10	7	1	7
Moyenne																
1990-99	1	-6	8	3	2	6	4	2	3	2088	13	7	15	6	8	9
2000-07	1	3	1	8	4	4	5	3	2	125	1	7	11	5	6	8
Écart type																
1990-99	3,4	-0,8	0,9	2,8	2,0	0,1	0,7	1,1	2,4	3,9	0,3	1,1	0,9	0,3	0,6	0,5
2000-07	7,7	1,7	12,6	0,7	1,9	0,2	0,4	0,7	0,8	1,6	18,2	1,2	0,5	0,2	0,9	0,3

Notes: Taux d'inflation moyen hors RDC

Source: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>

Tableau 17: Recettes et déficit de trésorerie en pourcentage du PIB pour les sept autres pays subsahariens, 1990-2007

	<u>Érythrée</u>	<u>Éthiopie</u>	<u>Madagascar</u>	<u>Maurice</u>	<u>Namibie</u>	<u>RCA</u>	<u>RDC</u>	<u>Moyenne</u>	<u>Érythrée</u>	<u>Éthiopie</u>	<u>Madagascar</u>	<u>Maurice</u>	<u>Namibie</u>	<u>RCA</u>	<u>RDC</u>	<u>Moyenne</u>
1990	na	na	na	24	31	na	10	22	na	na	na	0	na	na	-7	-4
1991	na	na	na	24	37	na	5	22	na	na	na	1	-3	na	-14	-5
1992	na	na	na	24	35	na	3	21	na	na	na	-1	-5	na	-14	-7
1993	na	na	na	23	33	na	5	20	na	na	na	1	na	na	-13	-6
1994	na	na	na	23	31	na	3	19	na	na	na	-1	na	na	-2	-2
1995	na	na	na	22	32	na	5	20	na	na	na	-1	na	na	0	-1
1996	na	na	na	20	31	na	5	19	na	na	na	-4	na	na	-1	-3
1997	na	na	na	22	33	na	5	20	na	na	na	-2	na	na	-1	-2
1998	na	na	na	22	32	na	6	20	na	na	na	-1	na	na	-3	-2
1999	na	na	na	21	35	na	5	20	na	na	na	-2	-3	na	-6	-4
2000	na	na	12	22	33	na	4	18	na	na	-2	-1	-3	na	-4	-3
2001	na	na	10	20	32	na	5	17	na	na	-4	-4	-3	na	-1	-3
2002	na	14	8	20	31	na	8	16	na	-8	-4	-4	-1	na	-1	-4
2003	na	na	11	22	28	na	na	20	na	na	-4	-3	-7	na	na	-5
2004	na	na	12	22	na	na	na	17	na	na	-5	-3	na	na	na	-4
2005	na	na	11	21	na	na	na	16	na	na	-5	-2	na	na	na	-4
2006	na	na	12	22	na	na	na	17	na	na	-1	-3	na	na	na	-2
2007	na	na	12	21	na	na	na	17	na	na	-3	-2	na	na	na	-3
Moyenne																
1990-99	na	na	na	22	32	na	5	20	na	na	na	-2	-4	na	-5	-3
2000-07	na	14	11	21	31	na	6	17	na	-8	-4	-3	-4	na	-2	-3

Source: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/>

C. Une politique budgétaire anticyclique

1. Déficits et intervention anticyclique

49. En raison de leur dépendance à l'égard des exportations de produits de base dont les cours mondiaux sont instables, les pays en développement connaissent des taux de croissance qui ont tendance à fluctuer. Cela vaut en particulier pour les pays de l'Afrique subsaharienne, qui n'exportent que peu de produits manufacturés, et aussi pour les pays exportateurs de pétrole d'Afrique du Nord. Dans l'idéologie néolibérale, une des thèses professées voulait que la libéralisation du compte extérieur et la levée du contrôle sur le compte des mouvements de capitaux permettraient d'obtenir des ajustements de prix relatifs pouvant réduire les effets des «chocs» extérieurs qui affectent la croissance. La présente section porte sur les pays exportateurs de produits de base d'Afrique de l'Est, d'Afrique centrale et d'Afrique australe, et a pour objet de montrer que, en dépit de telles mesures, la croissance est au contraire restée instable dans ces pays.

50. Une politique budgétaire active peut efficacement aider à réduire les fluctuations de la croissance au moyen d'une bonne gestion du budget public. L'objectif poursuivi est de gérer la demande induite par la politique budgétaire pour compenser les fluctuations de la demande du secteur privé, de l'investissement intérieur et des exportations, cette action constituant ce qui est appelé une politique budgétaire «anticyclique». En théorie, la fiscalité peut être utilisée à cette fin, mais, dans la pratique, celle-ci est un instrument peu commode pour la gestion de la demande. Modifier la contribution nette du secteur public pour associer à la demande un recours à l'instrument de la fiscalité exige soit de nouvelles taxes, soit une modification des taux d'imposition. Dans la plupart des pays, cela nécessite une action législative, suivie de modifications dans la gestion des taxes. Ceci peut être un long processus qui ne permet pas de provoquer les changements voulus dans la demande avec la rapidité nécessaire pour réagir à l'insuffisance de la demande du secteur privé. Les dépenses publiques constituent le mécanisme le plus efficace de compensation des fluctuations de la demande du secteur privé.

51. Les taux de croissance à moyen et long termes d'un pays sont déterminés par le développement des capacités, les compétences et par le progrès technique, ce dernier élément se concrétisant dans les dépenses d'équipement. Puisque les investissements publics contribuent au renforcement des capacités, il serait risqué d'en faire un instrument anticyclique. Procéder à des dépenses anticycliques implique une augmentation des dépenses publiques à un moment où l'économie tourne en dessous de sa capacité habituelle et une diminution des dépenses lorsqu'elle tourne quasiment à plein régime, ce qui ferait courir un risque de raréfaction des ressources et provoquerait ainsi des pressions inflationnistes. Étant donné que les investissements publics, de par leur nature, ne produisent des effets qu'au bout de plusieurs années, leur utilisation comme instrument anticyclique signifierait l'abandon ou la suspension des projets d'équipement, pareil choix entraînant un gaspillage de ressources. Pour l'application d'une politique anticyclique efficace, c'est dans le compte courant du budget de l'État qu'il faut chercher la marge de manœuvre nécessaire en matière de dépenses. Les types de dépenses qui pourraient servir à cette fin, des dépenses qui peuvent être rapidement augmentées ou diminuées sans gaspillage de ressources, sont analysés à la fin de la présente section.

52. Pour résumer: si le taux de croissance à long terme d'un pays est faible, il est indiqué d'augmenter les investissements publics afin d'accroître le potentiel à long terme. Un gouvernement pourrait dans le même temps recourir à des dépenses courantes pour créer le surcroît de demande nécessaire permettant d'exploiter tout le potentiel qui résulte des

investissements publics. C'est le degré d'instabilité d'une économie qui détermine la mesure dans laquelle les politiques anticycliques sont nécessaires, et cela exige une analyse au cas par cas des taux de croissance des pays.

53. Les figures 3 à 5 montrent les taux de croissance pendant trois décennies (1980-2007) de 12 pays, à savoir quatre membres de l'Union douanière d'Afrique australe, quatre pays d'Afrique de l'Est (dont le Mozambique) et quatre pays d'Afrique centrale. Dans chaque tableau, la légende indique le taux moyen de croissance pendant toute la période considérée. Conformément à une règle empirique, le taux potentiel de croissance d'un pays peut être estimé comme le taux de croissance de la main-d'œuvre plus le taux du progrès technique. Il s'agit là du taux maximum de croissance qui peut être maintenu à long terme, et le stock de biens capitaux correspondant à ce taux de croissance est obtenu en combinant les investissements publics avec ceux du secteur privé.¹⁴ Le taux de croissance de la main-d'œuvre était pour ces pays de près de 2,5% par an. Pour les pays développés, le progrès technique est couramment estimé à près de 2%.

54. Il s'agit là d'un taux faible pour les pays africains, parce que ceux-ci ont la possibilité d'adopter des techniques déjà appliquées par les pays développés, mais qui sont nouvelles dans les pays en développement. Ainsi, un taux potentiel de croissance d'au moins 5% s'appliquerait-il aux pays mentionnés dans les figures 3 à 5. Sur cette base, tous les pays, à l'exception du Botswana (et peut-être de l'Ouganda), ont enregistré des taux de croissance inférieur au taux potentiel calculé sur l'ensemble des trois décennies, les taux approchant cependant de ce taux potentiel au milieu de la première décennie du nouveau siècle. La conclusion à tirer est que tous les pays, à l'exception du Botswana, pourraient réaliser des taux moyens de croissance à long terme plus élevé s'ils appliquent des politiques anticycliques leur permettant d'aller vers leurs taux potentiels de croissance. Ceci requiert des dépenses d'équipement plus importantes, notamment de la part du secteur public.

55. Les graphiques font clairement apparaître que, pour la plupart des pays, il y avait des déficits de croissance importants par rapport aux taux potentiels de croissance, que les taux soient élevés (Botswana) ou faibles (les 11 autres pays). La figure 6 met cela en évidence, en présentant une mesure de l'écart absolu en pourcentage du taux de croissance de chaque année par rapport à la moyenne de l'ensemble de la période, calculée à partir de la moyenne des 12 pays. Du début des années 80 à la fin de la décennie, il y a eu un redressement pendant sept années, suivi d'une baisse au cours de la période 1989 à 1992. Le redressement suivant a été lent et irrégulier, s'inversant ensuite en une période de quatre années de stagnation (1996-2000). Si la figure 6 ne fait pas apparaître les détails se rapportant à chaque pays, elle fait toutefois ressortir la nécessité de recourir à une utilisation anticyclique des dépenses courantes pour réaliser ce qui semble être un potentiel d'augmentation du taux de croissance pour les pays.

56. Un autre argument, lié au précédent, qui milite en faveur de l'adoption d'une politique budgétaire anticyclique est montré à la figure 7, où est mesuré le coefficient moyen de variation de la croissance pour l'ensemble des pays concernés (sur un axe vertical) et le taux moyen de croissance (à l'horizontal). Le graphique montre clairement qu'il n'existe pas de relation négative

¹⁴ En utilisant la terminologie du modèle dit «Harrod-Domar», la croissance de la main-d'œuvre plus le progrès technique constituent le «taux naturel de croissance» et la croissance du stock de biens capitaux est le «taux garanti de croissance». Il s'agit là d'un rare cas d'accord entre économistes orthodoxes (néoclassiques) et hétérodoxes (structuralistes). Dans la théorie néoclassique, la somme de la croissance de la main-d'œuvre et du progrès technique constitue le taux de croissance en «état stable» (Swan, 1956 et Harrod, 1939).

entre l'instabilité de la croissance et le taux de croissance. Il s'agit là d'une relation qui a été vérifiée au cours d'un autre échantillonnage statistique rigoureux (Weeks, 2001).

57. Recourir à des dépenses courantes pour compenser une insuffisance de la demande du secteur privé et maintenir la croissance proche de son niveau potentiel impliquent un creusement des déficits budgétaires et une réduction des excédents. Le point de vue orthodoxe est que de tels déficits seraient contreproductifs. Tout d'abord, ils tendent à être inflationnistes, ce qui pourrait notamment avoir des conséquences défavorables sur les attentes du secteur privé et entraîner une réduction de la demande déjà faible de celui-ci. Ensuite, l'emprunt (ou le faible excédent) gouvernemental « évincerait » les dépenses du secteur privé national (mais pas les exportations), ce qui affaiblirait encore plus la demande. Ces affirmations peuvent être vérifiées de façon empirique et les résultats de la vérification sont présentés dans les tableaux 18 et 19.

58. Le tableau 18 contient l'estimation des taux d'inflation dans l'ensemble des 12 pays entre 1992 et 2007. Par définition, le niveau des prix est égal à la moyenne pondérée des prix des biens exportables et non exportables. Dans une économie ouverte, les prix des biens exportables sont déterminés par le taux de change et ceux des biens non exportables par la demande et la masse monétaire, ainsi que par des facteurs structurels. Si, comme auparavant, la propension à importer (hypothèse d'une moyenne marginale) est b , alors,

$$p = bp_t + [1 - b]p_{nt}$$

En utilisant des fonctions implicites,

$$p = bp_t(e) + [1 - b]p_{nt}(R, d, y^*)$$

59. Il est prévu que l'inflation dans les prix des biens exportables sera une fonction négative de modification du taux de change (e , là où une augmentation correspond à une appréciation). Les prix de biens non exportables sont une fonction négative du taux réel de la banque centrale (R , qui a une incidence sur le coût du crédit), une fonction positive de modification du déficit budgétaire (pour ses effets sur la masse monétaire lorsque les emprunts publics sont monétisés), et une fonction positive de l'instabilité de la croissance (qui aggrave les anticipations inflationnistes).

60. Pour résumer: il a été procédé à une vérification de l'hypothèse selon laquelle le taux de change nominal, l'instabilité de la croissance et le déficit budgétaire aggravent l'inflation, et selon laquelle le taux de la banque centrale la réduit. Le tableau 18 montre que l'hypothèse du déficit peut être rejetée; le coefficient n'est pas important et ne correspond pas à ce qui avait été prévu. Une raison de son manque d'importance tient au fait que plusieurs pays sont empêchés par leur législation de monétiser leurs déficits ou sont soumis à de sévères restrictions à cet égard (par exemple, la Zambie et l'Afrique du Sud). Les autres variables sont importantes, même si le taux de change n'est que marginal et bien en dessous de la part moyenne des importations. La Zambie, le pays omis, avait le taux d'inflation le plus élevé parmi les 12 pays et toutes les variables binaires du pays sont négatives et importantes.

61. Le grand terme constant, très important, qui comporte de très importantes variables par pays, est en conformité avec la déduction selon laquelle l'inflation était dans une très large mesure un phénomène structurel. Ceci explique en partie pourquoi le déficit n'a pas eu d'effets importants. Le taux réel très élevé de la banque centrale donne à penser qu'un mécanisme de réduction de l'inflation résulte de la réduction du taux de croissance: une augmentation du taux de crédit de la banque centrale déplace les dépenses publiques vers des fins improductives, en

élevant le coût du service de la dette intérieure pour le gouvernement, tout en freinant l'activité du secteur privé par le renchérissement du coût de l'emprunt.

62. En partant de l'hypothèse que les déficits contribuent au recul de l'inflation, une vérification est faite au tableau 19 de l'hypothèse de l'«éviction». La part des investissements est spécifiée comme une fonction du taux moyen de croissance calculé sur cinq ans, du taux réel de la banque centrale (loyer de l'argent) et du déficit budgétaire. Quant à l'inflation, les statistiques inductives du modèle sont élevées et le déficit n'est ni important, ni du type prévu de l'«éviction». La variable dépendante n'est pas idéale, étant donné qu'elle prend en compte à la fois les investissements publics et ceux du secteur privé. La croissance positive peut être interprétée comme celle qui a une incidence sur les profits attendus par le secteur privé et qui a généré les revenus permettant d'engager des investissements publics plus importants.¹⁵ Le taux réel de la banque centrale a des effets sur le coût du loyer de l'argent pour le secteur privé et, comme noté au sujet de l'inflation, il alourdit le service de la dette publique, ce qui réduit les possibilités de financement des investissements publics.

63. Pour résumer: l'application adéquate d'une politique budgétaire anticyclique exige que les pouvoirs publics augmentent les déficits budgétaires ou qu'ils réduisent les excédents lorsqu'il y a contraction de la demande du secteur privé. Les données statistiques disponibles indiquent que les déficits ne seraient pas contreproductifs en générant de l'inflation ou en entraînant une « éviction » des dépenses du secteur privé. On peut s'attendre à de tels résultats lorsque les taux de croissance sont inférieurs au potentiel à long terme, comme c'était le cas pour tous les pays en question, à l'exception du Botswana.

2. Politiques d'intervention anticyclique

64. Comme on vient de le voir, les dépenses publiques constituent un plus efficace instrument d'intervention anticyclique que la fiscalité, en raison de la rigidité de celle-ci. Les projets d'équipement sont inadaptés, parce qu'on ne peut souvent pas les faire démarrer assez rapidement pour réagir à la baisse de la demande et qu'on ne peut pas les arrêter sans gaspillage lorsqu'il y a surchauffe de l'économie. Une grande partie des dépenses courantes sont aussi inadaptées elles aussi, parce qu'il n'est ni pratique ni logique de les suspendre. Ce ne serait, par exemple, pas mettre en œuvre une politique rationnelle de la santé ou de l'éducation, que d'engager davantage de personnel médical ou d'enseignants en période de récession et de les licencier lorsqu'il y a reprise de l'économie.

65. Des dépenses anticycliques efficaces pourraient concerner ce que l'on pourrait appeler des programmes de «semi-équipement», qui sont définis comme des programmes recourant à un équipement relativement simple pour créer des installations qui peuvent être rapidement mis en place, des programmes qui comportent une composante importante de réparation et d'entretien, à l'exemple de ce que l'OIT définit comme des «travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre».¹⁶ De tels programmes peuvent, par exemple, porter sur le creusement de rigoles d'assainissement, la réparation de bâtiments publics, l'amélioration de l'environnement par la réduction de l'érosion, et le défrichage de sentiers ruraux.

¹⁵ La composante du secteur privé est le mécanisme bien connu de l'«accélérateur».

¹⁶ Voir, par exemple, le site Internet du BIT pour ce type de projet, <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/index.htm>

66. Si les projets devraient contribuer au bien-être de la communauté, leur objet principal est de permettre une augmentation des dépenses par les dépenses de consommation de ceux qui sont employés directement et indirectement dans ces projets. Les critères de sélection des programmes sont les suivants:

a) ils peuvent être recensés et «gardés en stocks» en anticipant le besoin de les mettre en œuvre et en attendant la mise en place des procédures visant à réduire les risques de corruption;

b) ils peuvent aisément démarrer et être achevés rapidement, ce qui laisse penser qu'ils devraient être mis en œuvre par les autorités centrales afin d'éviter des retards découlant d'une insuffisante capacité administrative des autorités locales;

c) les salaires et traitements devraient constituer l'élément essentiel des dépenses, ce qui implique une faible composante d'équipement.

67. Des questions qui sont importantes en matière de projets de travaux publics peuvent ne pas revêtir de pertinence lorsqu'il s'agit de projets dont la finalité est avant tout anticyclique. Les salaires versés aux travailleurs constituent par exemple une considération secondaire, parce que les projets en cause ne constituent pas des plans d'emploi à long, ni même à moyen termes. Du fait qu'il ne s'agit pas avant tout de plans d'emploi, la demande qu'ils engendrent et le nombre de travailleurs employés sont très importants. Les projets voués à la demande anticyclique ne devraient pas verser de salaires qui déstabilisent les marchés locaux de l'emploi, et leur incidence sur la migration intérieure sera faible compte tenu de leur nature de projets à court terme.

68. Enfin, et cela revêt une grande importance pratique, des règles claires devraient être établies à propos du démarrage et de l'achèvement des projets anticycliques, afin de réduire les risques d'utilisation de la politique budgétaire à des fins politiques. Une dépense «anticyclique» qui devient permanente allant à l'encontre du but poursuivi, on peut choisir d'adopter pour politique l'application pour son début et sa fin d'une règle reposant sur un indicateur macroéconomique pertinent. L'indicateur concerné variera d'un pays à l'autre, en fonction du niveau de développement et de la structure de l'économie. Par exemple, en Afrique du Sud, un pays où existe un vaste secteur formel et qui dispose d'un système bien développé de collecte et d'analyse des données, des indicateurs du type de ceux utilisés dans les pays développés, comme des statistiques trimestrielles relatives au PIB et à l'emploi, pourraient être d'application. Dans une économie très sous-développée comme celle du Malawi, l'emploi dans le secteur formel est faible et les statistiques trimestrielles relatives au PIB, à supposer qu'elles soient recueillies, ne revêtiraient guère de pertinence en raison du caractère saisonnier de l'activité agricole.

Figure 3: Croissance du PIB, moyenne quinquennale mobile, quatre pays d'Afrique australe, 1980-2007

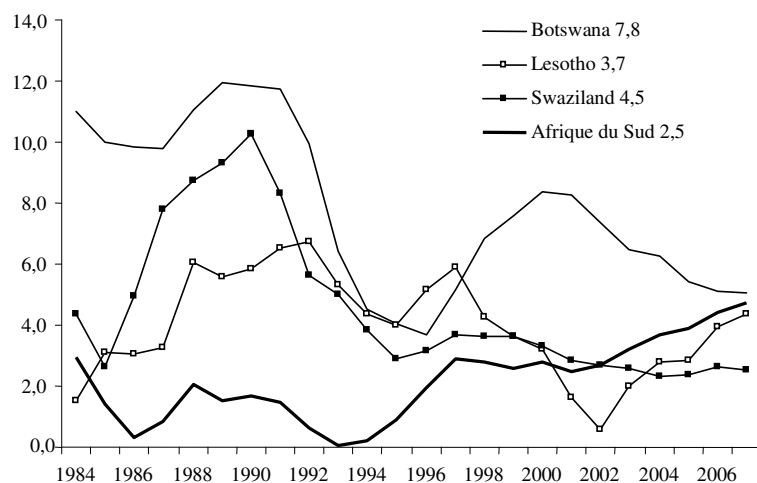


Figure 4: Croissance du PIB, moyenne quinquennale mobile, trois pays d'Afrique de l'Est plus le Mozambique, 1980-2007

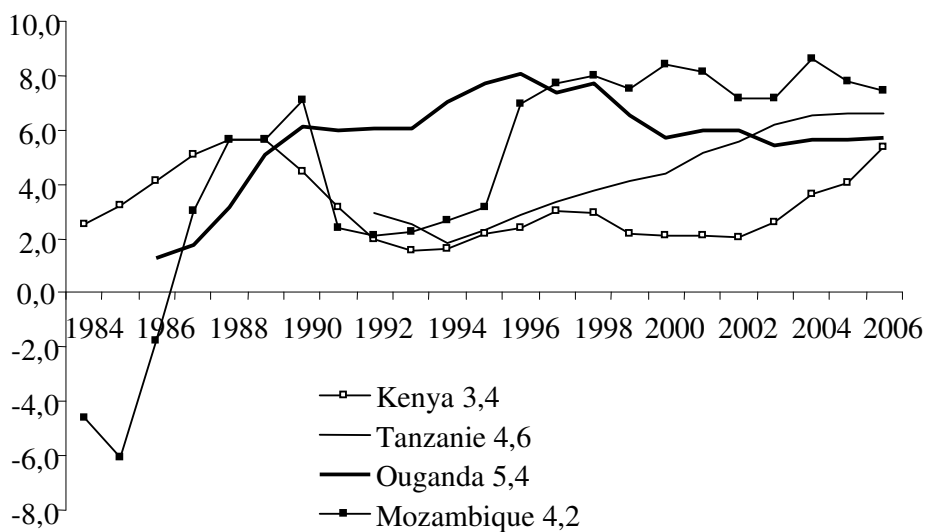


Figure 5: Croissance du PIB, moyenne quinquennale mobile, quatre pays d'Afrique centrale, 1980-2007

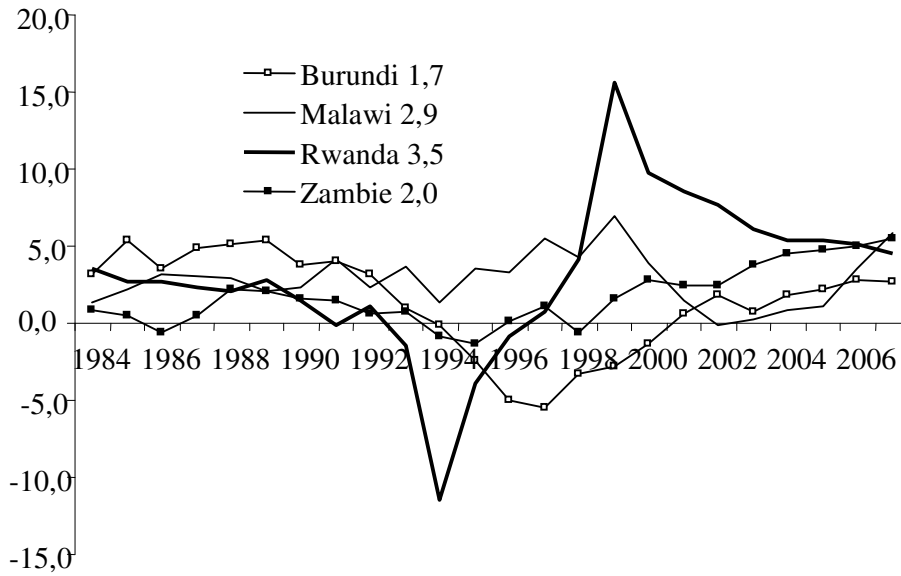
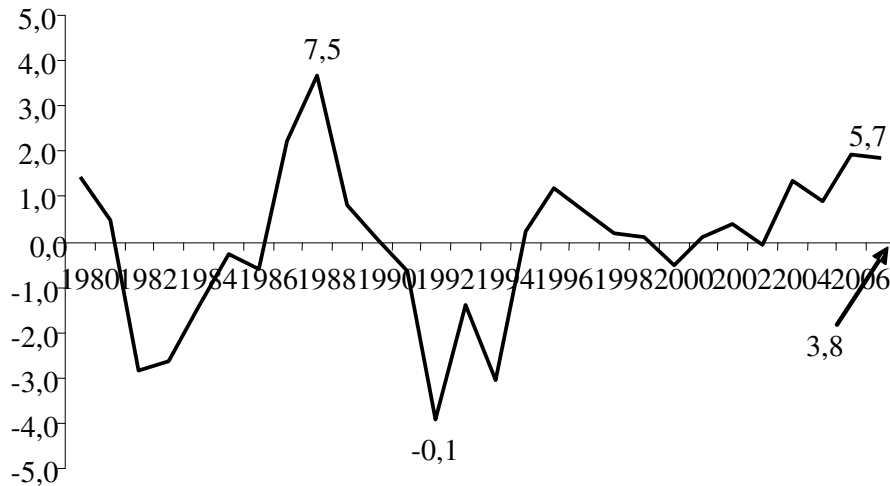
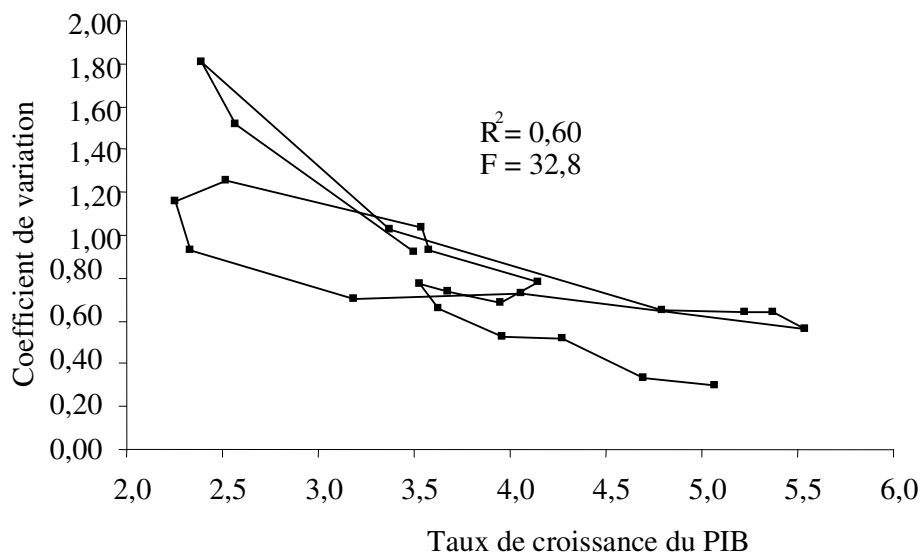


Figure 6: Croissance du PIB de 12 pays, écart absolu par rapport à la moyenne, 1980-2007



Note: Les chiffres 7.5, -0.1 et 5.7 du graphique sont des moyennes de l'année. Le chiffre marqué d'une flèche représente la moyenne globale de 3.8.

Figure 7: Les taux de croissance et leur variation, 12 pays, 1980-2007



Notes: Le taux de croissance est une moyenne quinquennale mobile par pays, calculée sur l'ensemble des 11 pays (Afrique du Sud, Botswana, Burundi, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Ouganda, Swaziland, Tanzanie, et Zambie). Le Rwanda ne figure pas sur ce graphique en raison des valeurs extrêmes des années 1993-1996. La variation est mesurée en tant que coefficient de variation (écart type divisé par la moyenne). Avec une moyenne quinquennale, il y a 24 observations.

Tableau 18: Variable dépendante: taux annuel d'inflation, 12 pays, 1992-2007

Variable	Coefficient	T-stat	Sig@
Constante	0,325	19,22	0,000
Ln[SDgrw]5y	0,011	20,20	0,029
Ln[NER]t-1	-0,050	-1,79	0,076
Ln[RCBR]t-1	-0,656	-14,84	0,000
Ln[DDfxct]t	-0,084	-1,12	0,263
Afrique du Sud	-0,202	-11,28	0,000
Botswana	-0,208	-11,76	0,000
Burundi	-0,204	-11,55	0,000
Kenya	-0,152	-8,84	0,000
Lesotho	-0,203	-11,67	0,000
Malawi	-0,038	-2,19	0,030
Mozambique	-0,170	-8,77	0,000
Ouganda	-0,186	-10,10	0,000
Rwanda	-0,229	-11,16	0,000
Swaziland	-0,198	-9,97	0,000
Tanzanie	-0,233	-10,01	0,000
R-sq ajusté =	0,825	DF =	126
F-stat =	39,53	@.000	

Notes: Les variables sont stables.

Ln[SDgrw]5y est la variation type quinquennale mobile du taux de croissance, t-4 à t =0.

Ln[NER]t-1 est le pourcentage de modification du taux de change nominal décalé d'un an (l'appréciation correspond à une augmentation).

Ln[RCBR]t -1 est le taux réel de la banque centrale, décalé d'un an.

Ln[DDfct]t est le déficit budgétaire hors dons en pourcentage du PIB, année en cours.

Dans ce cas-ci, la Zambie est le pays omis.

Tableau 19: Variable dépendante: part des investissements dans le PIB, 12 pays, 1992-2007

Variable	Coefficient	T-stat	Sig@
Constante	0,150	20,68	0,000
Ln[grw]5y	0,306	2,44	0,016
Ln[RCBR]t-1	-0,049	-3,28	0,001
Ln[DDfxct]t	-0,181	-1,33	0,187
Botswana	0,053	4,22	0,000
Burundi	-0,083	-6,78	0,000
Lesotho	0,239	21,61	0,000
Malawi	-0,038	-3,29	0,001
R-sq ajusté =	0,799	DF =	155
F-stat =	92,77	@.000	

Ln[grw]5y représente le taux de croissance moyen quinquennal mobile, t -4 to t=0.

Ln[RCBR], t-1 est le taux réel de la banque centrale, décalé d'un an.

Ln[DDfxct], t est la modification dans le déficit budgétaire hors dons, année en cours.

Les variables binaires non importantes d'un pays ont été omises. La Zambie est le pays omis.

D. Politiques visant à augmenter les revenus tirés des produits de base

69. Tous les pays en développement se heurtent au défi de l'adoption d'une politique permettant d'obtenir une augmentation des revenus tirés de l'exploitation de leurs ressources naturelles et permettant d'utiliser ces revenus aux fins du développement. En même temps, ces revenus doivent être gérés de manière à éviter des effets défavorables sur l'économie nationale, du genre dit du syndrome néerlandais, des liquidités excédentaires et des pressions inflationnistes. Accroître ce type de revenus est particulièrement important pour la région subsaharienne, du fait de la capacité limitée qu'a celle-ci de tirer des revenus du secteur manufacturier, en raison de l'étroitesse de ce secteur, comme on l'a vu ci-dessus.

70. La compétition à laquelle se livrent les gouvernements de la région pour attirer des investissements étrangers a toutefois conduit ces gouvernements à accorder aux investisseurs potentiels des concessions qui ont considérablement réduit les revenus qu'ils pourraient tirer de leurs ressources. Ce ne sont pas les seuls pays riches en ressources minières qui recourent excessivement aux concessions, même si cette pratique se rencontre surtout dans ces pays. Dans les années 80, une politique d'orthodoxie s'est développée, consistait à accorder une importance considérable au volume des investissements étrangers qu'un gouvernement pouvait attirer dans son pays, plutôt qu'à la qualité des investissements en question.

71. Implicitement ou explicitement, on a été amené à mesurer le succès des gouvernements dans l'attrait des investissements étrangers par le volume des investissements obtenus, ce qui va à l'encontre des principes les plus élémentaires d'un choix rationnel de politiques. Le principe fondamental, c'est qu'un gouvernement recherche un investissement étranger pour les avantages nets que l'investissement apporterait au pays, ce qui impose une évaluation préalable des coûts et profits.¹⁷ Il existe une méthode habituelle de calcul de ces profits, qui tend à varier d'un pays à

¹⁷ L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) donne la liste suivante des coûts potentiels d'un investissement étranger:

Les effets négatifs potentiels sont notamment une dégradation de la balance des paiements du fait du rapatriement des bénéfices (bien que ceci soit souvent compensé par l'arrivée de l'investissement direct étranger (IDE)), une absence de relations positives avec les collectivités locales, les préjudices potentiels causés par l'IDE à l'environnement, notamment dans les industries extractives et les industries lourdes, les perturbations sociales

l'autre.¹⁸ Pour la politique budgétaire, l'aspect le plus important de l'investissement étranger est représenté par l'effet net des concessions fiscales et autres concessions liées aux revenus.

72. À moins que l'investissement n'engendre des externalités qui ne peuvent pas créer des investisseurs sur le marché, les concessions aux investisseurs étrangers n'ont pas de justification économique. Lorsque des externalités existent, un niveau de concessions techniquement appropriées se justifie, mais il n'y a aucune justification à n'accorder des concessions qu'aux seuls opérateurs étrangers. Accorder aux opérateurs étrangers ce que des entreprises locales ne peuvent pas obtenir, c'est créer un certain nombre de distorsions manifestes. D'abord, c'est discriminatoire. Ensuite, et cela revêt une grande importance pratique, les concessions discriminatoires entravent le développement du secteur privé national, en rendant plus rentable une entreprise étrangère opérant dans un même domaine d'activité que des entreprises détenues par des opérateurs privés nationaux.

73. S'agissant des recettes, la forme courante d'imposition directe des entreprises est l'impôt sur les sociétés. Les autres mécanismes d'imposition des sociétés sont les taxes commerciales, l'impôt sur les plus-values et la taxe à la valeur ajoutée (TVA). On procède généralement à une réduction de ces taxes pour attirer des investissements étrangers, bien qu'une évaluation rigoureuse des coûts et profits des concessions soit rarement faite. Les fiscalistes soutiennent en général que le manque à gagner résultant des incitations fiscales peut rapidement excéder les profits à tirer de l'accroissement des investissements. (Himes, 2008)

74. Pour illustrer concrètement cette analyse, deux cas sont présentés brièvement ci-dessous: ceux de la Zambie et de la Tanzanie, dont les gouvernements ont perdu de substantiels montants de recettes pour avoir accordé des concessions excessives. L'analyse porte aussi sur un pays, le Malawi, qui a obtenu de meilleurs résultats des dispositions qu'il a prises à l'égard des investisseurs étrangers. À la fin des années 90, à la suite d'une baisse du cours du cuivre, d'une dette extérieure massive et de pressions du FMI et de la Banque mondiale, la Zambie a privatisé son industrie d'extraction du cuivre. À l'issue de trois années de négociations, le gouvernement a divisé la société détenue par l'État en sept groupes qu'il a vendus à des multinationales, tout en gardant une petite part dans chacun des groupes. Il a accordé de généreuses concessions fiscales dans le cadre d'accords le liant pour une durée allant jusqu'à 20 ans, au cours de laquelle le taux général de redevances (taxes) était fixé à moins de 1% des bénéfices déclarés.

75. Même si le gouvernement a conservé une petite part dans chaque société, il n'a pas perçu de dividendes (Bova, 2008). Au cours des années 2000, les recettes publiques se sont élevées à 12 millions de livres sterling pour une production de cuivre valant 2 milliards de livres sterling (Christian Aid, 2008). Du fait du faible taux de la taxe sur les redevances, au cours de la période de flambée du cours du cuivre commencée en 2005, le gouvernement a perçu un petit montant de

entraînées par la commercialisation accélérée dans des pays en développement et les effets exercés sur la concurrence au niveau des marchés nationaux. De plus, les autorités de certains pays d'accueil estiment que la dépendance grandissante à l'égard des entreprises dont les activités ont une dimension multinationale constitue une perte de souveraineté politique. À cela s'ajoute le fait que certains des avantages attendus peuvent ne pas se concrétiser si, par exemple, l'économie d'accueil dans son état actuel de développement est mal adaptée pour tirer profit des technologies ou du savoir-faire transférés par le biais de l'IDE. (OCDE, 2002, 6).

¹⁸ On peut citer un rapport de l'OCDE sur l'investissement étranger:

Les avantages qu'il procure ne se manifestent cependant pas de manière automatique et se répartissent inégalement entre les pays, les secteurs et les collectivités locales. Les politiques nationales et le cadre international de l'investissement jouent un rôle déterminant pour attirer des IDE vers un plus grand nombre de pays en développement ... et pour renforcer les capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour les exploiter (OCDE, 2002,5).

recettes au titre des bénéfiques (voir Weeks *et consort*, 2006, et Weeks *et consort*, 2007). En 2008, il a cherché à relever le taux de la taxe sur les redevances et à le mettre à 3%, tout en annonçant l'introduction d'un « impôt sur les bénéfiques exceptionnels » lié à la hausse du cours du cuivre. Même si les sociétés propriétaires des mines avaient accepté ces propositions, la chute progressive du cours du cuivre montrait que le gouvernement avait raté l'occasion d'obtenir des recettes substantielles.

76. Au cours des années 2000, la République unie de Tanzanie était le troisième plus grand producteur d'or en Afrique, l'or entrant pour plus de 90% dans les exportations minières du pays. Le gouvernement a cherché à attirer des investissements privés étrangers avec l'aide des institutions financières internationales. Après de longues négociations, il a signé des contrats avec deux grandes sociétés minières, la *British-South African AGA* et la *Canadian Barrick Gold Corporation*, qui ont pris alors le contrôle de six des plus grandes mines d'or du pays. Les concessions faites aux deux sociétés, présentées dans le tableau 20, ont eu pour résultat d'importantes pertes de recettes potentielles.

77. Au cours des années 2000, les redevances tirées de l'or se sont élevées à une moyenne de 8,8 millions de livres sterling par an et la totalité des autres taxes à près de 3 milliards de livres sterling (Christian Aid, 2008). Du fait de suspicions du gouvernement quant à l'exactitude des déclarations que faisaient les sociétés, des vérificateurs externes des comptes ont été engagés en 2003 et ceux-ci ont conclu que quatre des plus grandes sociétés minières avaient fait des déclarations de pertes exagérées; en d'autres termes, elles avaient falsifié les comptes déclarés. En dépit du faible niveau des redevances, les sociétés minières réduisaient apparemment l'impôt dû en exagérant fortement les pertes, ce qui faisait perdre des recettes au gouvernement tanzanien. Ces pertes de recettes ont été estimées à plus de 400 millions de dollars des États-Unis pour les années 2000 (Lissu, 2008).¹⁹ En 2007, à l'occasion de la quatrième révision des contrats, le gouvernement a recommandé un ensemble de modifications dans la législation minière et fiscale, qui n'étaient pas encore entrées en vigueur en début 2009.²⁰

78. Lorsque le gouvernement du Malawi s'est rendu compte que des sociétés étrangères étaient intéressées par les réserves d'uranium du pays, il a étudié les expériences de privatisation peu heureuses des pays voisins, pour ne pas commettre les mêmes erreurs. Ce gouvernement a pu ainsi conclure avec des sociétés minières des accords permettant d'engranger de substantielles recettes publiques. Pour les trois premières années de production de l'uranium, le montant des redevances convenu était de 1,5%, avant de passer à 3% par la suite. Plus important encore en termes de recettes, l'impôt sur les sociétés était fixé à 27,5%²¹ et le gouvernement conservait 15% de titres de participation au capital social.

79. Ces exemples, brièvement présentés, montrent la marge de manœuvre non négligeable qui s'offre aux gouvernements lorsqu'ils négocient avec des investisseurs étrangers; les exemples comportent aussi plusieurs enseignements:

¹⁹ En outre, il est admis que l'existence de ces sociétés transnationales en Tanzanie n'est source d'aucune retombée positive sur l'infrastructure entourant les zones minières, ni sur les salaires et indemnités versés au personnel local.

²⁰ En 2005, le président s'est engagé à réviser tous les contrats miniers et à veiller à ce qu'y soient apportés des ajustements devant permettre au pays de tirer bénéfice de ses richesses naturelles.

²¹ Après la conclusion du premier accord, plusieurs organisations communautaires ont soulevé les questions liées aux menaces à l'environnement provenant de l'extraction de l'uranium et l'absence dans l'accord de mesures relatives à la protection de l'environnement et de la population du Malawi.

a) Le Malawi démontre que la perception de faibles recettes ne constitue pas une condition nécessaire pour parvenir à attirer des investissements étrangers dans le domaine des ressources naturelles;

b) L'expérience de la Zambie montre que des concessions accordées sans condition peut se payer par un manque à gagner très important pour le secteur public;

c) Les ressources naturelles peuvent générer de substantielles recettes publiques, si une rigoureuse analyse coût-profit est faite sur tous les aspects des contrats en négociation et sert de base à ce qui est conclu.

Tableau 20: Conditions d'exploitation des mines d'or en Tanzanie

Allègements fiscaux	Droits à l'importation et droits de douanes	Autres droits
Droit de déduire 100 % des dépenses d'investissement des revenus imposables, l'année où elles ont été engagées	Droits à l'importation sur les pièces détachées de 5 % la première année, exonération les années suivantes	Autorisation de tenir la comptabilité en dollars des États-Unis
Droit d'augmenter de 15 % (par an) la déduction au titre des dépenses d'investissement, si le concessionnaire déclare un résultat déficitaire	Exonération de la TVA sur les biens et services importés ou achetés localement	Droit de rapatrier 100 % des bénéfices
Redevance de 3 % sur les exportations	Exonération des droits à l'importation sur les biens d'équipement et les carburants	Droit de propriété garanti à 100 % pour les concessionnaires étrangers
Possibilité de reporter le paiement de la redevance, si la marge d'exploitation est négative	Réduction du droit de timbre sur l'achat de parts ou de biens fonciers (le taux initial de 4 % étant ramené à un taux maximum de 0,3 %)	Aucune limite imposée sur le nombre d'expatriés employés
Exonération d'impôt sur la plus-value, et, en cas de perte de trésorerie, exonération de 30 % de l'impôt sur les bénéfices.		Les pertes déductibles ne sont pas limitées à celles encourues dans le pays, les sociétés étant autorisées à cumuler les charges et les recettes des différents sites qu'elles exploitent lorsqu'elles calculent l'impôt exigible

Source: Christian Aid (2008).

E. Politiques budgétaires visant à stimuler l'épargne privée

1. Mobiliser l'épargne dans les pays à faible revenu

80. Dans les pays subsahariens, la politique budgétaire peut contribuer pour beaucoup à accroître l'épargne intérieure et l'investissement local. Alors que le taux d'épargne est relativement élevé dans les pays à revenu intermédiaire et dans certains pays exportateurs d'énergie, ce taux est bas dans les pays à faible revenu, comme il ressort de l'observation des faits et de n'importe quelle analyse économique.

81. Dans tous les pays, l'épargne privée provient des bénéfices des entreprises et des décisions des ménages. Aux États-Unis, l'épargne des ménages n'a dépassé 10 % du revenu des particuliers que pendant 8 années au cours de la période 1959-2008, et a été inférieure à 1 % cette dernière année. Même avant que l'épargne des ménages ne commence à s'effondrer dans les années 90, les bénéfices des entreprises dépassaient l'épargne des particuliers la plupart des années, approchant 9 % du PIB en 2008 (Cabinet du Président des États-Unis, 2009, tableaux 28 et 32). Dans la comptabilité nationale de ce pays, une part importante de l'épargne des particuliers est constituée par les remboursements au titre du principal des prêts hypothécaires, et ne contribue pas aux dépenses d'équipement²². Même dans les pays développés qui ont un taux d'épargne des particuliers supérieur à celui des États-Unis, l'investissement des entreprises constitue la principale forme d'investissement privé. Comme indiqué plus haut, le secteur industriel et commercial est généralement peu développé dans les pays subsahariens, et les bénéfices correspondants sont donc peu importants.

82. Pour les ménages, l'épargne représente une consommation différée ou reportée²³. Toutes choses étant égales par ailleurs, plus le revenu d'un ménage est faible, plus le coût d'opportunité du report de la consommation est élevé. Nombre de pays subsahariens étant parmi les plus pauvres du monde, il est logique que les taux d'épargne des ménages soient très faibles. Il ressort d'une étude menée par le FMI en 1995 que les instruments politiques dont disposent les gouvernements n'ont pas d'incidence sur l'épargne des ménages dans ces pays²⁴.

83. Pour l'Afrique subsaharienne dans son ensemble, l'épargne intérieure, tant publique que privée, s'est établie à 24 % du PIB en moyenne au cours de la période 2005-2007, ce qui représente un taux sensiblement plus élevé qu'au cours de la période 1997-2002 (voir tableau 21). Toutefois, cette moyenne cache des écarts considérables. Le taux d'épargne intérieure de sept pays subsahariens exportateurs de pétrole, réalisé essentiellement par des sociétés étrangères, a atteint près de 40 % pendant cette période. Pour huit pays à revenu intermédiaire (notamment l'Afrique du Sud, le Botswana et la Namibie), le taux d'épargne moyen a été d'environ 19 %. Les taux enregistrés par ces deux groupes de pays ont relevé la moyenne régionale, la plus grande part de l'accroissement général de l'épargne intérieure entre 1997 et 2002 et entre 2005 et 2007 pouvant être attribuée aux pays exportateurs de pétrole, ou, en d'autres termes, aux bénéfices réalisés par les entreprises pétrolières.

84. Pour 15 pays à faible revenu qui ne sont pas considérés comme des États « fragiles », le taux d'épargne moyen n'était que de 10 %. Pour les 14 pays restants, dont les revenus sont extrêmement faibles et qui sont classés dans la catégorie des États « fragiles », le taux moyen

²² L'épargne des particuliers est égale au revenu des particuliers, déduction faite des dépenses et des impôts exigibles ; elle peut généralement être considérée comme la proportion des revenus qui est investie dans les marchés boursiers ou dans l'immobilier, notamment dans le logement (Département du commerce des États-Unis, 2008).

²³ Dans une économie qui fonctionne à pleine capacité, si une augmentation des dépenses génère une production accrue, le mécanisme du multiplicateur donne naissance à une nouvelle épargne.

²⁴ On a fait valoir que l'augmentation du taux d'intérêt réel est un moyen propre à stimuler l'épargne privée et, partant, à fournir des ressources pour la croissance. Mais cette méthode n'est pas toujours viable dans les pays en développement les plus pauvres, où la plupart des gens disposent à peine du minimum vital. Dans ces pays, les fluctuations des taux d'intérêt réels n'influent guère sur la consommation et la libéralisation financière n'est peut-être pas le meilleur moyen pour accroître l'épargne (Reinhart et Ostry, 1995).

était de 8,3 % au cours de la période 2005-2007. Entre 1997 et 2002, ce dernier groupe avait un taux d'épargne moyen de plus de 14 %²⁵.

85. Des mesures concertées doivent être prises pour accroître les taux d'investissement en Afrique subsaharienne. Compte tenu de la faiblesse des revenus des ménages, on ne peut compter sur une augmentation de l'épargne de la grande majorité d'entre eux pour parvenir à un tel résultat. Toutefois, la politique budgétaire peut influencer sensiblement sur l'épargne intérieure, tant directement qu'indirectement. Dans la mesure où l'investissement public finance l'infrastructure économique et sociale et stimule l'investissement privé, la politique budgétaire a un impact décisif sur la croissance à long terme. À mesure que les revenus augmentent, les taux d'épargne devraient aussi augmenter.

86. La politique budgétaire peut aussi influencer directement sur la capacité d'un pays d'épargner et d'investir, grâce au renforcement de ses institutions financières, auprès desquelles les ménages aisés et les entreprises prospères peuvent déposer l'argent destiné à une consommation différée. À quelques exceptions près, les pays à faible revenu ont des institutions financières fragiles, ou un secteur financier dominé par une poignée de banques étrangères qui sont peu disposées à lancer un programme de prêts diversifiés.

87. En Afrique subsaharienne, les banques détiennent généralement un excès de liquidités, imposent des taux d'intérêt élevés et privilégient les titres d'État à court terme qui ne présentent aucun risque. Elles ne sont guère enclines à consentir des prêts à long terme, à taux d'intérêt modéré, pour financer le développement (Stallings et Studart, 2006). Or, c'est précisément de ce type de financement dont ont besoin les pays africains à faible revenu pour développer l'investissement public et privé. Par ailleurs, les ménages africains hésitent à déposer leurs avoirs dans des comptes d'épargne, les plus aisés n'ayant probablement pas confiance dans les institutions bancaires. Une des mesures de politique budgétaire qui pourrait être adoptée consisterait donc à financer un système de garantie des dépôts bancaires afin d'inspirer confiance aux épargnants.

Tableau 21: Taux d'épargne intérieure en Afrique subsaharienne, en pourcentage du PIB

Groupe de pays	1997-2002	2005-2007
Ensemble des pays	18,1	23,8
Pays exportateurs de pétrole	28,2	39,9
Pays à revenu intermédiaire	19,3	19,3
Pays à faible revenu	7,1	10,0
États « fragiles »	14,4	8,3

Source : FMI 2008, tableau SA7.

Note : La Banque mondiale considère qu'un État est « fragile » lorsqu'il est incapable d'assurer la sécurité physique de ses habitants, qu'il n'est pas doté d'institutions politiques légitimes, que sa gestion économique n'est pas saine et qu'il n'offre pas de services sociaux à sa population.

2. Améliorer le financement du développement

88. Les principales méthodes utilisées pour renforcer les institutions financières d'un pays peuvent être regroupées en trois catégories. La première a pour objet d'améliorer les incitations économiques pour encourager les institutions financières à mobiliser l'épargne et à l'utiliser pour

²⁵ La part de ce taux qui provient de l'épargne des ménages est essentiellement théorique dans les pays subsahariens à faible revenu, dans la mesure où cette épargne est, pour une large part, consacrée à des investissements non monétisés, comme le défrichage de nouvelles terres ou la construction de bâtiments agricoles.

financer l'investissement public et privé. La deuxième consiste à relier les institutions financières officielles au secteur financier non structuré afin d'élargir la base tant de l'épargne que des prêts. La troisième vise à relancer ou à reconstruire les institutions financières du secteur public, telles que les banques de crédit agricole et les banques de développement. Toutes ces méthodes supposent qu'il est possible de mobiliser l'épargne, ce qui ne s'applique pas à la majorité des ménages.

89. Les gouvernements qui choisissent de s'appuyer sur les incitations économiques pourraient garantir une partie des prêts accordés par les banques commerciales. Ces prêts aidés pourraient avoir un taux d'intérêt plus faible, en échange de quoi les emprunteurs garantiraient le remboursement, en fournissant un nantissement et en prévoyant des contrôles et des objectifs de résultat. Ils pourraient aussi être tenus de déposer une partie du montant emprunté dans un compte séquestre, montant qui leur serait restitué une fois le prêt remboursé.

90. Les conditions applicables à ce type de prêt pourraient être conçues de façon à ce que le gouvernement qui les garantit n'ait pas à supporter une charge trop lourde. Dans une étude récente du PNUD sur l'Afrique du Sud, on a calculé que, dans l'hypothèse où un quart de l'investissement intérieur serait financé par de tels prêts, où la garantie du Gouvernement ne couvrirait que les trois quarts du montant de chaque prêt et où les défauts de paiement se chiffraient à 15 % du montant des prêts, le coût pour le gouvernement ne représenterait que entre 1 et 2 % de son budget annuel (Pollin *et al.*, 2006). L'Afrique du Sud étant un pays à revenu intermédiaire, ce dispositif ne pourrait être appliqué dans les pays à faible revenu que moyennant modifications.

91. Une autre méthode, qui permettrait d'atteindre des objectifs analogues, consisterait à instituer des coefficients de réserves obligatoires garanties par des actifs, qui varieraient en fonction des secteurs économiques. Le gouvernement pourrait ainsi inciter les banques à prêter à des secteurs qui ont un fort potentiel de croissance ou de création d'emplois. Pour ce type de prêts, le pourcentage des réserves obligatoires garanties par les actifs serait moins élevé et serait déposé dans un compte non porteur d'intérêts auprès de la banque centrale. Une telle souplesse permettrait aux banques d'accorder davantage de prêts à des secteurs déterminés.

92. La différenciation des coefficients de réserve est généralement utilisée pour corriger les déséquilibres d'investissement entre les secteurs, à savoir réduire les prêts dans les secteurs bénéficiant d'un surinvestissement et les augmenter dans les secteurs souffrant de sous-investissement. Parallèlement à cette mesure incitative, les gouvernements pourraient adopter des mesures de désincitation, à savoir imposer des restrictions à l'octroi de prêts à certaines activités ou dans certains secteurs économiques. Certains pays ont ainsi fixé un plafond sur le pourcentage de prêts que les banques peuvent consentir à des activités considérées comme non prioritaires, comme l'immobilier, les opérations boursières ou les placements offshore.

93. Dans les pays en développement, les banques préfèrent souvent détenir des titres d'État à court terme qui ne présentent aucun risque et qui ont un taux d'intérêt relativement élevé. De ce fait, une part importante des recettes publiques sert à financer le paiement d'intérêts sur des titres qui n'ont pas grand rapport avec l'investissement public. Pour remédier à ce problème, les gouvernements pourraient créer un marché d'effets publics à plus long terme et à taux d'intérêt plus faible. Ces titres seraient plus adaptés au financement d'investissements publics dans les infrastructures, qui nécessitent des engagements à plus long terme. Ils permettraient en outre d'éviter le décalage souvent observé entre les recettes, qui ne sont réalisées qu'à moyen terme, et les dettes, qui sont exigibles à court terme. Ce décalage exerce de fortes contraintes budgétaires.

Si la priorité est donnée à la baisse des taux d'intérêt, la compétitivité du processus de commercialisation de la dette peut aussi être renforcée, notamment par des émissions publiques de titres.

3. Établir des liens entre institutions officielles et secteur non structuré

94. Un autre moyen de renforcer la mobilisation des ressources intérieures consiste à relier les institutions financières officielles au secteur financier non structuré. Certaines banques commerciales qui disposent d'un excès de liquidités peuvent être réticentes à accorder des prêts, craignant l'insolvabilité de certains emprunteurs ou jugeant les coûts de transaction trop élevés. Or, les associations d'épargne et de crédit par roulement, ou tontines, sont généralement bien informées sur la solvabilité des emprunteurs et ont des coûts de transaction plus faibles.

95. Les organismes du secteur non structuré ne disposent toutefois pas de ressources suffisantes pour satisfaire de nombreux emprunteurs. Les établissements de microfinancement et autres institutions financières de petite taille se heurtent au même problème. Si l'on veut que les programmes visant à relier les banques commerciales au secteur non structuré donnent de bons résultats, seuls les organismes de prêt bien établis de ce secteur, tels que coopératives et associations de prêt ou de crédit reconnues, devraient y participer. Il faudrait aussi établir un cadre réglementaire assez large pour couvrir les organismes du secteur non structuré. En outre, un tel mécanisme combattrait l'usure sur le marché non structuré.

96. L'établissement de partenariats entre ces deux types d'institutions améliorerait les possibilités de mobiliser l'épargne aux fins de financer l'investissement. S'il était possible d'accroître l'épargne privée des ménages à faibles revenus, celle-ci pourrait être monétisée et davantage de prêts pourraient être accordés aux petits exploitants et aux petites entreprises. Les banques commerciales pourraient élargir leur base de dépôt et les institutions financières du secteur non structuré pourraient prêter à un plus grand nombre d'emprunteurs à faibles revenus.

4. Institutions financières du secteur public

97. La troisième série de mesures permettant de renforcer les capacités des institutions financières, notamment en réorientant le crédit vers des secteurs qui ont un fort potentiel de croissance et de création d'emplois, consiste à relancer les institutions financières du secteur public. Les banques de développement, qui, dans les années 80, étaient largement répandues en Afrique et dans le reste du monde en développement, en sont un exemple. Malgré les insuffisances signalées, ces banques s'acquittaient souvent avec efficacité d'une fonction essentielle, à savoir mobiliser des ressources et les allouer au financement des projets de développement à long terme. Les banques commerciales se sont montrées peu disposées à s'acquitter de cette fonction, en particulier à la suite de la libéralisation du marché.

98. Au Brésil, au Japon et en République de Corée, les banques de développement étaient financées par des fonds publics et gérées par l'État. De telles banques pourraient faire l'objet de partenariats entre secteur public et secteur privé, ce qui leur permettrait d'obtenir des capitaux sur les marchés internationaux. Dans le passé, ces institutions ont été le fer de lance des politiques industrielles et des programmes d'investissement public qui ont joué un rôle crucial dans la croissance accélérée des pays qui accusaient un retard de développement. Si le succès a été au rendez-vous, c'est qu'elles ont réussi à mobiliser d'importantes ressources intérieures aux fins du développement.

99. Leur réussite s'explique aussi par le soutien de banques centrales s'intéressant au développement. Avant la crise mondiale de la fin des années 2000, l'orthodoxie voulait que les banques centrales axent leurs interventions sur un éventail étroit d'objectifs de stabilisation, en utilisant une gamme limitée d'instruments (taux d'intérêt à court terme et objectifs relatifs à la masse monétaire). Avant que cette conception ne se généralise, les banques centrales de nombreux pays en développement aidaient les banques de développement à promouvoir l'essor de l'industrie et des autres secteurs, et donnaient au gouvernement les moyens d'accélérer la croissance économique (Epstein et Grabel, 2007). En Chine et en Inde, par exemple, la banque centrale appuyait l'appareil de planification en facilitant l'allocation de crédits à moyen et à long terme aux secteurs industriels. Comme on pensait que la politique monétaire à court terme n'était qu'un élément, et pas nécessairement le plus important, de la politique économique, les banques centrales n'ont pas été conçues comme des institutions indépendantes.

100. Les banques de crédit agricole sont une autre institution publique qu'il faudrait renforcer. Avant l'avènement de l'orthodoxie néolibérale, elles offraient dans de nombreux pays un large réseau de succursales rurales qui étaient en mesure de s'appuyer sur l'épargne des ménages ruraux pour accorder des prêts à l'agriculture. Les banques commerciales, implantées dans les zones urbaines, n'étaient guère intéressées par le financement des activités agricoles, qu'elles considéraient comme trop risquées. La libéralisation a balayé l'essentiel de l'infrastructure rurale associée aux banques de crédit agricole. Une troisième institution à développer pourrait être l'épargne postale. Les bureaux de poste représentant, dans bien des cas, un réseau institutionnel très développé dans les zones rurales, l'épargne postale offre un moyen prometteur d'attirer les petits épargnants.

5. Investir dans les capacités institutionnelles

101. Pour mettre en œuvre les trois formules exposées ci-dessus, il faudra engager d'importantes ressources publiques. On peut considérer qu'il s'agit d'investir dans les capacités institutionnelles. Étant donné que ces capacités permettront de mobiliser et d'allouer au développement un volume de ressources intérieures accru à mesure que la croissance augmente, l'investissement correspondant pourrait avoir un taux de rentabilité sociale relativement élevé.

102. On peut appliquer le même raisonnement à la manière dont on utilise l'aide publique au développement. De nombreux pays africains continueront de dépendre de l'APD dans un avenir proche, notamment pendant la période de crise et de récession actuelle. Mais l'objectif à moyen et à long terme d'une telle aide extérieure devrait être de réduire progressivement cette dépendance. De solides arguments militent en faveur de l'affectation de l'APD au renforcement des institutions financières nationales, comme on l'a fait valoir plus haut. Outre qu'il aiderait les gouvernements à mieux mobiliser les recettes intérieures, un tel renforcement favoriserait l'épargne et contribuerait de façon déterminante à éliminer à terme la dépendance vis-à-vis de l'aide.

F. Renforcer l'efficacité de la politique budgétaire aux fins de la mobilisation des ressources intérieures

103. Il ressort de l'analyse menée en Afrique de l'Est, en Afrique centrale et en Afrique australe que le montant des recettes publiques est largement lié au revenu par habitant et au taux de croissance économique des pays. Un faible revenu par habitant, qui reflète la structure économique sous-développée des pays à faible revenu, est un obstacle majeur à l'augmentation de recettes publiques. L'économie de ces pays se caractérise par l'importance du secteur agricole

et du secteur non structuré. Seule une minorité de la main-d'œuvre est employée dans le secteur structuré. Or, à mesure que le taux de croissance augmente, les recettes devraient s'accroître en pourcentage du PIB, l'emploi agricole diminuant au profit de l'emploi dans des secteurs non agricoles et l'emploi dans le secteur non structuré cédant la place à l'emploi sur le marché du travail structuré.

104. Cependant, pour importante qu'elle soit, la croissance ne peut à elle seule expliquer l'augmentation des recettes publiques. L'analyse par régression, qui a fait ressortir l'importance du revenu par habitant et de la croissance économique, a aussi révélé qu'il existait des écarts importants entre les pays s'agissant de la part des recettes publiques dans le PIB, ce qui montre que les recettes pourraient être considérablement augmentées, soit en relevant les taux d'imposition, soit en améliorant l'efficacité de l'administration fiscale. Les débats récents au sein de la communauté des donateurs ont porté, pour l'essentiel, sur la nécessité de relever le niveau de l'APD en vue de promouvoir la croissance et le développement dans les pays à faible revenu, en particulier dans les pays les moins avancés, dans le contexte des Objectifs du Millénaire pour le développement et des stratégies nationales de développement fondées sur ces objectifs. La mobilisation des recettes publiques a beaucoup moins retenu l'attention, bien que l'on s'accorde généralement à reconnaître qu'à long terme il s'agit de l'élément essentiel du financement du développement.

105. Au cours des vingt dernières années, la façon de concevoir la fiscalité a évolué. Au lieu d'être considéré comme un moyen de financer le développement, l'impôt passe pour freiner l'initiative privée et réduire la prospérité des ménages. On insiste sur la perte de revenus privés, plutôt que sur les avantages qui découlent du financement des dépenses publiques et de l'investissement au moyen des recettes publiques²⁶. Le souci d'une fiscalité équitable a aussi perdu du terrain au profit de l'idée selon laquelle l'impôt progressif sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés aurait un effet démobilisateur sur la création de richesse. Les taux d'imposition des revenus des personnes physiques et des bénéficiaires des sociétés ont chuté et, dans les pays anglo-saxons, la fourchette des taux s'est rétrécie; ce sont ces politiques que l'on a tenté d'imposer aux gouvernements des pays en développement au cours de la même période.

106. Les taxes sur les échanges ont aussi été discréditées, les gouvernements étant incités à libéraliser le commerce et les flux financiers en réduisant considérablement ou en éliminant les droits de douane. Étant donné que les taxes sur les échanges et l'impôt sur les sociétés représentaient deux des sources de recettes publiques les plus fiables dans les pays à faible revenu, leur diminution contraint les gouvernements à trouver d'autres sources.

107. La taxe à la valeur ajoutée (TVA) est le principal moyen que l'on recommande habituellement pour compenser les pertes liées à la libéralisation des échanges et à la baisse des taux des impôts directs, partant du principe que, dans l'économie de l'offre, la baisse des impôts directs élargira la base imposable en incitant davantage de ménages et d'entreprises à payer des impôts. Toutefois, rien ne prouve qu'il existe une corrélation entre la baisse des taux d'imposition et l'élargissement de l'assiette fiscale. Dans les pays à faible revenu, il y a peu de chances que la TVA soit aussi efficace que dans les pays développés, du fait notamment de la nécessité de tenir une comptabilité détaillée, et ce dans un contexte où le secteur non structuré est prédominant. L'expérience a montré que l'introduction de la TVA dans de nombreux pays en développement

²⁶ Jusqu'à la fin des années 70, l'hypothèse de base retenue dans les articles et ouvrages sur les finances publiques était que les recettes publiques étaient compensées par des avantages de même valeur découlant des services financés par ces recettes (voir Musgrave et Musgrave, 1973).

n'avait pas accru sensiblement les rentrées fiscales, qui demeurent sensiblement les mêmes que celles que procuraient des impôts indirects, comme la taxe sur les ventes (Roy et Weeks, 2004). Dans nombre de cas, elle n'a pas non plus compensé le manque à gagner résultant de la suppression des droits de douane.

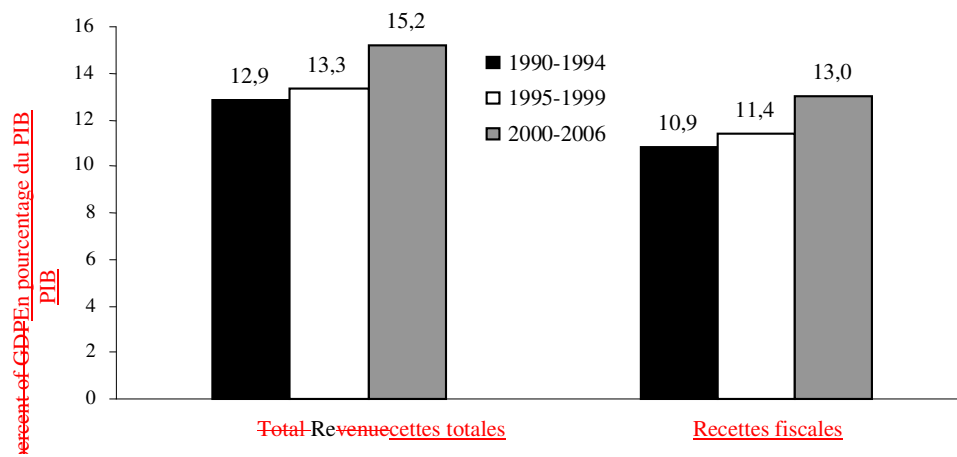
108. Afin d'étudier l'impact de ces réformes fiscales sur la structure des recettes des pays à faible revenu en Afrique subsaharienne, on a rassemblé les données relatives aux recettes de 26 pays subsahariens figurant dans les appendices statistiques des accords conclus avec le FMI au titre de l'Article IV de ses statuts, pour la période allant du début des années 90 à 2006. Les données ont été regroupées en trois périodes, afin de déterminer les grandes tendances : 1990-1994, 1995-1999 et 2000-2006.

109. L'accent a été mis sur les pays à faible revenu car les données montrent que la mobilisation des recettes a été plus lente et plus difficile dans ces pays, comme indiqué dans la première section. Un certain nombre de ces pays sont considérés par le FMI comme « fragiles ». Les recettes publiques y sont plus fluctuantes, chutant dans les périodes de crise pour se rétablir, parfois rapidement. L'éventail de pays ne comprenait pas de pays à revenu intermédiaire ni les principaux exportateurs de pétrole. Si ces pays étaient pris en compte, les recettes fiscales représenteraient 25 % du PIB ou davantage, soit un taux très supérieur à la moyenne des pays subsahariens.

110. Bien que les données fournies par le FMI portent sur les recettes publiques totales des pays subsahariens jusqu'en 2007, et contiennent même des estimations pour 2008, les données pour ces deux dernières années n'ont pas été utilisées car il n'est pas possible de distinguer les recettes fiscales des autres recettes ou de ventiler les recettes publiques entre leurs différents éléments (voir FMI, 2008). Les données du FMI font apparaître que la part des recettes publiques dans le PIB a augmenté en 2007 et 2008. Il semble que les recettes publiques totales ont augmenté dans la deuxième moitié des années 2000 par rapport aux estimations. Cette tendance est sans doute étroitement liée à l'augmentation des recettes provenant des produits de base (Gupta et Tareq, 2008), et ne devrait donc pas se maintenir. Les estimations établies dans le cadre de la présente étude sont conformes à celles figurant dans l'étude que Gupta et Tareq ont réalisée, pour le FMI et qui porte sur la même période, à savoir jusqu'en 2005-2006.

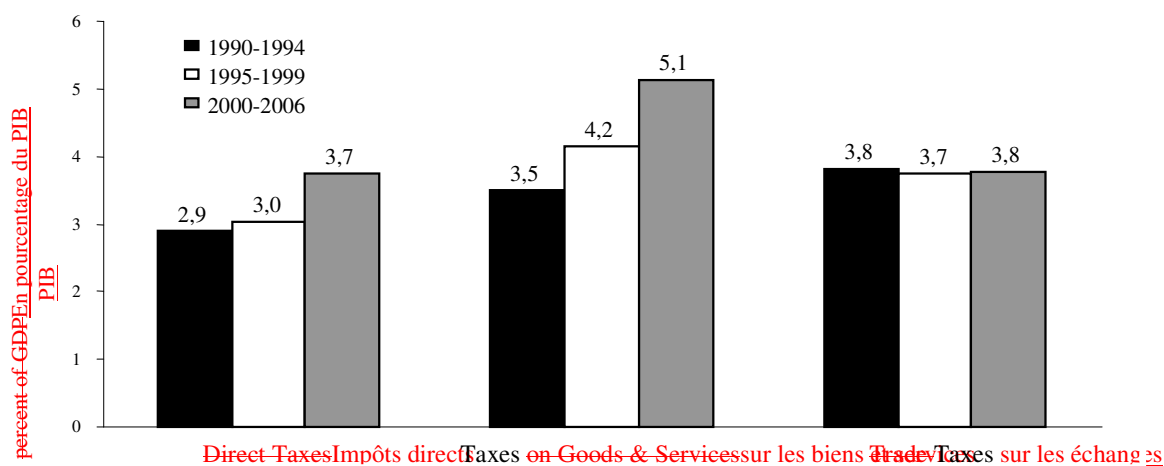
111. Au cours de la période 1990-1994, les recettes publiques totales représentaient en moyenne 12,9 % du PIB. Entre 1995 et 1999, elles avaient atteint 13,3 % du PIB. Au cours de la période 2000-2006, elles sont passées à 15,2 % du PIB. Cette progression représente une augmentation globale de la part des recettes dans le PIB de 18 %, qui s'est essentiellement produite depuis 2000. De 1990 à 1994, les recettes fiscales totales représentaient en moyenne 10,9 % du PIB. Ce taux a légèrement augmenté, s'établissant à 11,4 % entre 1995 et 1999, et a atteint 13 % au cours de la période 2000-2006. Les recettes fiscales ont donc augmenté en pourcentage du PIB, mais dans des proportions limitées. Afin de déterminer les raisons de cette faible progression, les recettes fiscales ont été ventilées entre leurs trois principaux éléments. Les éléments résiduels ont été regroupés sous la rubrique « taxes diverses ». Les recettes des impôts indirects (taxes sur les biens et services) ont augmenté au cours de la période, passant de 3,5 % du PIB de 1990 à 1994, à 4,2 % de 1995 à 1999, puis à 5,1 % entre 2000 et 2006.

Figure 8: Recettes totales et recettes fiscales dans 26 pays subsahariens, 1990-2006



Source: Annexes des rapports de pays du FMI (calculs de Katerina Kyrili)

Figure 9: Principales catégories d'impôts dans 26 pays subsahariens, 1990-2006



Source: Annexes des rapports de pays du FMI (calculs de Katerina Kyrili)

112. Les impôts directs sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés ont moins augmenté que les taxes intérieures indirectes, passant de 2,9 % du PIB entre 1990 et 1994 à 3 % entre 1995 et 1999 et à 3,7 % au cours de la période 2000-2006. Les taxes sur les échanges n'ont pratiquement pas évolué au cours de la période considérée. Entre 1990 et 1995, elles représentaient 3,8 % du PIB, soit un taux plus élevé que les impôts directs ou les taxes intérieures indirectes. Ce taux n'était plus que de 3,7 % du PIB à la fin des années 90, mais était remonté à 3,8 % au cours de la période 2000-2006. Compte tenu de la difficulté de mesurer le PIB dans ces pays, ces variations sont négligeables.

113. Entre 2000 et 2006, les taxes sur les échanges ne représentaient plus que 29 % des recettes fiscales, contre 34,9 % au début des années 90. De leur côté, les taxes intérieures indirectes ont augmenté, passant de 32,1 % des recettes fiscales totales au début des années 90 à 39,2 % dans les années 2000. La part des impôts directs n'a que faiblement augmenté, passant de 26,6 à 28 %. Du début à la fin des années 90, tant les impôts directs que les taxes sur les échanges ont stagné.

Seuls la part des taxes intérieures indirectes dans le PIB a augmenté, de 3,5 à 4,2 %. Ces statistiques fiscales doivent être replacées dans le contexte général de l'évolution de la croissance et des échanges. Entre le début et la fin des années 90, les échanges n'ont guère augmenté, qu'il s'agisse des importations ou des exportations. Les importations ont sensiblement augmenté entre la fin des années 90 et le milieu des années 2000, leur part du PIB passant de 30,5 à 36,5 %. Au cours de la même période, la part des exportations dans le PIB est passée de 21 à 24,3 %, et le déficit commercial s'est creusé. Si les taxes sur les échanges sont restées au même niveau, la stagnation de leur part dans le PIB signifie qu'il y a eu une diminution des tarifs douaniers ou de la quantité de produits taxés.

114. La croissance du PIB s'est aussi accélérée au cours des années 90, et de façon plus marquée encore dans les années 2000. Alors que le taux de croissance du PIB était inférieur à 1 % entre 1990 et 1994, il est passé à 4,3 % entre 1995 et 1999 et à 4,7 % entre 2000 et 2006. Entre 2004 et 2006, le taux de croissance a atteint 5,6 %. On aurait pu s'attendre à ce que les taxes intérieures indirectes progressent davantage qu'elles ne l'ont fait, compte tenu de l'augmentation des dépenses et du revenu des pays. La relative stagnation des impôts directs ne semble pas avoir été à la mesure de la progression plus rapide des revenus, notamment à la fin des années 90 et au début des 2000. Cette apparente anomalie résulte probablement des « réformes » qui ont réduit le taux des impôts directs, en particulier sur les bénéficiaires des sociétés.

115. Alors que la croissance s'est accélérée et que les échanges se sont développés au cours de la période 2000-2006, la progression des recettes publiques a été faible. On aurait pu s'attendre à ce que l'étude du FMI sur les données fiscales, qui ne portait que sur la période 1990-2000 (Keen et Simone, 2004) anticipe cette faiblesse. L'étude ne couvrait pas seulement l'Afrique subsaharienne mais portait sur tous les pays à faible revenu. L'intérêt de cette étude est qu'elle a prévu certaines des tendances de la fiscalité qui se sont poursuivies jusqu'au milieu des années 2000. Au cours de la période considérée, pour l'ensemble des pays à faible revenu, les recettes fiscales n'ont progressé que de 14,5 à 14,9 % du PIB. La part des impôts directs dans le PIB a stagné, passant de 3,8 % en 1990 à 3,9 % en 2000. La part des taxes intérieures indirectes a légèrement augmenté, passant de 5,3 à 5,9 % du PIB, tandis que celle des taxes sur les échanges a chuté, passant de 4,3 à 3,7 % du PIB au cours de la même période.

116. Dans l'étude du FMI, la ventilation entre les principales catégories d'impôt fait apparaître que la part de l'impôt sur les sociétés a chuté (passant de 2,6 à 2,0 % du PIB), ce qui est logique compte tenu de la réduction des taux d'imposition appliquée dans le cadre des « réformes ». La part des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a augmenté, passant de 2,8 à 3,5 % du PIB. Les rentrées de l'impôt foncier, qui constitue une source de recettes souvent négligée, ont été minimes, chutant de 0,3 à 0,2 % du PIB.

117. En ce qui concerne les impôts indirects, la part des recettes provenant de la taxe sur les ventes et de la TVA a légèrement augmenté, passant de 2,8 à 3,5 % du PIB. La part des accises, autre élément des taxes intérieures indirectes, n'a pratiquement pas changé. La TVA occupant le devant de la scène, les accises ont été relativement négligées en tant que source de recettes. Il ressort de l'étude du FMI que les recettes fiscales totales ont stagné au cours des années 90. Cette constatation est conforme aux résultats de la présente étude. Alors que les taux d'imposition des sociétés ont été réduits de façon drastique, l'étude du FMI fait apparaître que l'assiette fiscale ne s'est pas élargie comme les tenants de la relance par l'offre le souhaitaient. Elle s'est au contraire rétrécie, tandis que les recettes de l'impôt sur les sociétés chutaient. Cette baisse s'explique par la concurrence que se livrent les pays pour attirer les investissements étrangers, en réduisant les taux d'imposition.

118. Les auteurs de l'étude du FMI concluent que la TVA est « efficace », mais les gains d'efficacité par rapport aux taxes sur les ventes qui les précédaient ne sont pas corroborés dans les faits, notamment dans les pays subsahariens. Une étude antérieure du FMI avait établi que, dans les pays à faible revenu, la TVA ne compensait pas le manque à gagner des taxes sur les ventes, contrairement aux attentes de l'orthodoxie économique (Baunsgaard et Keen, 2003). Dans la pratique, la TVA ne permettait de recouvrer qu'environ 30 % des recettes perdues du fait de la baisse des taxes sur les ventes dans les pays à faible revenu. Dans leur étude, Keen et Simone estiment que, dans nombre de pays en développement, en particulier les pays à faible revenu et les pays les moins avancés, une plus grande libéralisation des échanges entraînerait une diminution des recettes fiscales. Ils jugent donc indispensable de lier la réduction des tarifs douaniers à l'introduction ou au renforcement de la TVA. Dans la mesure où cette taxe existe déjà dans de nombreux pays, une amélioration de la manière dont elle est conçue et administrée s'impose. Les auteurs mettent en garde contre l'idée largement répandue selon laquelle les taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés devraient être réduits. Ils préconisent plusieurs politiques fiscales pour les pays à faible revenu.

119. Premièrement, les gouvernements devraient reporter la réduction de leurs tarifs douaniers jusqu'à ce que la fiscalité directe et indirecte soit en mesure de générer davantage de recettes. Comme on l'a mentionné plus haut, l'augmentation des importations aurait dû accroître les rentrées provenant des taxes sur les échanges. Il est préoccupant, du point de vue des finances publiques, que les pays puissent être amenés à réduire encore leurs tarifs douaniers, s'ils adhèrent à des zones de libre-échange ou à des unions douanières, ou si la récession mondiale ralentit les flux commerciaux. Les taxes sur les échanges comptant pour beaucoup dans les rentrées fiscales, les pertes découlant d'une libéralisation accrue, surtout dans un contexte de ralentissement des échanges, pourraient être importantes.

120. Deuxièmement, les recettes provenant des impôts indirects devraient progresser à un rythme plus rapide. Un des moyens d'y parvenir consiste à éliminer un certain nombre d'exonérations de la TVA. Une augmentation des taux de TVA sur les articles de consommation de luxe permettrait non seulement d'augmenter les rentrées fiscales mais aussi de rendre la structure fiscale plus équitable. Une telle mesure, qui s'appliquerait notamment à des produits comme l'alcool, le tabac ou les véhicules, permettrait de faire peser une partie de la charge fiscale sur les ménages les plus aisés en cette période de récession mondiale. Cet aspect a souvent été négligé lors de l'introduction de la TVA. Parallèlement, les gouvernements pourraient imposer des taux plus bas sur les biens de consommation courante. Le manque à gagner serait compensé par les prélèvements accrus sur les produits de luxe ou non essentiels.

121. L'augmentation des recettes provenant des impôts directs n'a pas été suffisante. Le recouvrement de l'impôt des contribuables aisés, qui procurent l'essentiel des rentrées fiscales, pourrait être plus efficace. Une telle mesure améliorerait l'équité, sans qu'il soit pour autant nécessaire d'augmenter les taux d'imposition. Certains pays, qui ont mis en place des services spécialement chargés des contribuables à hauts revenus au sein de leur ministère des finances, ont obtenu des résultats appréciables. Comme on l'a montré précédemment à propos des taxes à la consommation, une réduction des trêves fiscales et des exonérations accordées aux entreprises permettrait d'accroître les rentrées. Les gouvernements devraient cesser de jouer à qui offrira les taux d'imposition les plus bas sur les bénéfices des sociétés, qui va à l'encontre du but recherché. Cela vaut aussi pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

122. Les taux de prélèvement obligatoire sur les bénéficiaires des sociétés ont sensiblement diminué en Afrique subsaharienne dans les années 90, et les recettes provenant de cette source ont soit stagné, soit diminué en proportion du PIB. L'élargissement de l'assiette de l'impôt annoncé par les tenants de l'économie de l'offre ne s'est pas produit. Il ne faut donc pas céder aux pressions qui visent à réduire encore les taux d'imposition des sociétés. Lorsque les bénéfices proviennent de l'exploitation de ressources naturelles, il serait même justifié de relever les taux d'imposition et les redevances. Les gouvernements des pays à faible revenu devraient aussi réexaminer la politique quasi générale consistant à exempter des expatriés bien rémunérés de l'impôt sur le revenu. Cette exonération donne un exemple désastreux, en ce qu'elle laisse à penser aux ressortissants du pays qui ont de hauts revenus qu'il est légitime d'échapper à l'impôt.

123. Le recours à l'impôt foncier pour financer les administrations locales a été négligé dans les pays à faible revenu. Cet impôt est généralement utilisé dans les zones urbaines, où résident la plupart des habitants à revenu élevé ou intermédiaire. L'application de cet impôt permettrait d'accroître la progressivité de la structure générale de la fiscalité. Elle aurait aussi pour effet de stimuler la production intérieure car les recettes qu'elle procurerait pourraient servir à financer les infrastructures urbaines dont dépendent les exportations de produits manufacturés dans de nombreux pays. Certains analystes font valoir que l'impôt foncier n'est guère productif, du fait de la nécessité d'enregistrer les biens fonciers. On peut retourner l'argument : le fait de souligner l'importance de l'impôt foncier inciterait les pays à s'employer plus activement à créer des bases de données cadastrales crédibles. Une des raisons pour lesquelles les pays n'ont guère recours à l'impôt foncier est que le recouvrement de cet impôt nécessite un investissement à long terme.

124. Comme indiqué plus haut, plusieurs obstacles liés aux caractéristiques structurelles des économies insuffisamment développées des pays à faible revenu s'opposent à la mobilisation des recettes. L'importance du secteur informel est l'un de ces problèmes. De nombreuses entreprises de ce secteur paient un montant négligeable d'impôts. En théorie, la TVA devrait taxer la consommation finale à laquelle ces entreprises contribuent, à condition qu'elles fassent partie de la chaîne de valeur qui a produit l'article consommé, mais la comptabilité formelle nécessaire pour comptabiliser les effets de cette contribution en rend rarement compte.

125. En outre, les petites entreprises ne sont pas incitées à faire partie de l'économie formelle car elles deviendraient alors sujettes à l'impôt. Elles connaissent également un problème d'accès au crédit du secteur formel, à la formation ou au marché des produits. L'un des moyens de les amener au secteur formel et au filet fiscal serait pour le gouvernement d'exécuter une stratégie explicite assortie de mesures d'incitation à leur intention. Ces mesures pourraient inclure l'investissement dans les infrastructures, une aide à la commercialisation et à la distribution et le microcrédit. L'amélioration de l'accès à ces avantages pourrait motiver les entreprises du secteur informel à s'inscrire auprès de l'administration fiscale.

126. Les récents bouleversements des marchés financiers internationaux montrent combien il importe d'instituer un degré raisonnable d'imposition sur le secteur financier national, en particulier pour réglementer la spéculation. Bien que les marchés de capitaux ne soient pas très développés dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, ils croissent rapidement dans certains pays. Une taxe sur les activités de portefeuille, même inférieure à 1%, mobiliserait des recettes substantielles et endiguer est la spéculation et la volatilité des marchés. Une telle taxe pourrait par exemple porter sur les actions, les obligations, les produits dérivés et les titres d'État. De même, une taxe sur les sorties de capitaux pourrait réduire la volatilité des capitaux flottants, qui contribue souvent à la déstabilisation du taux de change d'un pays. Il serait possible de faire

bénéficiaire d'une exemption des montants inférieurs à un plafond donné ou correspondant à des importations essentielles.

G. Le rôle de l'aide publique au développement (APD) dans la mobilisation des ressources intérieures

127. En Afrique subsaharienne, des montants substantiels d'aide publique au développement (APD) seront indispensables à la croissance et au développement à long terme dans le contexte de la détérioration des conditions découlant de la crise financière et de la récession mondiales. On peut déplorer que l'APD n'ait pas été affectée à des objectifs prioritaires de développement, comme la mise en place de capacités nationales pour la mobilisation des investissements et des recettes intérieures. Par conséquent, les investissements publics et privés continuent à péricliter dans la région alors qu'il est des plus nécessaires de les augmenter nettement.

128. Compte tenu de la faiblesse de la croissance, il n'est pas surprenant que les investissements publics aient baissé en Afrique subsaharienne depuis le début des années 1980, ramenés d'environ 10% à 7% du PIB, contre environ 6% au début des années 1970. Jusqu'à une date récente, les investissements publics n'étaient pas une priorité pour les donateurs d'aide au développement. Les programmes d'atténuation de la pauvreté des années 1990 n'incluaient pas les investissements publics, à l'exception de quelques projets d'infrastructures sociales. Le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) a remis l'expansion des investissements publics dans le programme de développement (Weeks et McKinley, 2007). On a commencé à reconnaître qu'un accroissement des investissements publics pourrait compléter l'investissement privé et non le supplanter. L'impact est plus probable lorsque les capitaux fixes se sont détériorés au fil des ans, comme c'est le cas en Afrique sub-saharienne. Dans de telles conditions, les investissements initiaux pourraient avoir des rendements très élevés.

129. Dans un contexte de détérioration des conditions mondiales, il convient de conserver la dynamique du programme des OMD, même lorsque les politiques budgétaires se concentrent sur des interventions anticonjoncturelles. Il est donc important de concevoir l'APD de façon à accroître les capacités nationales des pays à faible revenu en vue de la mobilisation de sources intérieures de financement du développement. Cela implique de s'attacher davantage à réformer et à renforcer les institutions financières nationales, de façon qu'elles puissent s'acquitter plus efficacement de leur fonction, que ce soit mobiliser l'épargne mais aussi la canaliser dans des investissements productifs.

130. Mobiliser les sources intérieures de financement implique également de s'intéresser davantage aux recettes intérieures. Au lieu de modérer l'effet des mesures d'incitation visant à mobiliser des recettes, comme certains analystes le prétendent, l'APD peut être orientée vers le renforcement des capacités nationales afin de mobiliser encore davantage de recettes. Le débat sur l'efficacité de l'aide est surtout axé sur le danger pour la stabilité macroéconomique que représenterait une augmentation subite de l'aide, prévue pour accompagner l'adoption de stratégies nationales de développement axées sur les OMD. Ce débat n'a servi qu'à détourner l'attention sur des questions de stabilisation à court terme et non sur la façon de réformer l'APD pour qu'elle contribue efficacement au développement à long terme .

131. L'évaluation intitulée « Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne », effectuée en 2007 par le Bureau indépendant d'évaluation du FMI, examine l'impact de l'APD sur les pays de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) entre 1999 et 2005. Elle révèle que 36% de l'APD affectée à ces pays avait servi à constituer des réserves (en d'autres

termes, n'avait pas été absorbée) et qu'un pourcentage égal avait été utilisé pour rembourser la dette nationale (et donc n'avait pas été dépensé au plan intérieur). Il ne restait donc que 27% de l'APD pour financer la relance budgétaire en général et l'investissement public en faveur de la croissance en particulier. Une telle répartition ne convient pas pour promouvoir la croissance et le développement à long terme.

132. Il est indéniable que la libéralisation financière aux plans intérieur et extérieur a exposé les pays en développement à des crises financières. La constitution de réserves a donc été nécessaire pour contrecarrer les effets de chocs probables liés aux termes de l'échange ou à des sorties de capitaux. Ceux qui ont accumulé des réserves se trouvent dans une position plus favorable au début d'une récession mondiale et d'un ralentissement des échanges. Concentrée principalement dans les pays à revenus moyens et les exportateurs d'énergie, l'accumulation de réserves a été excessive. Concrètement, des ressources financières ont été acheminées vers les États-Unis au lieu d'être utilisées dans les pays en développement pour financer l'investissement public et privé.

133. Outre le problème de l'accumulation excessive de réserves, l'étude du FMI a également révélé que 58% du financement hors réserves disponible pour la relance budgétaire avait été affecté au remboursement de la dette intérieure. Pendant les années 1990, lorsque l'APD a chuté, les pays à faible revenu ont eu recours à d'autres moyens pour financer les dépenses publiques. Le recours à l'endettement intérieur a été la principale option retenue, mais cela n'a constitué qu'un répit à court terme en raison des taux d'intérêt élevés. Même lorsque l'APD a augmenté, une partie importante a été consacrée à la réduction de la dette, la Zambie étant le cas le plus parlant (Weeks et al, 2006). Il est ironique de voir que l'APD a en effet compensé au début du siècle son absence relative pendant les années 1990 quand les gouvernements ont dû emprunter.

134. Si le remboursement de la dette intérieure avait permis d'abaisser les taux d'intérêt réels en Afrique subsaharienne, cela aurait constitué une amélioration notable. Au contraire, les statistiques montrent que les taux d'intérêt sont restés élevés dans la région (Weeks, 2008). La part des pays d'Afrique subsaharienne dont les taux d'intérêt réel sont supérieurs à 6% a augmenté au cours des dernières années pour atteindre près de 80%. En outre, l'écart entre taux créditeur et taux emprunteur est resté élevé.

135. Le risque est l'une des explications des écarts importants entre taux emprunteur et taux créditeur. L'emprise sur le marché exercée par quelques grandes banques, souvent à capital étranger, qui dominent le secteur financier dans les pays d'Afrique subsaharienne est un autre facteur. Malheureusement, aussi longtemps que des taux d'intérêts réels élevés prévaudront et que les écarts entre taux resteront importants, il y aura peu de perspectives d'une accélération de l'accumulation du capital, qui doit être le moteur d'une croissance et d'un développement à long terme. L'APD pourrait jouer un rôle essentiel pour aider ces pays à sortir de ce blocage en constituant les capacités des institutions financières nationales pour mobiliser l'épargne intérieure et l'orienter vers le secteur public productif et l'investissement privé.

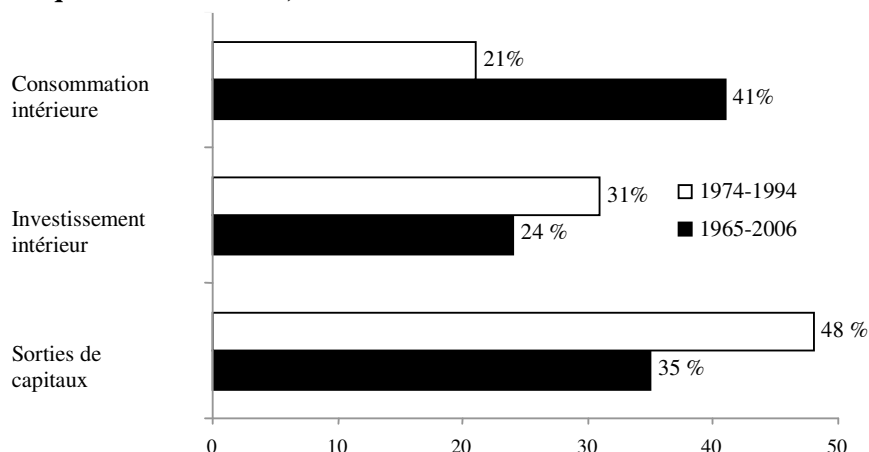
136. Les données empiriques suggèrent que l'APD ne se substitue pas complètement à l'épargne intérieure. Lorsqu'on calcule l'épargne par régression en fonction d'un ensemble de variables indépendantes, qui comprennent généralement le revenu par habitant, le coefficient de dépendance et l'APD, la variable APD se situe entre - 1 et 0. Cela veut dire que l'APD est utilisé pour dynamiser à la fois la consommation, ce qui réduira l'épargne, et l'investissement. Toutefois, une telle analyse par régression ne tient pas compte du fait qu'une proportion importante de

l'APD peut ne pas être destinée à financer la consommation ou l'investissement au niveau intérieur, mais à financer des paiements de la dette ou faire l'objet d'une fuite des capitaux.

137. Une étude récente commandée par l'International Policy Centre for Inclusive Growth complète les conclusions de l'évaluation du FMI citée plus haut. Elle a déterminé qu'une proportion significative de l'APD se transforme en sortie de capital car elle est utilisée pour le paiement de la dette, la constitution de réserves de devises ou l'achat privé d'actifs étrangers (voir Serieux, 2009, à paraître). À partir de données individuelles temporaires relatives à 29 pays subsahariens pour la période 1965-2006, l'étude de Serieux a déterminé que 35% de l'APD est convertie en sorties de capitaux alors que 24% financent l'investissement intérieur et 41% la consommation intérieure. Entre 1974 et 1994, période pendant laquelle l'APD a constamment augmenté, le pourcentage d'APD converti en sortie de capitaux est passé à 48% alors que 31% finançaient l'investissement intérieur et 21% la consommation intérieure.

138. L'étude ne s'attarde pas sur les implications politiques de ces résultats. Il est pourtant important de le faire parce que l'APD devrait être reliée beaucoup plus directement au financement de l'investissement intérieur, en particulier pour développer les capacités productives et générer des taux plus élevés de croissance. L'étude suppose que pendant les années 1990, une partie importante de l'APD a été utilisée pour financer le paiement du principal ou de l'intérêt de la dette extérieure, la plupart étant une dette assortie de conditions. Par la suite, il semble que l'APD ait été de plus en plus affectée à la constitution de réserves de devises, comme le suggère l'étude du FMI portant sur la période 1999-2005.

Figure 10: Affectation de l'aide publique au développement (APD) destinée aux pays d'Afrique subsaharienne, 1965-2006



139. Pour que les pays d'Afrique subsaharienne mobilisent des ressources suffisantes pour financer les dépenses de développement et continuent à progresser en vue de la réalisation des OMD, il faudrait déjà que les montants actuels d'APD ne soient pas réduits. En outre, comme de nombreux pays à faible revenu font face à des risques plus élevés pour le reste de leur dette, une atténuation supplémentaire de celle-ci est nécessaire et n'aurait probablement pas d'impact immédiat significatif sur le budget des pays donateurs. Une nouvelle atténuation de la dette ne devrait toutefois pas remplacer une APD supplémentaire, pas plus qu'une APD supplémentaire ne devrait se substituer à l'atténuation de la dette.

140. Une portion de l'APD étant également destinée à l'achat d'actifs étrangers, il est important que les gouvernements veillent davantage à la gestion de leurs comptes de capitaux afin de préserver les ressources dégagées pour l'investissement intérieur. Comme on le verra au paragraphe 2 de la section H, la fuite des capitaux pose de graves problèmes dans les pays à faible revenu, ce qui fait de la gestion des sorties de capitaux une priorité. Quelle que soit la proportion d'APD utilisée pour la consommation ou l'investissement, il est important de procéder à des réformes de son affectation. Parallèlement à la montée des stratégies nationales de réduction de la pauvreté, la communauté des donateurs a dévié l'APD en faveur des dépenses sociales, pour la santé et l'éducation en particulier. Dans le même temps, le financement par l'APD d'infrastructures économiques essentielles a baissé.

141. Ce serait une erreur de considérer que le financement de l'infrastructure sociale par l'APD est en concurrence avec le financement de l'infrastructure économique. Le programme des OMD devrait permettre un consensus concernant l'accroissement de l'investissement public dans ces deux domaines. Il est toutefois vrai que l'infrastructure économique n'a pas été suffisamment financée par les donateurs occidentaux depuis au moins une vingtaine d'années. Par conséquent, la croissance économique ne pourra pas s'accélérer suffisamment pour générer les recettes publiques nécessaires pour financer à la fois les services sociaux et les services économiques.

142. Il est indéniable que l'APD est une source de financement du développement fluctuante et imprévisible par rapport aux recettes intérieures. Les versements d'APD sont encore plus variables que les allocations. On voit donc qu'il est nécessaire d'instituer des engagements à plus long terme de la part des donateurs bilatéraux et multilatéraux. L'allongement du délai serait nécessaire pour renforcer les capacités du gouvernement de mobiliser des ressources intérieures. Une approche reposant sur des fonds de contrepartie pourrait être également utile pour cette réforme. Les donateurs accordent souvent un appui budgétaire lorsqu'un gouvernement précise ses besoins en dépenses et calcule le déficit de financement qui pourrait être comblé par l'APD ; ils s'engagent ensuite à financer le déficit identifié. Une telle approche peut toutefois dissuader les gouvernements de mobiliser des ressources intérieures.

143. Il serait donc préférable de faire en sorte que les donateurs s'engagent à verser un pourcentage des fonds collectés par les gouvernements, jusqu'à un plafond fixé. Ce plafond pourrait être réduit au fur et à mesure que les pouvoirs publics augmentent leurs capacités de mobiliser des ressources intérieures. L'un des avantages de cette méthode est que les gouvernements auraient une incitation à mobiliser des ressources intérieures car davantage de recettes pourraient conduire à davantage d'apports d'APD de la part des donateurs.

H. Questions complémentaires

1. Envois de fonds

144. Le présent rapport n'a pas pour objectif d'examiner en détail la question extrêmement complexe du lien entre envois de fonds et développement. Il se limitera au rôle des envois de fonds en ce qui concerne la mobilisation de ressources. S'agissant d'envois de fonds, le terme « mobilisation » est particulièrement approprié car ils représentent des flux réels de ressources hors de la portée des pouvoirs publics, à l'exception de ceux issus de régimes de travailleurs migrants réglementés par des traités ou d'autres accords formels.

145. Toute discussion sur les envois de fonds et leur impact sur le développement doit commencer par le principe fondamental en vertu duquel la ressource la plus précieuse d'un pays

est sa population. Un pays se développe et accumule de la richesse en utilisant les compétences et les talents de ses hommes et femmes, et non grâce à ses exportations vers d'autres pays. Les fonds que les migrants envoient à leurs familles sont une source majeure de revenus dans de nombreux pays et peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté. Les envois de fonds ne peuvent toutefois pas assurer à eux-mêmes la réduction de la pauvreté, qui est réalisée grâce à la croissance de l'économie nationale.

146. Commentant le potentiel des envois de fonds pour faciliter la croissance dans le cadre des circonstances et des mécanismes en vigueur, deux experts du FMI ont écrit ce qui suit en 2007 :

Les données empiriques sur les effets des envois de fonds sur la croissance sont toutefois mitigées. Cela est dû en partie au fait que les effets des envois de fonds sur le capital humain et physiques se font sentir après une très longue période. C'est également dû aux difficultés liées à la dissociation de leurs réponses anticonjoncturelles à la croissance ce qui implique que le rapport de cause à effet va de la croissance aux envois de fonds, mais la corrélation entre les deux variables est négative... Il serait facile d'en conclure que les envois de fonds ont un effet négatif sur la croissance, mais cela serait une erreur... Dans la mesure où ils accroissent la consommation, les envois de fonds peuvent accroître les niveaux de consommation individuels et réduire la pauvreté, même s'ils n'ont pas d'effets directs sur la croissance. (Ratha et Mohapatra, 2007, 5).

147. Cette citation résume bien l'état actuel de la recherche : il n'y a pas de preuve rigoureuse que les envois de fonds facilitent la croissance, mais cette possibilité est tentante. Il serait étonnant que les envois de fonds ne réduisent pas la pauvreté dans les pays d'Afrique subsaharienne où sa prévalence est tellement élevée. En outre, plus des trois cinquièmes du travail migratoire est enregistré à l'intérieur de la sous-région (voir encadré 1), et non dans des pays développés où les salaires sont élevés par rapport aux pays d'origine.

148. Le tableau 22 donne les estimations de la Banque mondiale relative aux envois de fonds par des voies officielles en 1995 et pendant la période 2000-2007. Par rapport à tous les flux destinés aux pays en développement, la proportion correspondant l'Afrique subsaharienne est peu importante, ne représentant qu'environ 4% en 2006. La proportion de flux nets dans le PIB pour la région était encore plus faible, à peine 1% en 2006. Sur un blog de la Banque mondiale, on peut lire ce qui suit, typique du débat relatif aux envois de fonds vers la sous-région d'Afrique subsaharienne.

L'Afrique subsaharienne a reçu près de 12 milliards de dollars en envois de fonds en 2007 et ce n'est que le chiffre officiel. Si on ajoute les flux informels au montant total, on peut facilement doubler ce chiffre. Le Nigéria, le Kenya, le Soudan, le Sénégal, l'Ouganda et l'Afrique du Sud ont reçu les volumes les plus élevés d'envois de fonds, alors que dans les pays plus petits comme le Lesotho, les envois de fonds peuvent représenter jusqu'à un quart du PIB. (Uy, 2008).

149. Si les envois de fonds peuvent effectivement « facilement doubler » le chiffre officiel, leur part dans le PIB de la région doit être d'environ 2%. Presque tous les commentateurs de la région sont d'accord pour dire que les envois de fonds ont un effet important sur la réduction de la

pauvreté²⁷. Un effet sur la réduction de la pauvreté veut dire, par définition ou presque, que la majeure partie des envois de fonds ont été consacrés à la consommation. Si le taux de consommation des bénéficiaires d'envois de fonds était seulement de 75% et que le montant total des envois de fonds en 2007 était le double de la statistique officielle nette, cela voudrait dire une épargne d'environ 6 milliards de dollars des États-Unis (25% de 24 milliards de dollars)²⁸.

150. Les statistiques relatives aux envois de fonds indiquent que ces derniers ont probablement un effet important sur la réduction de la pauvreté, mais ils ne devraient pas apporter une contribution majeure à l'épargne ou à l'investissement dans la majorité des pays de la sous-région subsaharienne. L'encadré 1 montre des exceptions notables, le Lesotho étant le seul pays pour lequel la mobilisation de l'épargne à partir des envois de fonds aurait un effet important sur les recettes publiques ou la croissance. Et les mesures comme celles proposées par le FMI pour mobiliser l'épargne issue des envois de fonds peuvent au mieux être considérées comme une source de financement potentiellement utile mais mineure pour l'investissement dans la plupart des pays.

²⁷ Telle est la conclusion des quelques études rigoureuses portant sur la sous-région, établies à partir d'une enquête sur le Ghana (Adams, 2006).

²⁸ Ratha, Mohapatra et Plaza avancent qu'il existe un marché important pour des « bons de la diaspora » dans la sous-région subsaharienne, compte tenu de ce qui semble être des suppositions arbitraires relatives au niveau de revenu des migrants à l'étranger. Ce qui est plus problématique, c'est que leur estimation considère que toute l'épargne des migrants va à des bons et non à des envois de fonds personnels (Ratha, Mohapatra et Plaza, 2008, 16). En outre, ils se réfèrent à des exemples de « bons de la diaspora » d'Inde et d'Israël, dont les régimes dépendent de salaires obtenus dans les pays développés. Comme on le voit à l'encadré 1, moins de 30% des migrants de la région se rendent dans des pays développés. Voir également Ketkar et Ratha (2007).

Encadré 1 : Émigration subsaharienne (2007)

1. Nombre d'émigrants
15,9 millions, soit 2,1% de la population
2. Dix principaux pays d'émigration
Mali, Burkina Faso, Ghana, Érythrée, Nigéria, Mozambique, Zimbabwe, Afrique du Sud, Soudan, République démocratique du Congo
3. Pays de destination (en pourcentage)
Pays membres de l'OCDE à revenu élevé (25,2%)
Pays non membres de l'OCDE à revenu élevé (2,9%)
Pays de la région (63,2%)
Autres pays en développement (0,2%)
Non identifiés (8,5%)
4. Dix principaux couloirs d'émigration :
Burkina Faso – Côte d'Ivoire
Zimbabwe – Afrique du Sud
Mali – Côte d'Ivoire
Érythrée – Soudan
Ghana – Côte d'Ivoire
Mali – Burkina Faso
Érythrée – Éthiopie
Mozambique – Afrique du Sud
Soudan – Arabie saoudite
Lesotho – Afrique du Sud
5. Dix premiers bénéficiaires des envois de fonds (en milliards de dollars, 2007) :
Nigéria (3,3), Kenya (1,3), Soudan (1,2), Sénégal (0,9), Ouganda (0,9), Afrique du Sud (0,7), Lesotho (0,4), Maurice (0,2), Togo (0,2), Mali (0,2)
6. Dix premiers bénéficiaires des envois de fonds (en pourcentage du PIB, 2006)
Lesotho (24,5), Gambie (12,5), Cap-Vert (12,0), Guinée Bissau (9,2), Ouganda (8,7), Togo (8,7), Sénégal (7,1), Kenya (5,3), Swaziland (3,7), Bénin (3,6)

Source: Ratha et Zu (2007)

<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/33934-1199807908806/SSA.pdf>

Tableau 22 : Envois de fonds, pays d'Afrique subsaharienne et ensemble des pays en développement (en milliards de dollars, 1995-2007)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afrique Sub-saharienne									
Entrées	3,2	4,6	4,7	5,0	6,0	8,0	9,3	10,3	10,8
Sorties	2,0	2,5	2,3	2,5	2,8	3,0	3,3	2,9	n/a
Solde	1,2	2,1	2,4	2,5	3,2	5,0	6,0	7,4	n/a
Ensemble des pays en développement									
Entrées	57,5	84,5	95,6	115,9	143,6	161,3	191,2	221,3	239,7
Sorties	12,4	11,5	13,6	20,4	23,8	30,9	36,0	44,2	n/a
Solde	45,1	73,0	82,0	95,5	119,8	130,4	155,2	177,1	n/a

Notes: Le solde pour l'Afrique subsaharienne représentait 1% du PIB en 2006. Les chiffres correspondent aux envois de fonds officiellement enregistrés.

Source: Ratha et Zu (2007)

2. Sorties de capitaux

151. Contrairement aux envois de fonds, dont le rôle dans l'amélioration de l'épargne et de l'investissement est modeste, les capitaux qui sortent de la région pourraient avoir un énorme potentiel tant sur le plan des recettes publiques que sur celui de l'investissement privé.

152. Il ressort d'un document de travail de la Banque mondiale publié en 2008 que d'importantes quantités de capitaux sortent de la région, comme l'indique le passage ci-après, qui explique un graphique :

Les sorties de capitaux dans les pays subsahariens ont représenté en moyenne 8,1 milliards de dollars par an entre 1990 et 2005. Elles ont augmenté jusqu'en 2002 avant de marquer le pas ces dernières années. Au total, les capitaux sortis des pays subsahariens pour la seule année 2006 s'élevaient à 178 milliards de dollars, soit quelque 30% du PIB, contre 51% du PIB en 2002. Les sorties de capitaux ont augmenté à un rythme plus soutenu dans les pays à revenu intermédiaire et dans les pays riches en ressources au cours des années 90 pour atteindre 59% du PIB en 2002 (Raha, Mohapatra et Plaza, 2008, 14).²⁹

153. Si la moyenne de 8 milliards était exacte, cela signifierait que les sorties de capitaux ont été considérablement supérieures aux envois de fonds dans les années 2000, ce qui concorde avec les conclusions de Boyce et Ndikumana, pour qui les sorties de capitaux seraient bien supérieures (Boyce et Ndikumana, 2000). Dans une étude récente des mêmes auteurs, il est indiqué que le montant total des capitaux sortis de 40 pays africains entre 1970 et 2004, y compris les intérêts qu'ils auraient rapporté, s'établissait à 607 milliards de dollars (en dollars constants de 2004) à la fin de la période (Ndikumana et Boyce, 2008). Ce montant était supérieur de 398 milliards de dollars à l'ensemble de la dette extérieure des 40 pays en question. Au cours de ces années, comme leur étude précédente l'avait montré pour la période 1970-1996, l'Afrique a été une exportatrice nette de capitaux vers le reste du monde. En 2004, les sorties de capitaux cumulées de l'Angola équivalaient à 535% de sa dette extérieure; pour le Cap-Vert, à 524%, pour la République démocratique du Congo, à 310%, pour le Mozambique, à 307%, pour le Rwanda, à 356% et pour la Sierra Leone, à 407%.

154. Dans le droit fil de l'approche générale de la Banque mondiale, Raha, Mohapatra et Plaza insistent sur le rôle des macro politiques orthodoxes pour réduire les sorties de capitaux.³⁰ Pour

²⁹ Les chiffres sont présentés comme ayant été calculés par les auteurs sur la base du *Financement du développement dans le monde 2007* (Banque mondiale, 2007). La source ne fait pas de distinction entre pays à revenu intermédiaire et pays à faible revenu. Le graphique original présente en ordonnée des pourcentages allant de 0 à 60, et non de 0 à 6 comme dans le reste du document. L'ordonnée en question ne peut donc être correcte. Dans le passage cité, le montant approximatif des sorties de capitaux est précisé : en moyenne 8 milliards de dollars par an entre 1990 et 2005, le revenu national des pays subsahariens s'établissait à 347 milliards de dollars (Banque mondiale, 2005, 257), ce qui implique des pourcentages de PIB inférieurs à 10. Comme les chiffres accusent une baisse certaines années et que la série ne commence pas près de 0, on doit exclure la possibilité que le graphique original indique des montants cumulatifs (Raha, Mohapatra et Plaza, 2008, 14).

³⁰ L'information présentée à l'appui de cette opinion est un diagramme qui répartit les pays subsahariens en deux groupes, en fonction des « notes » qu'ils ont reçues dans le cadre de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales de la Banque mondiale (Raha, Mohapatra et Plaza, 2008, 15). On ne saurait guère accorder de crédit à cet argument, car 1) l'évaluation est une mesure ordinale, ce qui implique que la différence entre notes « basses » et notes « élevées » pourrait varier de zéro à l'infini sur une échelle cardinale ; et 2) même le groupe avec des notes basses affiche des sorties de capitaux cumulées supérieures à 20% du PIB.

prévenir les sorties de capitaux, il serait beaucoup plus judicieux et efficace de réglementer le mouvement des capitaux. Une telle méthode présenterait les avantages suivants : des taux d'intérêts moins élevés, une croissance plus rapide et la réduction des engagements extérieurs nets. Avant la crise financière mondiale de 2008-2009, l'orthodoxie considérait que le contrôle des capitaux n'était pas souhaitable parce qu'il décourageait les entrées de portefeuille et les investissements étrangers directs. Les excès manifestes auxquels la non régulation des flux de capitaux a donné lieu ont jeté le discrédit sur cette conception dans les pays développés, dont les dirigeants ont commencé à envisager sérieusement de la mise en place de mécanisme de régulation en 2009.³¹

155. Les raisons pour lesquelles une régulation des flux de capitaux conviendrait particulièrement bien aux pays subsahariens sont multiples:

- a) Plusieurs d'entre eux sont ou ont été aux prises avec des troubles civils, pouvant aller jusqu'à la violence armée;
- b) Les marchés intérieurs de capitaux privés sont exigus et offrent une gamme très limitée de produits financiers dans lesquels les capitaux peuvent être placés;
- c) L'instabilité des taux de change qui résulte de la dépendance à l'égard de produits de base se traduit par des risques élevés sur les produits financiers intérieurs.

156. La régulation des flux de capitaux conjuguée avec la mise en place d'instruments d'épargne garantis par le secteur public permettrait de réduire la fuite des capitaux et de mobiliser des ressources à investir. La manière précise dont il faut réguler les flux de capitaux ou les instruments financiers nécessaires pour restreindre les sorties de capitaux et réorienter ceux-ci vers l'investissement intérieur dépassent le cadre de la présente étude. Dans des pays qui ne connaissent pas de troubles civils, comme la Zambie par exemple, des contrôles tels que des taxes sur les mouvements de capitaux pourraient s'avérer efficaces. Dans des pays où sévit une instabilité politique, des contrôles quantitatifs seraient nécessaires. Une fois balayées les objections idéologiques, la conception d'instruments de contrôle des capitaux, qui sont dès lors considérés comme des moyens pragmatiques de régulation, peut s'inspirer des expériences, réussies ou non, menées dans de nombreux pays.

³¹ À propos du changement d'attitude à l'égard de la régulation des flux de capitaux, le Prix Nobel d'économie de 2009, Paul Krugman, a écrit ce qui suit :

En 1998, en pleine crise financière asiatique, j'ai émis l'idée de contrôler temporairement les capitaux.

À l'époque, une telle proposition était considérée comme totalement irresponsable, voire hérétique ; j'ai donc eu une conversation téléphonique très longue et très désagréable avec un haut responsable du gouvernement, qui m'a reproché d'avoir des idées anti-marché. Aujourd'hui, cette idée folle est devenue tellement orthodoxe qu'elle fait partie de la politique officielle du FMI.

(<http://krugman.blogs.nytimes.com/2009/03/02/capital-control-memories/>)

En 2008, un programme du FMI visant à redresser l'économie islandaise après l'effondrement du système financier, prévoyait un contrôle des sorties de capitaux et une politique monétaire stricte. (Voir <http://blos.ft.com/maverecon/2009/02/the-return-of-capital-controls/>). Cependant, la conclusion de Krugman selon laquelle le contrôle temporaire des capitaux faisait désormais partie de la politique du FMI va peut-être trop loin. En janvier 2009, lors d'une visite en Indonésie, l'Économiste en chef du FMI «a démenti les supputations selon lesquelles le FMI accepterait que les autorités indonésiennes défendent leur monnaie défaillante, la roupie, en instaurant un contrôle sur le change ».

(<http://query.nytimes.com/gst.fullpage.html?res=9506EFDD173FF35A35757C0A9669C8B63>)

I. Récapitulatif et conclusions

157. Plusieurs conclusions importantes concernant l'utilisation de la politique budgétaire aux fins de la mobilisation de ressources peuvent être dégagées de la présente étude. Étant donné la menace que la contraction de l'économie mondiale fait peser sur l'Afrique, il faut que ces conclusions se traduisent en action politique. La principale conclusion qu'il faut en tirer est que l'idéologie selon laquelle une politique budgétaire « neutre », caractérisée par un secteur public restreint et l'équilibre budgétaire (laquelle n'a d'ailleurs jamais été fondée sur une base théorique solide) a été discréditée par la crise mondiale qui s'est produite à la fin de la présente décennie. En Afrique comme ailleurs, la politique budgétaire pourrait et devrait être utilisée pour stimuler la croissance, réduire les fluctuations à court terme et maintenir l'économie au plus près de son potentiel de croissance. La nécessité de mener ces trois tâches à bien est mise en relief par les conclusions suivantes.

158. Premièrement, il ressort des données de pays que les gouvernements doivent impérativement améliorer la mobilisation des ressources, et en particulier accroître les recettes publiques. Les dépenses publiques sont nettement en deçà de ce qu'elles devraient être pour atténuer la pauvreté et stimuler la croissance grâce à l'investissement public. Les recettes publiques sont encore moins élevées, ce qui se traduit par des déficits budgétaires persistants, qui ne semblent guère en passe de se combler dans la plupart des pays. De ce fait, les pays demeurent tributaires de l'aide extérieure.

159. Deuxièmement, l'investissement public est capital pour stimuler la croissance en Afrique, constat qui impose une approche pragmatique des déficits budgétaires. Si les taux moyen de croissance à long terme sont bas, et c'est le cas de la plupart des pays subsahariens, il faut accroître les investissements publics de manière à réaliser le potentiel à long terme. Les gouvernements pourraient utiliser les dépenses publiques comme un mécanisme anticyclique pour créer le surcroît de demande requis pour réaliser le potentiel accru découlant des investissements publics. Utiliser les dépenses publiques pour suppléer à une demande privée insuffisante et maintenir la croissance au plus près de son potentiel suppose que l'on accepte d'augmenter les déficits budgétaires ou de réduire les excédents.

160. Troisièmement, l'utilisation des déficits budgétaires pour une gestion anticyclique et pour le financement des investissements publics n'est pas nécessairement source d'inflation. Dans les pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, l'inflation a une forte composante structurelle à laquelle il peut être remédié en agissant sur la croissance et sur le développement de l'infrastructure économique et financière plutôt qu'en visant une réduction des déficits. On prétend souvent que les déficits « font fuir » l'investissement privé, mais rien ne prouve que ce soit le cas dans les pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe.

161. Quatrièmement, l'accroissement des recettes publiques nécessite plusieurs changements dans la politique actuelle des pays subsahariens, parmi lesquels une approche plus rationnelle de l'investissement étranger fondée sur une évaluation expresse des coûts et bénéfices. Il n'est pas économiquement rationnel d'essayer d'optimiser les entrées d'investissement étranger, même direct. Il est économiquement rationnel d'optimiser les bénéfices de l'investissement étranger, y compris au niveau des recettes.

162. Cinquièmement, en Afrique subsaharienne, l'épargne des ménages est entravée par la pauvreté et par le sous-développement du secteur formel de l'économie. Accroître le taux d'épargne est une tâche de longue haleine, qui ne pourra être menée à bien que grâce au

développement des petites et moyennes entreprises et à l'accroissement des revenus des salariés et des travailleurs indépendants. Dans ce contexte, certaines mesures devraient permettre d'accroître la part de l'épargne privée dans le PIB. L'aide publique au développement peut aussi y contribuer en appuyant le développement du secteur financier dans la sous-région.

163. Sixièmement, l'accroissement des recettes publiques requiert une approche pragmatique de la fiscalité. Un enthousiasme démesuré pour la promotion du commerce a donné lieu à une diminution prématurée des taxes sur les échanges, qui représentent une forte proportion des recettes fiscales des pays africains en raison du sous-développement du secteur des entreprises. Le passage des taxes sur les échanges aux taxes sur la valeur ajoutée des marchandises et services (TVA) n'a pas sensiblement augmenté les recettes publiques. Les chiffres disponibles montrent qu'il s'est traduit par la stagnation de la part des recettes publiques dans le PIB. Au lieu de passer d'un système de taxation à l'autre, il vaudrait mieux augmenter les deux types de taxes, en relevant les taux et en élargissant l'assiette fiscale.

164. Septièmement, on entend souvent dire que l'aide publique au développement n'incite pas les gouvernements à imposer des taxes. Si rien ne prouve cette affirmation, il est vrai que l'aide publique au développement pourrait être plus efficace au niveau macroéconomique. Des études ont montré que, pendant plus de 40 ans (1965-2006), 40% de cette aide a été consacrée à la consommation intérieure, plus d'un tiers à des sorties de capitaux et seulement un quart à l'investissement intérieur. Une telle répartition, qui est contraire à tous les principes de stimulation de la croissance et du développement, pourrait être modifiée si les donateurs faisaient preuve de souplesse.

165. Huitièmement, les envois de fonds, qui proviennent de travailleurs temporairement expatriés ou de la diaspora, sont une source potentielle, bien que peu abondante, d'investissement intérieur. Les gouvernements devraient mettre au point des mécanismes permettant de ramener une partie de ces fonds dans les circuits financiers du secteur formel, tout en étant conscients que leur taux élevé de consommation limite leur utilisation à cette fin.

166. Neuvièmement, mettre fin aux sorties de capitaux aurait un fort impact sur la mobilisation des ressources. Selon le FMI, ces sorties de capitaux sont considérables ; selon des chercheurs indépendants, elles seraient énormes. Retenir ne serait-ce qu'une petite partie de ces capitaux, par exemple au moyen d'une taxe sur les mouvements des capitaux, permettraient d'accroître les recettes publiques de façon spectaculaire.

167. La présente étude avait davantage pour objet de recenser les domaines d'action que de préciser quelles mesures devraient être prises pour exploiter les possibilités offertes. Avec les changements idéologiques intervenus à la suite de la contraction de l'économie mondiale, les gouvernements africains peuvent envisager de prendre des mesures pour réguler les flux de capitaux, ce qui naguère encore était tabou. À l'avenir, les travaux de recherches devraient porter sur la formulation de mesures qui pourraient convenir aux situations très diverses que connaissent les pays.

Références

- Adams, R. H., jr
2006 'Remittances and Poverty in Ghana,' *World Bank Policy Research Working Paper* 3838 Development Research Group (Washington: Banque mondiale)
- Baunsgaard, Thomas et Michael Keen
2005 'Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization'. Working Paper 05/112, June (Washington: FMI)
- Bova, E.
2008 'The Resource Curse, Comparing copper revenues in Chile and Zambia', *Development Digest 1*, Centre for Development Policy and Research. Accessible sur le site: <http://www.soas.ac.uk/cdpr/publications/dd/48462.pdf>
- Boyce, J.K. et Léonce Ndikumana
2000 'Is Africa a Net Creditor? New Estimates of Capital Flight from Severely Indebted Sub-Saharan African Countries, 1970-1996,' *Working Paper* Department of Economics, University of Massachusetts Amherst (Amherst,)
2008 'Capital Flight Repatriation: Investigation of its Potential Gains for Sub-Saharan African Countries', *Working Paper* Department of Economics, University of Massachusetts Amherst (Amherst,)
- Christian Aid
2008. *Death and taxes: the true toll of tax dodging*. Accessible sur le site: <http://christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>
- Commission économique pour l'Afrique
2004 *Rapport économique sur l'Afrique 2004: Libérer le potentiel commercial de l'Afrique* (Addis-Abeba)
2005 *Rapport économique sur l'Afrique 2005: Relever le défi pose par le chômage et la pauvreté en Afrique* (Addis-Abeba)
2006 *Rapport économique sur l'Afrique 2006 : Flux de capitaux et financement du développement en Afrique* (Addis-Abeba)
2007a *Rapport économique sur l'Afrique 2007 : Accélérer le développement de l'Afrique par la diversification* (Addis-Ababa)
2007b *Les dépenses publiques et la prestation de services publics en Afrique: Examen du cadre politique et institutionnel* (Addis-Abeba)
2008 *Rapport économique sur l'Afrique 2008 : L'Afrique et le Consensus de Monterrey – Performance et progrès du continent* (Addis-Ababa)
- Epstein, Gerald and Irene Grabel
2007 'Financial Policy'. Training Module #3 of the Research Programme on 'Economic Policies, MDGs and Poverty'. *International Poverty Centre*, (Brasilia)
- Geda, Alemayehu
2001 *Fiscal Policy Harmonization in the Context of African Regional Integration* (Addis Ababa: ECA)

- Geda, Alemayehu, et John Weeks
2007 'Growth Instability in sub-Saharan Countries,' *Centre for Development Policy and Research Working Paper* (Londres et Addis Abeba)
- Gupta, Sanjeev, Catherine Pattillo, et Smita Wagh
2007 'Impact of Remittances on Poverty and Financial Development in Sub-Saharan Africa', *IMF Working Paper* No. 07/38 (Washington)
- Gupta, Sanjeev et Shamsuddin Tareq
2008 'Mobilizing Revenue,' *Finance and Development*, September, Vol. 45, No. 3 (Washington: IMF)
- Harrod, R F
1939 'An Essay in Dynamic Theory', *Economic Journal* IL,14-33.
- Himes S.
2008 'Ghana: no incentive needed for investing in the mining sector – tax expert', *Public Agenda*, Accra, 25 février <http://allafrica.com/stories/200802251515.html>
- Fonds monétaire international
- 1997a *Burundi: Évolution économique récente: Rapport de pays du FMI* 97/114 (Washington)
- 1997b *Malawi - Recent Economic Developments, IMF Staff Country Report* 97/107 (Washington)
- 1997d *Zambia: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report* 97/118 (Washington: IMF)
- 1998a *Burundi: Annexe statistique, Rapport de pays du FMI* 99/8 (Washington)
- 1998b *Botswana: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Staff Country Report* 98/39 (Washington)
- 1998c *Kenya: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report* 98/66 (Washington)
- 1998d *Lesotho: Statistical Annex IMF Country Report* 98/29 (Washington)
- 1998e *Republic of Mozambique: Selected Issues, IMF Staff Country Report* 98/59 (Washington)
- 1998f *Rwanda: Statistical Appendix, IMF Country Report* 98/115 (Washington: IMF)
- 1998g *Tanzania: Statistical Appendix, IMF Country Report* 98/5 (Washington)
- 1998h *Uganda: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report* 98/61 (Washington)
- 1998i *South Africa: Selected Issues, IMF Staff Country Report* 98/96 (Washington)
- 1999a *Botswana: Statistical Appendix, IMF Staff Country Report* 99/132 (Washington)
- 1999b *Swaziland: Statistical Appendix, IMF Staff Country Report* 99/13 (Washington)
- 1999c *Tanzania: Recent Economic Developments, IMF Staff Country Report* 99/24 (Washington)
- 1999d *Zambia: Statistical Appendix, IMF Country Report* 99/43 (Washington)
- 1999e *Zimbabwe: Statistical Appendix, IMF Staff Country Report* 99/49 (Washington)
- 2000a *Burundi: Appendice statistique, Rapport de pays du FMI* 00/58 (Washington)
- 2000b *Rwanda: Évolution économique récente, Rapport de pays du FMI* No. 4 (Washington)
- 2000c *South Africa: Selected Issues, IMF Staff Country Report* 00/42 (Washington)
- 2000d *Swaziland: Selected Issues, IMF Staff Country Report* 00/113 (Washington)

- 2000e *Tanzania: Statistical Annex, IMF Staff Country Report 00/122* (Washington)
- 2001a *Lesotho: Statistical Annex IMF Country Report 01/80* (Washington)
- 2001b *Malawi: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 01/32* (Washington)
- 2001c *Mozambique: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 01/25* (Washington)
- 2001d *Rwanda: Annexe statistique, Rapport de pays du FMI 01/30* (Washington)
- 2002a *Botswana: Statistical Appendix, IMF Country Report 02/439* (Washington)
- 2002b *Burundi: Annexe statistique, Rapport de pays du FMI 02/241* (Washington)
- 2002c *Kenya: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 02/84* (Washington)
- 2002d *Lesotho: Statistical Annex IMF Country Report 02/97* (Washington)
- 2002e *Malawi: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 02/182* (Washington)
- 2002f *Mozambique: Statistical Appendix, IMF Country Report 02/139* (Washington)
- 2002g *Rwanda: Annexe statistique, Rapport de pays du FMI 02/107* (Washington)
- 2002h *Zimbabwe: Statistical Appendix, IMF Country Report 02/126* (Washington)
- 2003a *Kenya: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 03/200* (Washington)
- 2003b *Swaziland: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 03/22* (Washington)
- 2003c *South Africa: Selected Issues, IMF Country Report 03/18* (Washington)
- 2003d *Tanzania: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 03/2* (Washington)
- 2003e *Uganda: Statistical Appendix, IMF Country Report 03/84* (Washington)
- 2003f *Zimbabwe: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 03/225* (Washington)
- 2004a *Botswana: Statistical Appendix, IMF Country Report 04/212* (Washington)
- 2004b *Lesotho: Selected Issues and Statistical Appendix IMF Country Report 04/23* (Washington)
- 2004c *Malawi: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 04/390* (Washington)
- 2004 *Mozambique: Statistical Appendix, IMF Country Report 04/51* (Washington)
- 2004d *Rwanda: Questions choisies et appendice statistique, Rapport de pays du FMI 04/383* (Washington)
- 2004 *South Africa: Selected Issues, IMF Country Report 04/379*(Washington)
- 2004e *Tanzania: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 04/284* (Washington)
- 2004f *Zambia: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 04/160* (Washington)
- 2005a *Lesotho: Selected Issues and Statistical Appendix IMF Country Report 04/438* (Washington)
- 2005b *Mozambique: Selected Issues and Statistical Appendix IMF Country Report 05/311* (Washington)
- 2005c *South Africa: Selected Issues, IMF Country Report 05/345* (Washington)
- 2005d *Tanzania: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 05/172* (Washington)
- 2005e *Zimbabwe: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 05/359* (Washington)
- 2006a *Botswana: Statistical Appendix, IMF Country Report 06/65* (Washington)

- 2006b *Burundi: Questions choisies et appendice statistique, Rapport de pays du FMI 06/307* (Washington)
- 2006c *Kingdom of Lesotho: Statistical Appendix, IMF Country Report 06/405* (Washington)
- 2006e *South Africa: Selected Issues, IMF Country Report 06/328* (Washington)
- 2006f *Kingdom of Swaziland: Statistical Appendix, IMF Country Report 06/109* (Washington)
- 2006g *Zambia: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 06/118* (Washington)
- 2007a *Republic of Mozambique: Selected Issues, IMF Country Report 07/258* (Washington)
- 2007b *Études économiques et financière: Perspectives économiques régionales – Afrique subsaharienne* (Washington)
- 2008a *Botswana: 2007 Article IV Consultation - Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Botswana* (Washington)
- 2008b *Burundi: sixième revue de l'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et demande de dérogation pour un critère de réalisation - Staff Report; Staff Supplement; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Burundi Rapport de pays du FMI No. 08/27* (Washington: FMI)
- 2008c *Kingdom of Lesotho: Statistical Appendix, IMF Country Report 08/135* (Washington)
- 2008d *Perspectives économiques régionales: Afrique subsaharienne*. Octobre (Washington)
- 2008e *Republic of Mozambique: Second Review Under the Policy Support Instrument and Request for Waiver of Nonobservance of Assessment Criteria; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Republic of Mozambique, IMF Country Report No. 08/220* (Washington)
- 2008ef *Kingdom of Swaziland: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report 08/48* (Washington)
- 2008g *Zambia: Selected Issues, IMF Country Report 08/29* (Washington)
- 2008h *Zambia: Statistical Appendix, IMF Country Report 08/30* (Washington)

F MI, Bureau d'évaluation indépendant

2007 *Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne*, 12 mars (Washington)

Keen, Michael et Alejandro Simone

2004 'Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990s and Some Challenges Ahead', édité par Sanjeev Gupta, Gabriela Inchauste et Benedict Clements, *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy* (Washington)

Ketkar, S. L., et D. Ratha

2007 'Development Finance via Diaspora Bonds: Track Record and Potential,' *Policy Research Working Paper 4311* (Washington, Banque mondiale)

Lissu, T. et M., Cutris

2008 *A Golden Opportunity?* Christian Council of Tanzania, National Council of Muslims in Tanzania et Tanzanian Episcopal Conference, March

Musgrave, R. A., et Musgrave, P. B.

1973 *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw-Hill)

Ndulu, Benno (en collaboration avec Lopamudra Chakraborti, Lebohang Lijane, Vijaya Ramachandran et Jerome Wolgrin)

2007 *Challenges of African Growth: Opportunities, Constraints and Strategic Directions* (Washington, Banque mondiale)

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

2002 *L'investissement direct étranger au service du développement: Optimiser les avantages, minimiser les coûts* (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/51/1959815.pdf>)

Pollin, Robert, Gerald Epstein, James Heintz et Léonce Ndikumana

2006 *An Employment Targeted Policy for South Africa* (Northampton, MA: PERI et Edward Elgar)

Ratha, Dilip et Sanket Mohapatra

2007 *Increasing the Macroeconomic Impact of Remittances on Development*, Development Prospects Group, Banque mondiale (Washington, Banque mondiale)

[http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Increasing_the_Macro_Impact_of_Remittances_on_Development.pdf)

[1110315015165/Increasing_the_Macro_Impact_of_Remittances_on_Development.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Increasing_the_Macro_Impact_of_Remittances_on_Development.pdf)

Ratha, Dilip, Sanket Mohapatra et Sonia Plaza

2008 'New Sources and Innovative Mechanisms for Financing Development in Sub-Saharan Africa,' *Policy Research Working Paper* 4609 (Washington, Banque mondiale)

Ratha, Dilip, et Zhimei Xu

2007 *Recueil de statistiques 2007 sur les migrations et les envois de fonds* (Washington, Banque mondiale)

<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/SSA.pdf>

Reinhart, Carmen et Ostry, Jonathan (1995): 'Saving and real interest rates in developing countries', *Finance and Development* 4 32, 16-18

Roy, Rathin et John Weeks

2004 *Making Fiscal Policy Work for the Poor* (New York: PNUD)

<http://www.g24.org/roy0904.pdf>

Serieux, John

2009 (À paraître) 'Aid and Savings in Sub-Saharan Africa: Should We Worry about Rising Aid Levels?' Draft Working Paper for the International Policy Centre for Inclusive Growth (Brasilia)

Stallings, Barbara et Rogerio Studart

2006 *Finance for Development* (Washington, Brookings Institution)

Svensson, Jakob

2000 'Cost of Doing Business: Firms experience with corruption in Uganda,' *African Region Working Papers Series 6* (Washington, Banque mondiale)

Swan, Trevor

1956 'Economic Growth and Capital Accumulation,' *Economic Record*, 334-61

Tanzi, Vito,

1977 'Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue', *IMF Staff Papers* 24 (Mars), 154-167

United States Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis

2008 *Concepts and Methods of the U.S. National Income and Product Accounts* (Washington: US Government Printing Office)

United States Office of President

2009 *Economic Report of the President 2009* (Washington: US Government Printing Office)

Uy, Marilou

2008 'How will the financial crisis affect remittances to Africa?'
<http://africacan.worldbank.org/how-will-the-financial-crisis-affect-remittances-to-africa>

Weeks, John

1989 *A Critique of Neoclassical Macroeconomics* (London et New York: Macmillan et St Martin's Press)

2001 'Growth Variability among and within African Countries: An Aspect of Unsustained Development,' Paper prepared for Expert Meeting on Will Africa Embark on a Sustained Growth Path during this Decade? Committee for Development Policy, Nations Unies, New York

Weeks, John, et Victoria Chisala, Alemayehu Geda, Terry McKinley, Hulya Dagdeviren, Alfredo Saad Filho et Carlos Oya

2006 *Economic Policies for Growth, Employment and Poverty Reduction: Case Study of Zambia* (Lusaka: PNUD)

Weeks, John, et Terry McKinley

2007 'The Macroeconomic implications of MDG-based strategies in Sub-Saharan Africa,' *International Poverty Centre Policy Research Brief No. 4* (Brasilia: IPC)

Weeks, John, et Shruti Patel, Allan C. K. Mukungu et V. Seshamani

2007 *Implications for the Zambian Economy of Kwacha Appreciation* (Lusaka: PNUD)

Weeks, John, et Rathin Roy

2004 *Making Fiscal Policy Work for the Poor* (New York: PNUD)

Banque mondiale

2005 *Rapport sur le développement dans le monde 2005* (New York: Oxford University Press)

2007 *Financement pour le développement 2007: Les apports nets de capitaux privés aux pays en développement.* (Washington: Banque mondiale)