



NATIONS UNIES
COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
BUREAU SOUS-REGIONAL POUR L'AFRIQUE DE L'EST

CEA/BSR-AE/CIE/2009/12
Original: Anglais

SRO-EA

12

13^{ème} Réunion du Comité Intergouvernemental d'Experts (CIE)
Mahe, Seychelles, 27-29 April 2009

Thème: "Evaluer les progrès dans la mise en œuvre des TIC en vue du développement de l'Afrique de l'Est"



AMELIORATION DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTERIEURES PAR LA POLITIQUE FISCALE



TABLE DE MATIERES

Considérations générales.....	3
1. Tendances des politiques fiscales en Afrique de l'Est.....	5
1.1 Position fiscale restrictive	5
1.2 Faible épargne intérieure.....	7
1.3 Importance des transferts de fonds des travailleurs	8
1.4 Faible épargne privée	8
1.5 Augmentation des investissements internes.....	9
2. Mesures clés en faveur de la Politique fiscale pro-croissance	10
2.1 Augmentation des ressources publiques pour l'investissement	10
2.2 Amélioration de l'intermédiation financière.....	10
2.3 Promotion des projets de microcrédit.....	10
2.4 Augmentation des flux de transferts de fonds.....	10
2.5 Promotion de l'investissement du secteur privé	11

Considérations générales

Le thème «*Amélioration de la mobilisation des ressources internes par la politique fiscale*» a été retenu par la Conférence des ministres de la CEA en 2008 comme thème principal de la Conférence de 2009. La présente note du Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Est servira de base à cette séance de brainstorming dans le contexte spécifique de la Sous-région pour l'Afrique de l'Est. Dans ce contexte, les experts participant à la 13^e réunion du CIE sont invités à soulever des questions et formuler des recommandations à l'endroit des ministres.

1. *Croissance économique insuffisante*: De récents résultats économiques en Afrique de l'Est ont été solides, avec des taux de croissance allant de 5,2% à 6,3% entre 2004 et 2008. Même si ces résultats sont encourageants, ces taux ne suffisent pas pour permettre à ces pays de réaliser le premier Objectif du Millénaire pour le développement de réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015. En effet, on estime qu'il faut avoir les taux de croissance de 7 à 8% pour réaliser cet objectif. Pour atteindre ces taux de croissance, il faut que les pays augmentent de façon significative et soutenue des ressources consacrées à la promotion du développement.

Tableau 1: Croissance du PIB réel des pays d'Afrique de l'Est, 2001-2009
(Variation du % annuel)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009(Est)
Burundi	3.2	5.6	-2.3	4.4	0.9	6.3	6.3	5.0	6.0
RDC	-4.1	3.4	6.0	6.9	6.5	7.0	7.0	7.2	9.0
Djibouti	1.5	2.0	2.5	2.1	4.6	4.2	5.0	5.0	6.0
Erythrée	5.8	-1.2	5.4	1.0	4.6	4.8	2.0	1.0	2.5
Ethiopie	7.0	7.5	3.1	12.3	8.7	5.3	9.4	8.0	7.5
Kenya	1.2	1.4	2.8	4.3	4.7	5.4	6.3	2.5	2.5
Madagascar	6.0	-12.7	9.8	5.3	4.6	5.7	5.6	5.2	7.2
Comores	2.4	2.3	2.1	1.9	2.0	3.0	1.2	0.5	1.5
Rwanda	6.0	9.4	3.2	3.7	6.0	6.3	6.3	11.2	6.3
Seychelles	-8.1	1.2	-6.3	-2	-2.3	8.3	7.3	6.2	4.2
Tanzanie	4.6	4.8	5.6	4.0	5.0	4.0	6.9	6.2	6.9
Ouganda	6.4	6.9	4.4	5.6	5.6	6.2	6.0	6.0	6.6
Afrique de l'Est	4.4	3.0	4.9	5.2	6.1	6.2	6.3	5.7	5.5

Source: FMI, 2008 & EIU, 2008

2. *Appropriation du développement*: De nombreux pays de la Sous-région de l'Afrique de l'Est dépendent beaucoup de l'aide étrangère. Ainsi, se focaliser sur l'amélioration de la mobilisation des ressources internes et de la qualité de leur utilisation permettrait non seulement d'accroître le volume des ressources disponibles pour le développement et la réduction de la pauvreté, mais aussi de créer l'espace politique dont les pays ont besoin pour s'approprier effectivement leur processus de développement.

**Tableau 2: Flux d'aide, total net d'APD, tous les bailleurs de fonds, 2001-2006
(Millions USD)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Burundi	137	172	227	362	365	415
RDC	243	1175	5416	1824	1827	2056
Comores	27	32	24	25	25	30
Djibouti	58	78	79	64	76	116
Erythrée	281	230	316	264	355	129
Ethiopie	1104	1297	1594	1806	1910	1947
Kenya	462	391	521	654	767	943
Madagascar	374	369	539	1248	914	754
Rwanda	299	354	335	486	571	585
Seychelles	13	8	9	10	15	14
Tanzanie	1264	1236	1704	1751	1481	1825
Ouganda	790	710	976	1194	1177	1551
Afrique de l'Est	5052	6052	11740	9688	9483	10365

Source: BAD / OCDE 2008

**Tableau 3: Afflux d'investissements directs étrangers, 2001-2006
(Millions USD)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Burundi	0	0	0			290
RDC	82	117	158	0	1	180
Comores	1	0	1	1	1	1
Djibouti	3	4	14	39	22	108
Erythrée	12	20	22	-8	-3	4
Ethiopie	349	255	465	545	221	364
Kenya	5	28	82	46	21	51
Madagascar	93	61	95	95	86	230
Somalie	-	-	-	-	-	-
Rwanda	4	3		8	11	15
Seychelles	65	48	5	38	86	146
Tanzanie	389	388	308	331	448	377
Ouganda	151	185	202	222	257	307
Afrique de l'Est	1154	1109	1410	1327	975	2073

Source: BAD / OCDE 2008

- Des efforts doivent être faits pour augmenter les possibilités d'investissement dans les pays de la Sous-région. Certes, l'amélioration de l'utilisation des ressources internes

affectées aux programmes de développement peut avoir un grand impact positif sur le développement et la génération de revenus pour de nombreux pays. Le grand nombre de banques en Afrique ayant un excès de liquidité confirme que le problème n'est pas seulement un manque de ressources financières, mais aussi un manque d'opportunités sûres d'investissement. Le fait que des ressources bancaires soient dominées par des dépôts à court terme qui ne peuvent pas être investis dans des projets à long terme limite davantage des possibilités d'investissement, en particulier les investissements dans des domaines les plus indispensables en Afrique, notamment ceux des infrastructures.

4. *Viabilité fiscale:* Lors de l'augmentation des impôts en vue d'accroître les ressources internes, les pays doivent tenir compte de la question de viabilité fiscale pour des entreprises et ménages. Les taux élevés d'imposition sur les entreprises en Afrique ont toujours été considérés comme un fardeau important sur la croissance des entreprises et sur les investissements, et ils jouent un rôle important dans le maintien des entreprises dans le secteur informel. Des impôts élevés encouragent également l'évasion fiscale et la fuite des capitaux. Il faut élaborer un système fiscal simplifié et prévisible assurant l'équilibre entre les intérêts sur bénéfices des investisseurs et la génération de revenu pour le pays hôte. *Les questions clés sont de savoir si le cours actuel de la politique fiscale se prolongera sans faire exploser la dette, ou si les gouvernements ne se verront pas obligés d'augmenter les impôts, diminuer les dépenses, ou recourir à la monétisation.*

1. Tendances des politiques fiscales en Afrique de l'Est

1.1 Position fiscale restrictive

Le niveau de la collecte des recettes fiscales en Afrique de l'Est est faible, étant en moyenne d'un peu plus de 10% du PIB entre 2000 et 2005, rendant les pays dépendants vis-à-vis de l'aide budgétaire extérieure. Toutefois, en raison de son manque de fiabilité en ce qui concerne la sortie de fonds en temps opportun, le recours à l'aide budgétaire externe a souvent conduit à des emprunts internes élevés. Cela explique également les niveaux élevés des taux d'intérêt internes. Contrairement aux mauvais résultats des recettes de l'Etat, les dépenses publiques ont connu en moyenne une augmentation constante de 17% du PIB en 2000 à plus de 21% en 2005.

Sur le plan des recettes, des stratégies fiscales adoptées par la majorité des gouvernements visent à élever considérablement les revenus comme pourcentage du PIB afin de financer une partie des dépenses publiques. Malheureusement, de nombreux pays manquent de capacité pour la collecte des impôts, et pour l'amélioration de la mobilisation des impôts. Ces pays se focalisent sur le renforcement de l'administration fiscale, en sachant qu'il n'y a pratiquement aucune possibilité d'élever les taux d'imposition en vigueur sans distorsion de l'allocation des ressources et compromettre les stimulants accordés aux contribuables volontaires conformément aux règles établies. Les gouvernements ont mis en œuvre des réformes visant à renforcer la gestion des administrations fiscales et améliorer leurs systèmes internes, la formation du personnel et la conformité des contribuables.

Sur le plan des dépenses, des stratégies fiscales entraînent le maintien d'une discipline budgétaire rigoureuse afin de réduire au minimum les emprunts du système bancaire national, qui soit serait inflationniste, soit exercerait une pression sur les emprunts du secteur privé. Cela suppose que les gouvernements doivent limiter leurs dépenses totales en-dessous du montant des recettes intérieures fiscales et non fiscales et des entrées nettes du financement des bailleurs de fonds externes.

Au niveau régional, les communautés économiques régionales ont mis en place certains objectifs de stratégie fiscale.

Au sein du COMESA, les critères de convergence macroéconomique visent l'harmonisation des politiques économiques, fiscales et monétaires de ses Etats membres. Dans ce contexte, les objectifs des politiques fiscales devaient aboutir à:

- 1) Un niveau maximum du pourcentage du déficit budgétaire par rapport au PIB de 3,0%
- 2) Un plafond de 10% du PIB des créances sur le gouvernement central
- 3) Un financement du déficit budgétaire par la Banque centrale ne dépassant pas 20% des recettes fiscales de l'exercice écoulé en vue d'harmoniser les limites du financement inflationniste;
- 4) Une augmentation des recettes fiscales
- 5) L'expansion monétaire raisonnable nécessitant la fixation d'objectifs périodiques de croissance de la masse monétaire
- 6) Un flux suffisant de crédit vers le secteur privé
- 7) L'élimination des contrôles directs des crédits relatifs au prêt bancaire
- 8) Déréglementation des taux d'intérêt et démantèlement progressif des plafonds des taux d'intérêt
- 9) L'utilisation d'instruments indirects de contrôle monétaire, tels que les réserves obligatoires, les variations des taux d'escompte et les opérations sur le marché monétaire, selon l'orientation de la politique monétaire.

La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) a mis en place des critères de convergence macroéconomique, à savoir:

- 1) Le maintien d'une inflation sous-jacente faible et stable à des taux à un chiffre inférieurs à 5%;
- 2) Le taux élevé et viable de croissance du PIB réel de 7% comme objectif minimum par an;
- 3) La réduction du ratio du déficit de la balance courante au PIB à un niveau viable ;
- 4) Réduction du ratio du déficit budgétaire hors dons au PIB de moins de 5%;
- 5) L'augmentation du ratio de l'épargne intérieure au PIB à au moins 20% à moyen terme;
- 6) La création des réserves de change brut à un niveau équivalent à 6 mois d'importations des biens et services hors revenus des facteurs à moyen terme;
- 7) Le maintien des taux inférieurs d'intérêt du marché des changes ;
- 8) Le maintien des taux stables d'intérêt du marché ;
- 9) La poursuite d'initiatives en vue de la réduction de la dette pour réduire à la fois la dette intérieure et la dette extérieure;
- 10) Le maintien des normes prudentielles de la réglementation bancaire, une surveillance stricte, l'amélioration de l'administration des entreprises et la transparence de toutes les transactions financières.

Evolution fiscale dans certains pays d'Afrique de l'Est

Tableau 4: Comportement de revenus, 2000-2005 (% du PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Burundi	19.3	21.7	20.5	18.0	18.1	17.1
RDC	5.1	6.2	7.9	8.3	9.0	10.1
Ethiopie	18.8	20.1	21.7	20.8	21.4	21.6
Madagascar	11.7	10.1	8.0	10.6	11.5	12.0

Rwanda	9.7	11.4	12.2	13.4	13.6	13.7
Tanzanie	12.1	12.5	13.1	13.6	14.2	14.9
Moyenne	11.0	10.3	10.4	10.6	11.0	11.2
Djibouti	31.0	28.2	29.4	34.2	35.0	33.5

Source: FMI et documents par pays

Tableau 5: Dépenses effectives, 2000-2005 (% du PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Burundi	28.9	25.3	26.3	25.4	29.1	25.0
RDC	11.1	7.9	10.4	15.2	18.6	20.6
Djibouti	24.4	23.3	28.1	26.8	26.8	26.0
Ethiopie	5.0	15.3	16.0	16.5	17.3	17.6
Madagascar	15.9	17.6	15.7	18.2	18.3	18.5
Rwanda	18.7	21.0	23.2	24.7	21.0	21.7
Moyenne	17.3	18.4	19.2	21.4	21.5	21.6

Source: FMI et documents par pays

1.2 Faible épargne intérieure

On admet en général que les taux d'épargne en Afrique, en particulier en Afrique subsaharienne sont les plus bas du monde. En Afrique de l'Est, les taux d'épargne varient entre 10 et 15% du PIB.

Bien que le taux d'épargne intérieure brute dans la sous-région se soit légèrement amélioré ces dernières années, passant d'environ 5,3% du PIB en 2000 à 7,5% en 2005, il est encore loin en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne en 2005 qui était de 17,6% et de celui enregistré par le continent africain dans les années 80 qui était d'environ 26% (CNUCED, 2007). L'épargne intérieure brute constitue un obstacle sérieux à la réalisation de l'objectif de réaliser une croissance économique élevée et de réduire de façon significative la pauvreté, à moins qu'il y ait une augmentation des apports externes. Bien que la hausse de la part de l'épargne intérieure brute soit encourageante, en particulier pour certains pays comme le Madagascar, la Tanzanie et l'Ouganda, il reste beaucoup à faire pour stimuler l'augmentation rapide de l'épargne.

Tableau 6: Epargne intérieure brute, 2000-2005 (% du PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Burundi	-7.4	-11.8	-3.2	-4.0	-4.4	-4.7
RDC	4.4	3.2	4.9	5.8	7.6	8.9
Djibouti	5.2	2.7	4.2	7.9	10.6	11.3
Ethiopie	2.6	2.2	0.5	3.5	4.8	6.8
Kenya	-6.2	6.7	12.4	5.0	3.6	-1.3
Madagascar	9.4	17.2	8.3	12.9	14.8	14.9
Rwanda	17.5	2.5	1.7	1.2	2.6	4.6

Tanzanie	16.1	15.9	17.7	15.8	16.0	16.1
Ouganda	6.0	8.2	9.8	9.6	10.8	11.1
Moyenne	5.3	5.2	6.2	6.4	7.4	7.5

Source: FMI et documents par pays

1.3 Importance des transferts de fonds des travailleurs

On admet de plus en plus que les transferts de fonds des travailleurs émigrés constituent des sources importantes de financement du développement. Représentant environ 8,1 milliards de dollars en 2005 (CEA, 2006), les transferts de fonds représentent une part importante d'entrées de capitaux, même si leur importance varie d'un pays à l'autre. Ils ont connu une augmentation constante et il y a de bonnes raisons de croire que les flux de transferts de fonds non enregistrés transitant par voie informelle sont au moins aussi importants que ceux enregistrés (CNUCED 2007). Ces transferts de fonds sont principalement utilisés pour répondre aux besoins de base et de scolarisation. Il y a cependant quelques investissements dans l'immobilier et, dans une moindre mesure, dans le financement de petites et moyennes entreprises ou de petits projets d'infrastructures.

Tableau 7: Transferts de fonds des travailleurs émigrés pour les 8 pays de l'Afrique de l'Est, 2001-2005 (millions USD)

	2001	2002	2003	2004	2005
Comores	12	12	12	12	12
Ethiopie	18	33	46	134	174
Kenya	395	494	371	524	-
Madagascar	11	17	16	11	11
Rwanda	8	7	9	10	21
Seychelles	5	7	11	-	-
Tanzanie	15	12	9	11	16
Ouganda	342	421	306	368	450

Source: BAD / OCDE 2006

1.4 Faible épargne privée

Du côté de l'épargne privée, on peut constater une évolution similaire, étant donné que la part de l'épargne privée a augmenté, mais elle reste inférieure à 10% du PIB, très inférieure à celle de l'île Maurice, où l'épargne privée a dépassé 30% du PIB. Ces taux élevés d'épargne privée sont absolument essentiels à la transformation économique.

Tableau 8: Epargne privée, 2000-2005 (% du PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005

RDC	4.4	2.1	9.8	10.6	10.2	9.9
Ethiopie	0.7	1.4	-0.4	3.2	1.9	2.5
Kenya	1.2	-1.3	4.9	4.8	6.1	6.3
Madagascar	12.2	21.5	13.8	16.2	18.7	18.5
Rwanda	4.2	5.4	5.8	4.8	3.2	4.5
Tanzanie	14.1	13.7	15.6	13.6	13.8	14.0
Ouganda	4.9	1.7	9.7	5.5	5.1	5.5
Moyenne	6.2	7.1	8.2	8.0	8.1	8.6
<i>Ile Maurice</i>	<i>30.1</i>	<i>29.1</i>	<i>27.8</i>	<i>24.6</i>	<i>23.8</i>	<i>22.8</i>

Source: FMI et documents par pays

1.5 Augmentation des investissements internes

En Afrique de l'Est, l'investissement intérieur brut par rapport au PIB a augmenté de 14% en 2000 à près de 22% en 2005. La quasi-totalité des pays de la sous-région ont enregistré une hausse des taux d'investissement intérieur. Il est prévu que l'investissement intérieur brut, en tant que partie intégrante du PIB va continuer d'augmenter et pourrait atteindre 30% en 2015, l'année prévue pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. La part de l'investissement privé dans le PIB (Tableau 10) n'a guère augmenté au cours de la période 2000-2005, en dépit du souhait exprimé par la plupart des gouvernements de considérer le développement du secteur privé comme un véritable moteur de croissance économique.

Tableau 9: Investissement intérieur brut, 2000-2005 (% du PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Burundi	8.5	8.1	10.7	11.1	14.4	14.6
RDC	3.5	5.2	9.0	13.5	18.1	21.0
Djibouti	12.3	8.3	10.2	15.5	20.6	29.9
Ethiopie	17.8	20.5	21.2	23.3	22.6	22.7
Kenya	15.0	14.1	14.5	17.9	22.7	25.9
Madagascar	15.0	18.5	14.3	17.5	19.4	20.4
Rwanda	17.5	18.4	18.8	19.9	20.0	20.7
Tanzanie	17.6	17.0	17.4	18.9	18.9	18.4
Ouganda	20.1	21.7	22.8	23.2	23.4	23.5
Moyenne	14.1	14.6	15.4	17.9	20.0	21.5

Source: FMI et documents par pays

Tableau 10: Investissement du secteur privé, 2000-2005 (% du PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RDC	3.0	5.1	8.0	9.5	10.5	11.0
Djibouti	9.6	5.8	6.5	-	-	-
Ethiopie	9.3	9.0	9.6	9.8	10.9	11.6
Kenya	11.4	11.6	11.0	13.1	16.3	18.3
Madagascar	8.3	11.2	9.3	10.2	11.2	11.7
Rwanda	11.6	11.8	12.0	12.2	12.4	12.6
Tanzanie	13.2	13.5	13.4	13.8	13.8	13.7

Ouganda	13.8	17.6	17.6	18.1	18.5	18.7
Moyenne	10.0	10.5	10.9	10.8	11.7	12.2

Source: FMI et documents par pays

2. Mesures clés en faveur de la Politique fiscale pro-croissance

2.1 Augmentation des ressources publiques pour l'investissement

Les ressources du secteur public ont à jouer un rôle distinct et complémentaire vis-à-vis de l'épargne privée. Les dépenses publiques sont indispensables pour le développement du capital humain grâce à leur financement des services publics essentiels, tels que l'éducation et la santé. L'investissement public peut fournir des ressources pour des infrastructures qui sont indispensables pour la prospérité du secteur privé (CNUCED, 2007). Les recettes fiscales, représentant la quasi-totalité des recettes intérieures de l'Etat dans les pays africains, jouent donc un rôle important dans la détermination du volume des ressources à affecter au développement. Dans la plupart des pays africains, les recettes fiscales sont faibles, et des réformes récentes ont eu un impact mitigé. De nombreuses raisons sont à l'origine de cet impact mitigé, en particulier, des capacités insuffisantes des administrations pour la collecte d'impôts, l'évasion fiscale par un certain nombre de percepteurs d'impôts, la corruption, etc. *Comment peut-on augmenter les recettes publiques?*

2.2 Amélioration de l'intermédiation financière

L'intermédiation financière constitue un lien fondamental entre l'épargne et l'investissement. En dépit des demandes d'instruments d'épargne adéquats par des ménages et des besoins des entreprises en matière de crédit, le secteur financier connaît, dans de nombreux pays, de mauvais résultats en matière d'intermédiation. Le secteur formel souffre des capacités insuffisantes de gestion des risques, ce qui fait que ses activités se limitent à répondre aux besoins des Etats et d'un petit nombre d'entreprises du secteur formel. Un grand nombre de banques en Afrique ont l'excès de liquidité, malheureusement les ressources bancaires sont dominées par des dépôts à court terme qui ne peuvent être investis dans des projets à long terme. *Comment peut-on utiliser ces ressources pour des investissements à long terme?*

2.3 Promotion des projets de microcrédit

On a constaté que le secteur informel réussit à mobiliser des ressources considérables auprès des ménages et de petites entreprises, mais en général ses institutions ne mettent pas ces ressources à la disposition d'autres investissements. *Comment promouvoir les institutions de microfinance dans le secteur semi-formel et les améliorer à l'aide de nouvelles technologies de l'information qui diminuent les coûts de la prestation de services aux zones rurales et pauvres?*

2.4 Augmentation des flux de transferts de fonds

On a constaté que les transferts de fonds des travailleurs émigrés constituent un apport de capitaux plus important que les investissements directs étrangers (IDE), et dans certains pays, plus

important que les apports d'APD (CEA, 2006). Les envois de fonds peuvent avoir un impact positif sur les pays d'accueil dans un certain nombre de façons. Tout d'abord, comme les apports de capitaux étrangers, les transferts de fonds améliorent la balance des paiements des pays d'accueil. Deuxièmement, les envois de fonds réduisent directement la pauvreté et aident les ménages à rationaliser leurs habitudes de consommation, contribuant ainsi indirectement à la stabilisation de l'activité économique du pays (PNUD, 2005). Enfin, il existe des preuves que des envois de fonds sont de plus en plus utilisés à des fins d'investissement, principalement dans le financement de petites et moyennes entreprises ou de petits projets d'infrastructures (CNUCED, 2007). Grâce aux politiques et institutions en place, ils seraient mieux exploités comme des ressources de développement et acheminés vers des investissements productifs, contribuant ainsi à l'emploi et à la croissance.

2.5 Promotion de l'investissement du secteur privé

Un environnement commercial à haut risque et peu favorable en général est principalement à l'origine de faibles investissements dans de nombreux pays africains. La médiocrité des infrastructures décourage l'investissement, car elle augmente les coûts de production. Les pays de l'Afrique de l'Est occupent les dernières places dans le rapport de la Banque mondiale « Doing Business 2009 », et les principaux obstacles à l'investissement privé sont notamment: Des droits d'entrée élevés, des contraintes du marché du travail, la protection insuffisante des investisseurs, des impôts élevés et fiscalité lourde, le manque de crédit à long terme pour des investissements, etc. Ces obstacles expliquent pourquoi les IDE sont encore faibles dans de nombreux pays de cette région.