



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/28/4
AU/CAMEF/EXP/4(IV)
Date: 6 mai 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Renforcer l'efficacité de la politique budgétaire en vue de la mobilisation des ressources intérieures: Document de synthèse

Table des matières

	Page
I. Introduction.....	1
II. Financement du développement en Afrique: quelques faits.....	3
III. Comprendre la politique budgétaire en Afrique	4
IV. Renforcer la mobilisation des ressources intérieures	6
V. Simuler l'épargne privée	8
VI. Améliorer le rôle de l'aide dans la mobilisation des ressources intérieures.....	10

I. Introduction

Avec l'appui de leurs partenaires de développement, les pays africains ont pris diverses mesures pour stimuler la croissance économique, tenir compte de la parité entre hommes et femmes dans le domaine du développement et améliorer les perspectives de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement à la date butoir de 2015. À la suite de ces mesures, ils ont enregistré des progrès, aussi modestes soient-ils, concernant un certain nombre de cibles des OMD. C'est ainsi que le rapport établi par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la Commission de l'Union africaine (CUA) et la Banque africaine de développement (BAD) en 2009 sur les OMD fait état d'un accroissement de la productivité de la main-d'oeuvre, d'une augmentation des taux de scolarisation dans l'enseignement primaire et d'une réduction des inégalités entre les sexes. Cela étant, les pays africains ne sont toujours pas en voie de réaliser les OMD.

L'un des facteurs qui les empêchent de progresser rapidement vers ces Objectifs est qu'ils n'ont pas de ressources financières suffisantes. Des études récentes montrent, dans la plupart des pays de la région, un large fossé entre les besoins d'investissement et les ressources intérieures mobilisées. En d'autres termes, les pays africains ont des déficits de financement importants. Sachs et consorts (2004) estiment qu'il faudrait augmenter l'aide publique au développement (APD) d'environ 25 milliards de dollars par an pour que l'Afrique subsaharienne puisse réaliser les OMD. La Commission Blair pour l'Afrique parvient aux mêmes conclusions. Cependant, d'autres études avancent des chiffres encore plus importants. Par exemple, dans son rapport 2008, le Groupe de pilotage des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique indique que pour réaliser ces Objectifs, il faudrait augmenter les financements publics extérieurs destinés à l'Afrique de 72 milliards de dollars par an.

Ces estimations divergentes du déficit de financement montrent qu'il n'est pas aisé d'évaluer correctement les financements dont les pays ont besoin pour réaliser les OMD. En effet, pour ce faire, il faut établir des prévisions de croissance future et retenir des hypothèses concernant l'élasticité de la pauvreté par rapport au revenu par habitant. Compte tenu de l'incertitude liée à l'évolution des taux de croissance, il est probable que les prévisions comportent des erreurs importantes. Il n'est donc pas surprenant que les estimations du besoin de financement varient considérablement.

L'aide étrangère a pour rôle majeur de combler le déficit de financement à court terme, compte tenu en particulier de la faiblesse générale des taux d'épargne dans beaucoup de pays de la région et du fait que ces pays n'ont guère accès aux marchés financiers internationaux. Conscients de ce fait, les donateurs ont promis d'accroître les flux d'aide à destination de l'Afrique. Mais, des promesses d'aide aux décaissements effectifs, l'écart est important et devrait s'élargir à mesure que les donateurs dépensent des sommes considérables pour renflouer les institutions financières nationales et stimuler la demande pour répondre à la crise financière mondiale. Cela signifie que si les flux d'aide jouent un rôle important à court terme, il n'est cependant pas recommandé d'en faire la principale source de financement du développement. Par conséquent, les pays africains doivent rechercher d'autres sources de financement pour répondre aux besoins d'investissements et atteindre les objectifs de développement.

L'histoire et l'économétrie montrent que la mobilisation des ressources intérieures permet de financer avec efficacité une croissance et un développement inscrits dans la longue durée. Cette source de financement du développement comporte plusieurs avantages.

Premièrement, elle est moins fluctuante et donc plus stable que le financement extérieur. Des données récentes montrent, par exemple, que les montants reçus par l'Afrique subsaharienne au titre de l'aide sont deux fois moins sujets à fluctuation que les recettes fiscales (Hill, 2005). Deuxièmement, la mobilisation des ressources intérieures permet aux pays de maîtriser les politiques de développement et les résultats de ces politiques. L'une des préoccupations des responsables africains est le fait que le système d'octroi et de gestion de l'aide impose des conditions qui limitent leurs aptitudes à prendre des orientations conformes aux priorités de développement national. Cette absence de marge de manœuvre entrave sérieusement la réalisation des objectifs de développement national.

Troisièmement, la mobilisation des ressources intérieures réduit la dépendance à l'égard des flux extérieurs et par conséquent les effets du syndrome hollandais. Les afflux de capitaux extérieurs entraînent souvent une appréciation du taux de change réel et une perte de compétitivité sur le plan international, ce qui est très préjudiciable aux exportations. Par ailleurs, la dépendance à l'égard du financement extérieur accroît la vulnérabilité aux attaques spéculatives sur les monnaies ainsi qu'à la crise financière (Osakwe et Schembri, 2002). Quatrièmement, lorsqu'une part importante des recettes publiques provient de l'imposition, les gouvernements tendent à être plus comptables de leurs actes et à utiliser les deniers publics de manière plus efficace car l'imposition incite les citoyens à participer à la vie politique. Cinquièmement, les gouvernements africains adoptent de plus en plus de réformes commerciales et dans certains pays le phénomène est lié à l'érosion de l'assiette fiscale (Osakwe, 2007). Stimuler la mobilisation des ressources intérieures contribue à se protéger contre des baisses de recettes résultant des réformes commerciales.

La mobilisation des ressources intérieures comporte deux éléments importants: accroître les recettes publiques (épargne publique) et améliorer l'épargne privée. Par conséquent, les gouvernements comme les particuliers et les entreprises doivent être des acteurs importants de tout processus efficace de mobilisation des ressources. Si cette mobilisation est souhaitable, ses bénéfices ne sont pas automatiques. Ils ne sont acquis que par les pays qui prennent les mesures nécessaires pour les exploiter. Par ailleurs, la mobilisation des ressources a un coût et son efficacité dépend, en partie, de la volonté politique du gouvernement et de l'aptitude de celui-ci à créer un environnement stable ainsi qu'à mettre en place les mesures de politique économique appropriées.

La politique budgétaire joue un rôle essentiel dans la mobilisation des ressources intérieures. Elle peut influencer, par exemple, sur la capacité qu'a le gouvernement d'accroître les recettes intérieures et inciter les ménages et les entreprises à épargner. C'est compte tenu de ce fait que la réunion, en 2009, de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la CEA et de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine a pour thème global: «Renforcer l'efficacité de la politique budgétaire en vue de la mobilisation de ses ressources intérieures». C'est sur cette toile de fond que le présent document examine les relations entre politique budgétaire et mobilisation des ressources intérieures. Il est organisé comme suit: La deuxième partie donne un aperçu du financement du développement en Afrique; la troisième examine la nature de la politique budgétaire sur le continent ainsi que les défis posés par la crise financière mondiale; la quatrième partie traite du renforcement de la mobilisation des ressources intérieures et la cinquième de la façon de stimuler l'épargne privée; la sixième partie aborde la question de savoir comment orienter l'aide publique au développement vers le renforcement des capacités de mobilisation des ressources intérieures et présente les conclusions.

II. Financement du développement en Afrique: quelques faits

Les ressources allouées au développement en Afrique proviennent essentiellement de trois grandes sources: l'épargne intérieure, l'aide extérieure et les flux de capitaux privés. Comme par le passé, l'épargne intérieure demeure la source la plus importante. Sa part dans le produit intérieur brut (PIB) a toujours été plus faible en Afrique que dans les autres régions en développement. Ainsi, au cours de la période 1990-1994, le taux d'épargne moyen était de 16,5% pour l'Afrique, contre 37,4% pour l'Asie de l'Est et le Pacifique et 20% pour l'Asie du Sud et pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Les pays africains ont toutefois enregistré quelques progrès, ces dernières années, le taux d'épargne moyen s'établissant à 24% au cours de la période 2003-2007. Mais cette augmentation, qui est en grande partie imputable à la hausse des cours des produits de base, a peu de chance de se maintenir dans le contexte actuel de déclin de l'activité économique mondiale.

Par ailleurs, le taux d'épargne moyen en Afrique cache d'importants écarts entre pays. Ainsi, l'Algérie, l'Angola, le Botswana, la Guinée équatoriale, le Gabon, le Nigéria, la République du Congo et le Tchad, affichaient des taux d'épargne supérieurs à 30% du PIB au cours de la période 2003-2007, tandis que des pays comme le Burundi, les Comores et l'Érythrée présentaient des taux d'épargne négatifs. On notera qu'il s'agit essentiellement de pays exportateurs de pétrole ou de minerais dans le premier cas et d'États fragiles dans le second.

Il est, en outre, intéressant de souligner qu'en Afrique le taux d'épargne est bas par rapport aux besoins d'investissement, ce qui constitue une sérieuse entrave à la croissance. Des études ont montré que les pays qui avaient des taux de croissance élevés étaient généralement des pays à fort taux d'épargne (Rodrik, 2000). Aussi, l'un des principaux défis que les gouvernements africains doivent relever est de trouver les moyens d'accroître l'épargne intérieure et l'utiliser pour financer des investissements socialement productifs.

Les flux de capitaux privés représentent aujourd'hui une importante source de financement du développement en Afrique. Le montant net des capitaux privés investis sur le continent est passé de 17 milliards de dollars en 2002 à 81 milliards de dollars en 2007. Depuis 2005, la part des capitaux privés dans le total des capitaux extérieurs destinés à l'Afrique dépasse celle de l'aide. Une grande partie des flux de capitaux privés revêtent la forme d'investissements étrangers directs (IED), qui sont concentrés dans quelques pays, pour la plupart exportateurs de pétrole ou de minerais. Aussi, les avantages qu'en a tirés la région, notamment en termes de création d'emplois, ont-ils été très limités. Par ailleurs les initiatives visant à attirer d'autres formes de capitaux privés ont remporté un certain succès. Le Ghana a ainsi pu mobiliser 750 millions de dollars grâce à l'émission d'une euro-obligation en 2007. Le Gabon a également réussi à accéder aux marchés de capitaux internationaux. Plusieurs pays africains (le Kenya et le Nigéria, notamment) projetaient également de faire appel à cette source en 2008-2009. Toutefois, le resserrement du crédit et l'augmentation des primes de risque qui ont fait suite à la crise financière mondiale ont réduit ces projets à néant et ont entraîné un tarissement des flux de capitaux privés vers les pays en développement, ce qui a de graves conséquences pour l'Afrique.

En ce qui concerne l'aide publique au développement (APD), trois points méritent d'être soulignés. Premièrement, les flux d'aide à destination de l'Afrique ont augmenté depuis

l'adoption du Consensus de Monterrey, du fait essentiellement des efforts consentis par la communauté internationale pour aider les pays de la région à être mieux à même de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ces flux sont passés de 21 milliards de dollars en 2002 à 38,7 milliards de dollars en 2007. Deuxièmement, il y a eu un déplacement de l'aide vers les secteurs sociaux au détriment des activités productives, qui a eu des conséquences néfastes sur la mobilisation des ressources. Ainsi, la part de l'aide allouée aux secteurs productifs en Afrique a été ramenée de 15% en 2002 à quelque 8% en 2006, tandis que, la part allouée aux infrastructures et aux services sociaux est passée de 60 à 69% au cours de la même période. Troisièmement, on s'intéresse de plus en plus à l'amélioration de la qualité de l'aide, considérée comme une condition essentielle de son efficacité. Si des progrès ont été enregistrés sur ce plan depuis la Déclaration de Paris, les conditions de l'aide, sa fragmentation et son imprévisibilité continuent de poser de sérieux problèmes aux bénéficiaires.

Ces dernières années, les envois de fonds des travailleurs sont devenus une importante source de financement du développement. Le montant total des envois de fonds à destination de l'Afrique subsaharienne est passé de 4,6 milliards de dollars en 2000 à 20 milliards de dollars en 2008. Ces flux viennent alimenter le secteur privé et contribuent donc à l'épargne privée. Il convient de prendre des mesures aux niveaux national et international en vue de réduire le coût des transactions relatives à l'envoi de fonds et de maximiser ainsi la contribution de ceux-ci à la croissance et à la réduction de la pauvreté en Afrique.

III. Comprendre la politique budgétaire en Afrique

Dans les économies modernes, la politique budgétaire remplit des fonctions à court et à long termes. À court et à moyen termes, la fonction essentielle est de stabiliser l'économie. Cela peut se faire en utilisant les dépenses courantes pour compenser la baisse des dépenses du secteur privé, en amortissant ainsi les effets des chocs économiques sur la demande. L'objectif à long terme devrait toutefois être d'améliorer la capacité productive de l'économie et cet objectif peut être atteint par une augmentation directe des investissements publics. Il peut l'être aussi de façon indirecte au moyen d'une stimulation des investissements privés.

La possibilité de réaliser de telles interventions dans une économie donnée dépend, en partie, de la capacité nationale de mobiliser des ressources, notamment des recettes publiques. C'est la mobilisation effective de ressources intérieures qui donne aux pouvoirs publics la latitude d'adopter une politique budgétaire conforme aux priorités nationales de développement. Une analyse des recettes publiques en Afrique conduit aux conclusions suivantes. Premièrement, depuis les années 90, le ratio entre les recettes et le PIB se situe en Afrique autour de 20-23%, ce qui est à peu près du même ordre que les ratios observés dans d'autres régions en développement. Une partie importante de l'accroissement des recettes en Afrique est toutefois due aux pays exportateurs de pétrole.

Deuxièmement, le ratio recettes fiscales/PIB de l'Afrique se situe depuis les années 90 entre 18% et 19%. Là aussi, il s'agit d'un ratio qui est à peu près du même ordre que ceux que l'on observe ailleurs; par conséquent, au niveau régional, en matière de production des recettes, les résultats de l'Afrique ne sont pas plus mauvais que ceux d'autres régions en développement. Les chiffres globaux masquent cependant d'importantes disparités entre pays. Les ratios entre les recettes fiscales et le PIB demeurent, dans plusieurs pays, inférieurs au seuil de 15% considéré comme nécessaire pour un pays à faible revenu. Troisièmement,

même si plusieurs pays africains continuent de dépendre fortement des taxes commerciales, la part de ces taxes dans le montant total des recettes est en déclin, en particulier depuis le début du nouveau millénaire. En revanche, la part des taxes indirectes dans le montant total des recettes est en augmentation, tandis que celle des taxes directes est fondamentalement restée la même.

Quant aux dépenses publiques, depuis les années 90, le ratio entre ces dépenses et le PIB est en gros conforme à ceux des recettes. Au niveau national, cependant, il semble que la mobilisation des ressources dans de nombreux pays à faible revenu n'ait pas suivi le rythme de l'augmentation des dépenses publiques, en particulier après les crises du pétrole et de l'énergie qui ont rendu plus difficile encore la situation budgétaire de ces pays. Ce problème a été exacerbé par la crise financière mondiale qui influe de trois manières sur la situation budgétaire des pays africains. Premièrement, par le déclin de l'activité économique et la réduction des recettes publiques qui en résulte. Deuxièmement, le renflouement des institutions financières et l'adoption de plans de relance dans les pays avancés ont suscité des craintes d'une possible baisse de l'APD, dont dépendent plusieurs pays de la région pour le financement des dépenses publiques. Troisièmement, des pressions sont exercées sur les pouvoirs publics pour qu'ils augmentent les dépenses publiques afin de protéger les groupes vulnérables.

Une caractéristique intéressante mais inquiétante de la politique budgétaire en Afrique est son caractère procyclique (Thorton, 2008). La politique budgétaire est expansionniste durant les périodes de croissance économique forte et les récessions sont accompagnées de restrictions budgétaires (Ilzetzki and Vegh, 2008). Plusieurs raisons expliquent la tendance des pays africains à adopter des politiques procycliques en dépit des avantages prêtés aux politiques anticycliques. L'absence de marge de manœuvre due aux conditions attachées par les institutions financières internationales aux prêts qu'elles accordent limite le choix des mesures permettant aux pays de réagir aux chocs économiques. En outre, la capacité de financement des pays à faible revenu est généralement tributaire de la conjoncture. Lorsque celle-ci est bonne, les pays peuvent emprunter, mais, lorsqu'elle ne l'est pas, ils ont un accès très limité au financement. Cela réduit la capacité de ces pays de mettre en œuvre des politiques budgétaires anticycliques.

Par ailleurs, l'existence de règles budgétaires visant à assurer la viabilité à long terme du budget permet difficilement à ces pays de recourir à la politique budgétaire pour remédier aux effets des chocs économiques sur la production. Dans le cadre des efforts visant à renforcer l'intégration régionale, certaines communautés économiques régionales ont adopté des critères de convergence qui limitent l'introduction d'une certaine souplesse dans le recours à la politique budgétaire à des fins de stabilisation. Il existe aussi des raisons d'économie politique qui pourraient amener un gouvernement à adopter une politique budgétaire procyclique. Il est, par exemple, en général, difficile de modérer la croissance des dépenses durant les périodes de forte activité économique, parce que des pressions politiques qui sont souvent exercées sur les décideurs s'avèrent trop fortes pour que ceux-ci puissent y résister.

Si l'on accepte l'hypothèse que les pays africains n'ont pas suffisamment tiré parti du recours à la politique budgétaire pour amortir les effets des chocs économiques sur les variables macroéconomiques, la question à poser est de se demander ce qui pourrait être fait pour changer la situation. Au niveau international, il faudrait exercer des pressions sur les

institutions financières internationales pour qu'elles suppriment les conditions politiques liées aux prêts qu'elles accordent. Ces conditions imposent des coûts énormes aux pays bénéficiaires et il est de plus en plus démontré qu'elles ne permettent pas d'obtenir de meilleurs résultats. Au niveau national, les pouvoirs publics doivent résister à la tentation de dépenser lorsqu'il y a flambée des cours des produits de base, de sorte qu'ils puissent disposer de davantage de marge de manœuvre budgétaire en périodes de récession. Ils devraient également faire preuve de plus de précaution et ne pas adopter de règles budgétaires qui limitent leur capacité de réagir de manière appropriée aux fluctuations cycliques de l'activité économique.

Questions à débattre

- Quels sont les principaux moteurs de l'évolution et de la dynamique de la politique budgétaire en Afrique?
- Comment la politique budgétaire devrait-elle permettre de faire face aux fluctuations cycliques de l'activité économique?
- Comment utiliser la politique budgétaire de manière plus efficace pour répondre aux besoins et priorités des gouvernements africains en matière de développement?
- Comment les pays africains pourraient-ils relever les défis que pose la crise financière mondiale dans le domaine budgétaire?

IV. Renforcer la mobilisation des ressources intérieures

Le secteur public demeure un important fournisseur de services et biens collectifs en Afrique. Il assure aussi le maintien de l'ordre, ce qui revêt une importance cruciale pour un développement durable à long terme. Les pouvoirs publics peuvent financer ces activités grâce à des recettes fiscales et non fiscales, tout comme en recourant à l'emprunt. Le renforcement de la mobilisation des ressources intérieures est par conséquent nécessaire pour permettre aux pouvoirs publics de disposer d'une marge de manœuvre et pour accroître la capacité qu'ils ont de s'acquitter efficacement de ces tâches. Même si l'Afrique présente pour l'essentiel les mêmes ratios recettes/PIB que d'autres régions en développement du monde, les résultats obtenus par plusieurs pays dans le domaine de la collecte des recettes ont été médiocres. À titre d'exemple, plusieurs pays ont des ratios recettes fiscales/PIB inférieurs à 15% et il existe un grand écart entre la capacité fiscale et les recettes réellement collectées. Parmi les facteurs auxquels peuvent être attribués ces médiocres résultats figurent ceux qui suivent: la faiblesse du revenu et de la croissance par habitant; l'impact des réformes commerciales; les problèmes institutionnels et l'inefficacité de l'administration publique.

Une croissance économique soutenue est nécessaire pour une bonne mobilisation des ressources. Une économie en essor recèle un plus grand potentiel de création d'emplois dans le secteur formel et d'accroissement du nombre de contribuables. Elle recèle également un plus grand potentiel de recettes fiscales indirectes. Mais la croissance génère davantage de recettes lorsqu'il y a un changement structurel, une amélioration des politiques économiques et une administration fiscale plus efficace. Dans la plupart des pays, la part de l'agriculture dans le PIB et l'emploi est très importante. De plus, une grande partie de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture travaille dans le secteur informel, où l'imposition s'avère difficile. Une diversification du secteur de la production s'impose pour que davantage de personnes entrent dans le secteur formel et permettent ainsi une augmentation du nombre de contribuables. Pareil changement structurel permettra aussi de réduire la dépendance à l'égard

des produits de base qui tend à accentuer la fluctuation des recettes publiques, ce qui a de graves conséquences sur la production et la fourniture de services et biens collectifs.

Une amélioration des politiques budgétaires est nécessaire pour mobiliser davantage de ressources. Dans le cadre de leurs stratégies de promotion des investissements, les gouvernements prennent souvent des mesures d'exonération et d'incitations fiscales en faveur des investisseurs étrangers. Cela réduit l'assiette fiscale et il n'existe aucune preuve convaincante qu'il en découle un accroissement des investissements dans la région. Il est également possible d'augmenter considérablement les ressources, en réduisant les exemptions fiscales accordées aux entreprises, en relevant les taux de TVA sur les produits de luxe et si des efforts sont faits pour accroître les recettes provenant des impôts et des droits d'accise sur l'immobilier. La dépendance à l'égard des taxes commerciales dans un environnement qui se caractérise par une intégration économique mondiale accrue est source de difficultés considérables pour les pays africains. Pour réduire la vulnérabilité causée par cette réalité, il faut déployer des efforts visant à accroître les recettes fiscales non commerciales par la diversification de la structure fiscale. Cela prendra du temps toutefois. Les pays africains devraient par conséquent adopter une démarche prudente et graduelle en matière de libéralisation du commerce, afin de s'assurer que celle-ci n'entraîne pas une érosion de l'assiette fiscale.

Le renforcement de la mobilisation des ressources intérieures exige, en outre, une administration fiscale et douanière plus efficace. L'inefficacité de l'administration fiscale réduit la capacité qu'ont les pouvoirs publics de mobiliser des ressources intérieures. Elle favorise aussi l'évasion fiscale. Il est de plus en plus admis que des efforts soutenus tendant à améliorer l'administration fiscale et douanière permettraient d'accroître les recettes sans nécessité de relever les niveaux de taxation. L'informatisation des tâches, l'amélioration des contrôles fiscaux et des déclarations fiscales, de même que la formation des agents, voilà autant d'exemples de mesures importantes qui sont à prendre pour remédier à l'inefficacité de l'administration fiscale. Une assistance internationale est nécessaire dans ce domaine pour le renforcement des capacités institutionnelles dans la région.

La bonne gouvernance est importante pour une bonne mobilisation des ressources intérieures. L'évasion fiscale tend à augmenter dans une économie gérée par une administration inefficace. Les ménages et les entreprises sont probablement moins prêts à assumer avec sérieux leurs responsabilités fiscales dans des économies où existe un niveau élevé de fraude et de corruption. Au niveau national, il y a lieu d'améliorer l'efficacité et le respect de l'obligation de rendre compte dans l'utilisation des fonds publics. Pour atteindre cet objectif, il y a lieu d'établir un lien entre la collecte fiscale et la prestation des services publics, une meilleure gestion des finances publiques et une plus grande transparence dans l'utilisation des ressources. Mais il faut aussi une bonne gouvernance au niveau international. Les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) doivent, par exemple, prendre des mesures pour supprimer les paradis fiscaux et pour que les responsables publics des pays en développement éprouvent une plus grande difficulté à cacher dans les institutions financières des pays de l'OCDE des fonds détournés. S'attaquer aux problèmes de gouvernance au niveau national sans le faire au niveau mondial serait contre-productif.

Une bonne mobilisation des ressources intérieures en Afrique exige également que l'on s'attaque aux problèmes de la dette extérieure de la région. Un lourd endettement

extérieur conduit à des sorties futures de capitaux et est souvent source de difficultés liées au service de la dette, ce qui a des conséquences sur la mobilisation des ressources. La dette extérieure affecte aussi la mobilisation des ressources par une aggravation de la vulnérabilité aux chocs économiques, contribuant ainsi à une instabilité macroéconomique préjudiciable à la croissance. En raison de ces inconvénients, il est souvent proposé aux gouvernements africains de financer des activités par des emprunts locaux plutôt que par des emprunts extérieurs. Si l'emprunt local semble plus attrayant que l'emprunt extérieur, parce qu'il ne comporte pas de risque lié aux taux de change, il n'en comporte pas moins des contraintes. Lorsque les pouvoirs publics lèvent des fonds en émettant des obligations locales, cela entraîne une pression sur les taux d'intérêt réels et pourrait réduire le montant des crédits disponibles pour le secteur privé, ce qui a des conséquences sur les investissements privés. L'emprunt local peut par ailleurs créer un problème de viabilité budgétaire à moyen ou long terme et ceci doit être pris en considération lorsque des décisions d'emprunt sont prises. Il convient également de tenir compte du fait que la capacité des gouvernements africains de lever des fonds par ce moyen est limitée par l'étroitesse des marchés financiers nationaux. .

Questions à débattre

- Par quels moyens la politique budgétaire affecte-t-elle la mobilisation des ressources intérieures en Afrique ?
- Comment les gouvernements africains pourraient-ils s'insérer dans un système commercial multilatéral sans éroder leur assiette fiscale nationale ?
- Que devraient faire les pays africains pour une utilisation plus efficace des ressources intérieures ?
- Comment les recettes provenant des ressources naturelles pourraient-elles être utilisées de façon plus efficace pour répondre aux besoins et priorités en matière de développement des pays riches en ressources ?
- Comment promouvoir l'investissement étranger sans compromettre les objectifs de mobilisation des ressources intérieures ?

V. Stimuler l'épargne privée

Les gouvernements ne contrôlent pas directement l'épargne privée. Toutefois, ils peuvent contribuer indirectement à la mobiliser en adoptant des politiques économiques appropriées. En Afrique, le rôle des pouvoirs publics dans ce domaine est particulièrement important car l'une des raisons pour lesquelles le taux d'épargne intérieure est inférieur à celui d'autres régions en développement est le manque d'efficacité de l'action menée par les pays africains à cet effet. La mobilisation de l'épargne est notamment entravée par la faiblesse des revenus, l'inadéquation de l'infrastructure et des systèmes financiers intérieurs, la forte proportion d'inactifs, l'incertitude liée aux politiques macroéconomiques, la fuite des capitaux, les carences de l'administration publique et l'instabilité politique.

La capacité des ménages et des entreprises d'épargner dépend, dans une large mesure, de leur aptitude à produire des revenus, que les gouvernements peuvent favoriser en créant un environnement propice au développement du secteur privé. L'un des moyens d'action des pouvoirs publics consiste à réduire le coût élevé des opérations commerciales, qui entrave l'investissement privé et a un effet négatif sur les revenus et l'épargne. Ainsi, le financement public des infrastructures est une des mesures budgétaires qui permet de réduire le coût des transactions et constitue une incitation à l'investissement privé et à l'épargne.

Le développement du secteur financier intérieur est une condition nécessaire à la croissance de l'épargne privée. Mais, en Afrique, les systèmes financiers sont insuffisamment développés et sont dominés par des banques qui privilégient les prêts à court terme et ne répondent pas aux besoins de financement à long terme des investisseurs. Si ces banques ne parviennent pas à mobiliser l'épargne, c'est en raison de facteurs tels que la faiblesse des infrastructures, le défaut d'information et le manque de confiance dans les institutions bancaires. Le financement de mécanismes de garantie des dépôts bancaires en tant qu'instrument de politique budgétaire pourrait contribuer à améliorer la confiance dans les banques et à accroître les dépôts et l'épargne.

Les institutions financières nationales peuvent aussi être renforcées grâce à des mesures d'incitation économique qui les encouragent à mobiliser l'épargne et à l'affecter au financement d'investissements productifs. Ainsi, la mise en place de marchés d'obligations publiques à long terme et de systèmes publics de garantie couvrant un pourcentage donné des prêts bancaires permettrait de réduire les risques auxquels sont exposées les banques locales et inciterait celles-ci à accorder des prêts à long terme. Les gouvernements africains pourraient aussi influencer sur l'épargne privée, en encourageant l'établissement de liens entre les institutions financières officielles et le secteur financier informel. Les premières ont les ressources mais ne disposent pas d'informations fiables sur les risques que présentent les emprunteurs, alors que les organismes informels disposent de telles informations tout en ayant des coûts de fonctionnement plus bas. L'établissement de liens entre les deux secteurs permettrait aux petites entreprises d'accéder plus facilement aux services financiers. Les gouvernements devraient aussi restructurer leurs institutions financières telles que les banques de développement et les banques de crédit agricole, de façon à élargir l'assise de l'épargne et à offrir des crédits à long terme pour financer le développement.

Le développement des marchés de capitaux peut également contribuer à la mobilisation de l'épargne dans la région. Pourtant, les pays africains n'exploitent pas pleinement ce potentiel. Leurs efforts dans ce domaine sont en effet entravés par la faible taille du marché, l'inadéquation de l'infrastructure financière, le manque de fonds propres, la difficulté d'obtenir des informations, l'absence de cadres réglementaires appropriés, les carences de l'administration publique et le manque de confiance des investisseurs dans les marchés boursiers. Les organismes de microcrédit sont un autre outil de mobilisation de l'épargne, en particulier dans les zones rurales et dans le secteur urbain non structuré. À cet égard, il faut prendre des mesures au niveau national pour renforcer la capacité de ces institutions de jouer leur rôle en la matière.

La fuite des capitaux représente un grave obstacle à la mobilisation des ressources en Afrique. Bien qu'il soit difficile de mesurer précisément l'ampleur du phénomène, il ressort des données disponibles que la région perd jusqu'à 4 % de son PIB chaque année de cette façon (Boyce et Ndikumana, 2000). Pour réduire l'incidence de la fuite des capitaux, il est nécessaire d'améliorer la gouvernance, de veiller à une application plus stricte des lois, de réformer les politiques économiques et d'accroître la stabilité politique.

Questions à débattre:

- Quels sont les facteurs qui entravent la mobilisation de l'épargne privée en Afrique ?
- Comment les marchés de capitaux peuvent-ils contribuer davantage à la mobilisation des ressources ?
- Quelles politiques nationales et internationales sont-elles nécessaires pour enrayer la fuite des capitaux ?
- Comment les pays africains peuvent-ils exploiter le potentiel du microcrédit en tant que moyen de mobilisation des ressources intérieures ?

VI. Améliorer le rôle de l'aide dans la mobilisation des ressources intérieures

Le rôle de l'aide publique au développement dans le développement économique des pays qui en bénéficient est une question épineuse qui suscite souvent des débats passionnés en Afrique et chez les donateurs. Les sceptiques prétendent que l'aide entretient les mauvais gouvernements, enrichit les élites et constitue pour les pouvoirs publics une raison de ne pas dynamiser la mobilisation des ressources intérieures. À l'inverse, les partisans de l'aide soutiennent qu'elle complète l'épargne nationale et facilite la croissance et la réduction de la pauvreté dans les pays bénéficiaires (Radelet, 2006).

Malgré la controverse, il est entendu que la plupart des pays de la région continueront à dépendre de l'APD dans le court terme, en particulier vu la détérioration actuelle de l'activité économique mondiale. On s'accorde également à dire que la mobilisation des ressources intérieures devrait être la base du financement d'une croissance soutenue à long terme dans la région. Le débat porte donc de plus en plus sur la façon dont l'aide peut être utilisée pour accroître les capacités de mobilisation des ressources intérieures et constituer le fondement solide d'une croissance soutenue. L'aide n'a pas joué un rôle significatif dans la mobilisation des ressources en Afrique pour plusieurs raisons. Premièrement, les mécanismes actuels de l'affectation de l'aide commencent par identifier un déficit de financement, puis examinent comment l'aide pourrait y remédier. Une telle approche peut nuire aux mesures d'incitation à l'épargne et au recouvrement des impôts et doit être repensée.

Deuxièmement, en conséquence de l'accent mis sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, l'aide n'a plus été affectée à l'infrastructure économique et à la production, mais aux secteurs sociaux. Cette réorientation radicale a eu des effets négatifs sur le développement des capacités de production, qui sont indispensables pour une croissance dynamique et soutenue. En stimulant la croissance, les gouvernements réunissent les conditions nécessaires pour améliorer les recettes intérieures et l'épargne privée. Il est important à cet égard que le financement des secteurs sociaux ne se fasse pas au détriment de l'infrastructure économique et de la production. Ces secteurs ne devraient pas être en concurrence car le financement de l'infrastructure économique peut avoir un effet positif sur la croissance et générer davantage de revenus pour le financement des secteurs sociaux.

Troisièmement, les flux d'APD à destination de l'Afrique financent souvent la consommation nationale plutôt que l'investissement qui est pourtant un moteur de croissance nécessaire pour créer de la richesse. En outre, un pourcentage important de l'APD en Afrique finance des sorties de capitaux, sous la forme de paiements au titre du service de la dette, et l'accumulation de réserves de devises. Utilisant des données individuelles temporelles relatives à l'Afrique subsaharienne pour la période 1965-2006, Serieux (2009) montre que

35% de l'APD a financé des sorties de capitaux, 41% la consommation intérieure et seulement 24% l'investissement intérieur. Il est indispensable d'inverser cette tendance pour garantir que l'APD soit affectée aux priorités nationales des pays africains.

Un autre moyen d'utiliser l'APD pour dynamiser les capacités de mobilisation des ressources intérieures serait de relier l'affectation de l'aide à la production de recettes dans les pays bénéficiaires. Par exemple, les donateurs pourraient conclure un accord avec les pays bénéficiaires en vertu duquel ils s'engageraient à verser un pourcentage donné des fonds générés par les bénéficiaires dans les limites d'un plafond fixé au préalable. Le plafond initial serait déterminé par des accords avec les bénéficiaires et pourrait être réduit au fur et à mesure que ces derniers accroissent leur capacité de mobilisation des ressources intérieures. Ce recours à des fonds de contrepartie inciterait les gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour dynamiser la création de recettes intérieures. Cela accroîtrait également la transparence et l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques.

Questions à débattre

- Quel est l'impact de l'aide sur le financement du développement en Afrique ?
- Les pays africains devraient-ils avoir une stratégie explicite pour ne plus être dépendants de l'aide ?
- Comment utiliser l'APD de façon à dynamiser les capacités de mobilisation des ressources intérieures en Afrique ?

Bibliographie

Boyce, J. et L. Ndikumana (2000). "Is Africa a Net Creditor? New Estimates of Capital Flight from Severely-Indebted Sub-Sahara African Countries, 1970-1996." University of Massachusetts at Amherst, *Political Economy Research Institute Working Paper*, No. 5.

Ilzetzki, E. et C. Vegh (2008). "Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries," *NBER Working Paper*, No. 14191.

Osakwe, P. N. (2007). "Emerging Issues and Concerns of African Countries in the WTO Negotiations on Agriculture and the Doha Round," dans *WTO Rules for Agriculture Compatible with Development (Les normes de l'OMC en matière d'agriculture compatibles avec le développement)* édité par J. Morrison et A. Sarris. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Rome, 335-360.

Osakwe, P. N. et L. Schembri (2002). "Real Effects of Collapsing Exchange Rate Regimes: an Application to Mexico." *Journal of International Economics* 57, 299-325.

Radelet, S. (2006). "A Primer on Foreign Aid," *Center for Global Development Working Paper*, No. 92.

Rodrik, D. (2000). "On the Causes and Consequences of Rapid increases in Saving Rates," *The World Bank Economic Review*, vol. 14, No. 3.

Sachs et al (2004). "Ending Africa's Poverty Trap," *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1.

Serieux, J. (2009). "Aid and Savings in Sub-Saharan Africa: Should We Worry about Rising Aid Levels?" *International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper*, No. 50.

Thornton, J. (2008). "Explaining Procyclical Fiscal Policy in African Countries," *Journal of African Economies*, vol. 17, No. 3.

Vargas Hill, R. (2005). "Assessing Rhetoric and Reality in the Predictability of Aid." *Étude thématique 2005/25, Rapports sur le développement humain du PNUD*.