

Le financement du développement à l'ère de la COVID-19 : la primauté de la mobilisation des ressources nationales



United
Nations

2022 Nations Unies

Ce travail est disponible en libre accès en respectant la licence Creative Commons créée pour les organisations intergouvernementales, disponible à l'adresse suivante : <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/>

Les éditeurs doivent supprimer l'emblème des Nations Unies de leur édition et créer une nouvelle maquette de couverture. Les éditeurs doivent envoyer le fichier de leur édition à publications@un.org

Les photocopies et reproductions d'extraits sont autorisées à condition d'être dûment créditées.

Ce rapport se base sur le rapport du Secrétaire général sur le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique : dix-neuvième rapport consolidé sur la mise en œuvre et l'appui international. Le rapport a été préparé par M. Liwaaddine Fliss, Mme Rui Xu et M. Utku Teksoz, sous la coordination de M. Kavazeua Katjomuise et la supervision de la Secrétaire générale adjointe et Conseillère spéciale pour l'Afrique.

Cette publication a été élaborée dans le cadre du mandat de l'OSAA, qui consiste à entreprendre des travaux analytiques contribuant à améliorer la cohérence et la coordination du système des Nations Unies en faveur de l'appui à l'Afrique et à faciliter les délibérations intergouvernementales sur les liens entre la paix et le développement en Afrique.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site www.un.org/osaa ou contacter osaa@un.org

Publication des Nations Unies publiée par le Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique.

Crédits photos :

Couverture - Tino Mager- stock.adobe.com
p. 11 - S.Gvozd - stock.adobe.com
p. 20 - Dapitart- stock.adobe.com
p. 20 - iuriimotov- stock.adobe.com
p. 20 - ABC Vector- stock.adobe.com
p. 20 - ipopba- stock.adobe.com
p. 46 - Kendal- stock.adobe.com
p. 46 - xy- stock.adobe.com
p. 46 -vkilikov- stock.adobe.com
p. 59 - corund- stock.adobe.com
p. 59 - Oleg- stock.adobe.com
p. 59 - putilov_denis- stock.adobe.com
p. 69 - Blue Planet Studio- stock.adobe.com
p. 69 - GoodIdeas - stock.adobe.com
p. 69 - GoodIdeas- stock.adobe.com
p.83 - Bioraven - stock.adobe.com

RÉSUMÉ

Si la pandémie a remodelé le paysage du financement du développement en Afrique et exacerbé les vulnérabilités existantes, elle offre également aux pays africains l'occasion de renforcer la mobilisation des ressources nationales pour soutenir le financement du développement durable. Une mobilisation efficace des ressources nationales s'impose si l'on veut attirer le financement nécessaire à une promotion effective, inclusive et durable de la croissance économique et du développement du continent. C'est aussi essentiellement grâce à une mobilisation accrue des ressources nationales que l'Afrique retrouvera une marge de manœuvre décisionnelle qui lui permettra de mener son développement, en orientant les ressources vers le développement des capacités productives, la transformation structurelle et l'industrialisation. Toutefois, la mobilisation des ressources nationales ne contribuera effectivement à la mise en œuvre du programme de développement durable du continent que si des changements fondamentaux sont apportés tant au niveau des politiques qu'à celui des institutions, réformes qui devraient consister notamment à améliorer l'efficacité de la dépense publique, à renforcer la perception des recettes, à mobiliser l'épargne privée et le secteur financier privé au service du développement et à enrayer les flux financiers illicites.

Table des matières

RÉSUMÉ	3
REMERCIEMENTS.....	7
INTRODUCTION	8
CHAPITRE 1.	
APERÇU DU PAYSAGE DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE ET RÉPERCUSSIONS DE LA COVID-19	11
CHAPITRE 2.	
MOBILISER LES RESSOURCES PUBLIQUES INTÉRIEURES EN AUGMENTANT LES RECETTES FISCALES ET EN AMÉLIORANT LA GESTION DE LA DÉPENSE	20
2.1. INTRODUCTION.....	20
2.2. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE POUR PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT.....	20
2.3. DÉPENSES PUBLIQUES ET SOUTENABILITÉ DE LA DETTE.....	23
2.4. RENFORCER LA MOBILISATION DES RECETTES PUBLIQUES NATIONALES	25
2.5. RENFORCER LA GOUVERNANCE ET LES INSTITUTIONS POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA COLLECTE ET DE LA DÉPENSE DES RECETTES	30
2.6. INCITATIONS FISCALES : DES MESURES CONTRE-PRODUCTIVES ET UNE COURSE VERS LE BAS	33
2.7. IMPOSITION DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE	35

2.8.	MOBILISER LES FONDS SOUVERAINS AFRICAINS POUR LE DÉVELOPPEMENT	38
2.9.	RECOMMANDATIONS	40
CHAPITRE 3.		
	TIRER PARTI DES RESSOURCES FINANCIÈRES PRIVÉES	46
3.1.	INTRODUCTION.....	46
3.2.	ACCROÎTRE L'ÉPARGNE INTÉRIEURE	46
3.3.	ASSURER LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS FINANCIERS ET DES MARCHÉS DE CAPITAUX	47
3.4.	PROMOUVOIR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ	51
3.5.	METTRE LES FONDS DE PENSION AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT	52
3.6.	ATTIRER LE FINANCEMENT DE LA DIASPORA	54
3.7.	RECOMMANDATIONS	56
CHAPITRE 4.		
	ENRAYER LES FLUX FINANCIERS ILLICITES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AFRIQUE.....	59
4.1.	INTRODUCTION.....	59
4.2.	TENDANCES DES FLUX FINANCIERS ILLICITES	60
4.3.	FISCALITÉ ET ACTIVITÉS COMMERCIALES CONNEXES.....	60
4.4.	CAUSES ET FACTEURS DES FLUX FINANCIERS ILLICITES EN PROVENANCE D'AFRIQUE	62
4.5.	IMPACT DES FLUX FINANCIERS ILLICITES SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE	63
4.6.	INITIATIVES RÉGIONALES ET MONDIALES RÉCENTES DE LUTTE CONTRE LES FLUX FINANCIERS ILLICITES	65
4.7.	COOPÉRATION FISCALE INTERNATIONALE.....	65
4.8.	RECOMMANDATIONS	67

CHAPITRE 5.

RENFORCER LES PARTENARIATS EN VUE DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES NATIONALES.....69

5.1. INTRODUCTION..... 69

5.2. PARTENARIATS INTÉRIEURS..... 71

5.3. PARTENARIATS RÉGIONAUX 72

5.4. PARTENARIATS INTERNATIONAUX..... 73

5.5. RECOMMANDATIONS 77

CONCLUSION ET PLAN D'ACTION83

LISTE DES ENCADRÉS

ENCADRÉ 1. LE RÔLE DE L'APPROVISIONNEMENT EN LIGNE DANS L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES..... 23

ENCADRÉ 2. MOBILISATION DES RESSOURCES NATIONALES DANS LES PETITS ÉTATS INSULAIRES EN DÉVELOPPEMENT : CABO VERDE..... 27

ENCADRÉ 3. LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES ÉMISSIONS DE CARBONE EN AFRIQUE 29

ENCADRÉ 4. CADRES DE FINANCEMENT NATIONAUX INTÉGRÉS..... 32

ENCADRÉ 5. LA NAMIBIE LANCE LE WELWITSCHIA FUND..... 39

ENCADRÉ 6. DROITS DE TIRAGE SPÉCIAUX – SOLUTION OU MYTHE ?..... 76

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été établi sous la direction générale de Cristina Duarte, Secrétaire générale adjointe et Conseillère spéciale du Secrétaire général pour l’Afrique. Sous la supervision de Kavazeua Katjomuise, économiste hors classe au Bureau de la Conseillère spéciale pour l’Afrique, le rapport a été établi par Utku Teksoz, Liwaaddine Fliss et Rui Xu, avec le concours de Bitsat Yohannes-Kassahun et l’appui en matière de données de Mafizul Islam.

Le rapport a bénéficié des observations et de la contribution des membres du groupe de rétroaction (Sound Board), composé de Fodé Ndiaye, ancien Coordonnateur résident des Nations Unies pour le Rwanda, Rogers Dhlwayo, conseiller économique au bureau de pays en Afrique du Sud du Programme des Nations Unies pour le développement, Florence Nazare, responsable des centres d’excellence à l’Agence de développement de l’Union africaine, et Habiba Ben Barka, économiste hors classe à la CNUCED.

Nous saluons le rôle important qu’ont joué les membres du réseau du savoir sur le financement du développement (Bureau de la Conseillère spéciale pour l’Afrique), qui ont contribué à l’établissement du rapport grâce à leurs observations constructives et aux divers apports qu’ils ont fournis lors la phase de conceptualisation. Il s’agit des personnalités suivantes : Professeure Annet Wanyana Oguttu, Lyla Abdul Latif, Professeure Yvette Rachel Kalieu Elongo, Joy Ndubai, Professeure Attiya Waris, Alexander Ezenagu et Irene-Ovonji-Odida.

Nous remercions tout particulièrement les collègues suivants du Fonds monétaire international pour leur coopération et notamment pour les données inestimables qu’ils ont bien voulu mettre à disposition : David Amaglobeli, Tewodaj Mogues, Riki Matsumoto, Isaura Alejandra Garcia Valdes, Elizabeth Gavin et Andrew Robert Lovell Masters.

Le rapport a bénéficié des contributions d’Ana Graça et de Sébastien Vauzelle, du Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies à Cabo Verde, d’Eunice Ajambo, du Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies en Namibie, et d’Oliver Schwank et de Natalia Aristizabal Mora du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat.

Nous sommes également reconnaissants à l’équipe de direction du Bureau de la Conseillère spéciale pour l’Afrique du soutien administratif essentiel qu’elle a fourni tout au long du processus d’élaboration et de production du rapport. L’équipe est composée de Maria Teresa Aranas, Michelle Douglas-Romany, Mary Nyumu, Karen Williams-Komlani et Jorge Vazquez Costa.

INTRODUCTION

Au fil des années, le déficit de financement a considérablement entravé le développement de l'Afrique. Il a limité la capacité des pays africains à produire à l'échelle voulue les ressources nécessaires aux investissements dans les secteurs sociaux et productifs. Une conjonction de facteurs a contribué à cet état de choses. Le secteur financier africain demeure peu consistant et ne peut donc guère jouer un rôle effectif dans la mobilisation de l'épargne. De nombreux pays africains souffrent d'une faiblesse très prononcée de leurs institutions et de leurs capacités, qui entrave leur capacité de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, notamment de la part des entreprises multinationales. Le continent a donc dû emprunter à l'extérieur pour combler le déficit de financement. D'autre part, l'épargne institutionnelle substantielle (fonds de pension, fonds d'assurance et fonds souverains) qui est générée n'est pas exploitée pour le financement du développement de la région.

Par ailleurs, la nature des économies africaines, qui sont tournées vers l'extérieur et dépendent fortement de l'importation de denrées alimentaires et de biens d'équipement, ainsi que de l'exportation des matières premières, pose également des problèmes pour ce qui est de la mobilisation des ressources nationales. La lourde facture des importations prive les pays africains de réserves de change vitales, ce qui crée une pression sur les taux de change et se traduit aussi par des problèmes de balance des paiements. Pour combler leur important déficit de financement, les pays africains en sont venus à recourir de plus en plus au financement par la dette extérieure, qui finit par détourner des ressources additionnelles de l'investissement productif au profit du service de la dette.

Le caractère déséquilibré et extractif des relations entre l'Afrique et ses partenaires traditionnels constitue également un défi de taille pour la croissance à long terme et le développement durable de l'Afrique. Si le continent est en mesure de créer une épargne privée consistante sous la forme de fonds de pension et d'assurance et de fonds souverains, celle-ci n'est pas exploitée pour financer la croissance et le développement de la région. Si elles étaient pleinement exploitées, ces ressources pourraient contribuer grandement à réduire le déficit de financement des infrastructures et, plus généralement, du développement durable.

Lorsque la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a frappé en 2020, l'économie de la région montrait déjà les signes d'une faiblesse relative, caractérisée par une production et une diversification limitées, une forte dépendance à l'égard des importations, une dette croissante et l'étranglement de la base de revenus nationale, et ne pouvait donc pas assurer la résilience face aux conséquences multidimensionnelles de la pandémie. Les mesures visant à endiguer la propagation de la pandémie, notamment les confinements et la fermeture des frontières, associées à l'augmentation des dépenses destinées à soutenir les entreprises et les personnes les plus vulnérables, ont pesé lourdement sur les budgets nationaux, aggravant ainsi les répercussions de la pandémie sur le continent. La pandémie a donc fait considérablement reculer les progrès enregistrés en matière de développement au cours des deux dernières décennies.

La COVID-19 n'explique toutefois pas à elle seule ces problèmes, qui se sont accumulés depuis plusieurs décennies¹. Elle a néanmoins contribué à faire ressortir davantage ces failles et d'autres encore dans le système de la gouvernance multilatérale. La situation s'est aggravée du fait de la guerre en cours en Ukraine, dont les répercussions se font sentir en l'Afrique par le truchement de la hausse des prix des denrées alimentaires, des carburants et des engrais. Il faudra donc mobiliser la solidarité internationale à l'échelle voulue pour aider l'Afrique à construire en mieux pour l'avenir après la COVID-19.

Comme le montre l'expérience des pays qui ont enregistré une croissance et une transformation structurelle réussies, un changement soutenu et durable ne peut venir que de l'intérieur. L'Afrique doit donc rompre avec le passé et rechercher des réponses en interne, en s'appuyant sur ses ressources financières et naturelles intérieures pour trouver des solutions durables à ses besoins de financement du développement.² Une partie de ce changement doit consister à privilégier la production et les chaînes de valeur nationales et régionales, ainsi que leur intégration dans les chaînes de valeur mondiales. La mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine offre la possibilité de promouvoir les chaînes de valeur nationales et régionales et de diversifier les économies.

Si elles mettent à rude épreuve le développement du continent, les perturbations causées par la COVID-19 offrent également à l'Afrique l'occasion de promouvoir une nouvelle approche du développement, notamment en œuvrant à la transformation structurelle et à l'industrialisation, en vue de renforcer la résilience aux chocs extérieurs. La mise en place de systèmes efficaces de mobilisation des ressources nationales est essentielle à cet égard. Le rapport du Groupe de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030 (Groupe FACTI) fait état de l'ambitieux objectif d'un système fiscal international plus équitable, qui s'appuie sur les valeurs d'intégrité et de légitimité et s'inscrit dans un cadre stratégique et institutionnel renforcé.³

Les ressources nationales, notamment les recettes fiscales et l'épargne, constituent l'essentiel des moyens de financement du développement de l'Afrique, soit plus des deux tiers des ressources financières totales. Bien que l'aide publique au développement (APD) reste une importante source d'appui budgétaire pour certains pays africains, notamment les pays les moins avancés, son importance relative au regard du financement global a diminué au fil des ans.

Une mobilisation efficace des ressources nationales s'impose si l'on veut attirer le financement nécessaire à une promotion effective, inclusive et durable de la croissance économique et du développement du continent. C'est aussi essentiellement grâce à une mobilisation accrue des ressources nationales que l'Afrique retrouvera une marge de manœuvre décisionnelle, qui lui permettra de mener son développement, en renforçant l'appropriation et la maîtrise effective de celui-ci, en orientant les ressources vers le renforcement et la transformation structurelle des capacités productives, l'industrialisation et aussi l'investissement dans les chaînes de valeur nationales et régionales, de manière à tirer parti des avantages qu'offre la Zone de libre-échange continentale africaine.

1 Ces problèmes s'expliquent par des politiques malavisées, la faiblesse des capacités et des institutions, des conditions extérieures défavorables et des rapports de force déséquilibrés au sein des systèmes multilatéraux.

2 *Rapport économique sur l'Afrique 2019 : la politique budgétaire au service du financement du développement durable* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.19.II.K.2).

3 Organisation des Nations Unies, *L'intégrité financière pour un développement durable : Rapport du Groupe de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030* (2021).

Dans leur majorité, les études consacrées à la mobilisation des ressources nationales rendent compte du volet des recettes mais pas de celui de la dépense. Le présent rapport défend l'idée que tout processus de mobilisation des ressources nationales devrait commencer par la mise en place de systèmes efficaces de gestion de la dépense publique. En vue de garantir l'effectivité et l'efficacité des systèmes de mobilisation des ressources nationales, les pays africains doivent donc s'attaquer à la fois au volet des recettes et à celui de la dépense. Le présent rapport adopte une approche intégrée de la mobilisation des ressources nationales, portant sur les composantes budgétaires et non budgétaires, dont : a) les dépenses publiques : b) le budget/les recettes fiscales : c) l'épargne intérieure : d) les marchés des capitaux.

Le rapport est structuré comme suit : le chapitre 1 offre une vue d'ensemble du paysage financier en Afrique et rend compte de l'importance que revêtent les ressources financières propres du continent dans le financement du développement et, partant, du potentiel qu'offre la mobilisation des ressources nationales en matière de résorption du déficit de financement : le chapitre 2 traite de la mobilisation des ressources nationales, censée s'appuyer sur des recettes fiscales accrues et sur une amélioration de la gestion des dépenses, en soulignant la nécessité de prendre en charge tant le volet des recettes que celui des dépenses du budget : le chapitre 3 est centré sur la mise à contribution des ressources financières privées et la mobilisation de l'épargne et met en lumière le potentiel que détient l'épargne privée en matière de financement du développement : le chapitre 4, qui est consacré à l'élimination des flux financiers illicites, met en évidence le fait que la lutte contre les inégalités en matière de fiscalité internationale joue un rôle primordial dans l'instauration d'une mondialisation plus équitable et l'édification d'un avenir meilleur pour l'Afrique au lendemain de la pandémie : le chapitre 5, relatif aux partenariats, fait ressortir la nécessité d'aligner les partenariats mondiaux sur les aspirations de l'Afrique en matière de développement : enfin, le rapport présente une conclusion et propose un projet de plan d'action. Le rapport s'appuie sur les travaux réalisés par plusieurs entités des Nations Unies durant ces dernières années, notamment le rapport du Secrétaire général intitulé *Notre Programme commun*⁴, et apporte une valeur ajoutée au débat en présentant une perspective spécifiquement africaine sur ces questions et en déconstruisant certains mythes concernant le financement du développement en Afrique.

La méthode utilisée pour l'établissement du présent rapport a notamment consisté à étudier de manière approfondie des documents d'actualité et à analyser des ensembles de données pertinents. Au nombre des parties prenantes consultées figurent notamment les membres du réseau du savoir sur le financement du développement (Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique). Il a également été créé un groupe de réflexion (Sound Board), composé d'organisations continentales et d'entités du système des Nations Unies intervenant dans le domaine du financement du développement, notamment le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), la CNUCED, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque africaine de développement (BAfD). En outre, certains membres de l'Équipe spéciale interdépartementale chargée des questions relatives à l'Afrique, comprenant le Département des affaires économiques et sociales et la CNUCED, ont également apporté leur concours à l'établissement du rapport.

⁴ *Notre Programme commun – Rapport du Secrétaire général* (publication des Nations Unies, 2021).



CHAPITRE 1.

Aperçu du paysage du financement du développement en Afrique et répercussions de la COVID-19

La pandémie de COVID-19 a engendré sur le continent africain des répercussions socioéconomiques préjudiciables, qui se sont notamment traduites par une baisse de 2,2 % de la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel en 2020. La croissance régionale est remontée à 3,8 % en 2021 et devrait atteindre 4,0 % en 2022 et 3,6 % en 2023, soutenue par un redressement des prix des produits de base, une amélioration des investissements et un assouplissement des restrictions liées à la pandémie. Toutefois, ce chiffre reste inférieur aux 6 % de hausse que la région doit atteindre pour retrouver sa trajectoire de croissance d'avant la pandémie, ce qui constitue un recul important par rapport aux gains acquis en matière de développement avant la pandémie.⁵

Le Fonds monétaire international (FMI) a établi dans une analyse qu'en raison du bilan social et économique de la pandémie, les pays africains auraient besoin de ressources financières additionnelles s'élevant à environ 285 milliards de dollars

entre 2021 et 2025 pour répondre aux besoins de dépenses occasionnés par la COVID-19, quelque 135 milliards de dollars devant être consacrés aux pays à faible revenu de la région. Pour remettre les pays africains sur la voie de la convergence des revenus avec les économies avancées, il faudrait doubler le montant des ressources financières additionnelles. Le tableau 1 (page suivante) ci-dessous fait apparaître les limites inférieures et supérieures des estimations des déficits de financement pour la période de cinq ans indiquée.

La pandémie a remodelé le paysage du financement du développement en Afrique, dans la mesure où elle a non seulement exacerbé les difficultés et les vulnérabilités existantes, y compris les inégalités, mais également créé de nouvelles perspectives. Le financement par les capitaux intérieurs, y compris les recettes et l'épargne privée, a été défavorablement éprouvé mais reste la principale source de financement.

⁵ *World Economic Situation and Prospects 2022* (Situation et perspectives de l'économie mondiale) (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.22.II.C.1).

Les financements extérieurs, tels que l'investissement étranger direct (IED) et l'APD, qui enregistraient déjà un lent déclin avant la pandémie, ont subi un nouveau tassement. En revanche, face à la récession économique, les envois de fonds se sont révélés être une source résiliente de financement

du développement.⁶ Les ramifications géopolitiques de la guerre en cours en Ukraine pourraient déclencher une crise alimentaire en raison de la perturbation des chaînes d'approvisionnement du commerce mondial.

TABEAU 1

BESOINS DE L'AFRIQUE EN RESSOURCES FINANCIÈRES ADDITIONNELLES POUR LA PÉRIODE 2021-2025 (EN MILLIARDS DE DOLLARS DES ÉTATS-UNIS)

	Scénario A	Scénario B
	Ressources financières additionnelles requises pour contrer les effets des chocs liés à la COVID-19, y compris l'achat et l'administration de vaccins, de manière, éviter que l'économie ne se ressent de séquelles permanentes et garantir la présence de dispositifs permettant d'amortir les chocs.	Ressources financières additionnelles requises en complément au scénario A pour accroître les dépenses d'investissement (intéressant le capital physique et humain) de manière à pouvoir ramener les pays africains sur la voie de la convergence des revenus avec les économies avancées à l'échéance de 2025.
Afrique	284,6-485,9	518,1-719,4
Pays à faible revenu	137,0-205,3	267,1-335,4
Économies émergentes	147,6-280,6	251,0-384,0

Source : FMI, note d'information pour la réunion de haut niveau du sommet international sur le financement des économies africaines, 2021.

Si l'on compare les différentes sources de financement, il apparaît clairement que le développement de l'Afrique est déjà financé dans une large mesure par ses ressources intérieures, contrairement à l'idée reçue selon laquelle le financement du développement de la région est fortement tributaire de l'aide étrangère. Le tableau 2 résume l'ampleur des différents flux de financement enregistrés au cours de ces dernières années. En 2018, le montant des recettes publiques et de l'épargne privée s'élevait 911,4 milliards de dollars, soit environ 20 fois le montant des apports d'IED et 16,5 fois le montant net de l'APD.⁷ Les banques ont mis à la disposition du secteur privé 566,5 millions de dollars de crédits intérieurs. Cet état de choses conforte le nouveau discours de l'Afrique, qui place le continent aux commandes de son développement, sans

minimiser pour autant le rôle complémentaire et de catalyseur du financement extérieur.

L'Afrique a encore un long chemin à parcourir avant de pouvoir optimiser pleinement la mobilisation des recettes intérieures. La part des recettes fiscales dans le PIB n'a cessé d'augmenter au cours de la dernière décennie, pour atteindre 16,6 % en 2019, et pourtant l'Afrique reste continuellement à la traîne par rapport aux autres régions en développement (voir figure 1, page suivante). Le recouvrement des impôts varie considérablement d'un pays africain à l'autre, allant de 34,3 % du PIB en Tunisie et aux Seychelles à 6,0 % au Nigeria (voir figure 2, page suivante). Les pays d'Afrique du Nord affichent le ratio moyen impôts/PIB le plus élevé

6 Banque mondiale et Alliance mondiale pour le savoir sur les migrations et le développement (KNOMAD), « Recovery: COVID-19 crisis through a migration lens », Migration and Development Brief 35 (novembre 2021), p. 58. Disponible à l'adresse suivante : https://www.knomad.org/sites/default/files/2021-11/Migration_Brief%2035_1.pdf (en anglais).

7 Commission de l'Union africaine et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Dynamiques du développement en Afrique 2021 : transformation digitale et qualité de l'emploi* (Paris 2021). Disponible à l'adresse suivante : https://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/dynamiques-du-developpement-en-afrique-2021_cd08eac8-fr

(22,7 %), tandis que l'Afrique centrale a enregistré le taux le plus faible (10,1 %).

Le faible ratio impôts/PIB signifie que les pays africains ne peuvent consacrer qu'un faible volume

de ressources financières à l'amélioration des infrastructures, de la santé et de l'éducation, qui revêtent un caractère primordial en ce qui concerne les perspectives à long terme de l'économie du continent et de ses citoyens.

TABEAU 2
SOURCES DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE POUR LA PÉRIODE 2014-2018
(EN MILLIARDS DE DOLLARS DES ÉTATS-UNIS)

	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes publiques hors subventions	524,7	438,2	394,2	425,9	483,6
Épargne privée	507,0	419,6	408,2	415,6	427,8
Montant total des entrées de capitaux	210,1	200,5	170,5	229,8	221,8
Investissements étrangers directs	53,9	56,9	46,5	41,4	45,9
Investissements de portefeuille	30,4	22,2	6,2	57,1	36,5
Envois de fonds	71,8	71,4	57,6	77,6	84,2
Aide publique au développement (montant total net)	54,1	50,1	50,4	53,8	55,3

Source : Commission de l'Union africaine et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Dynamiques du développement en Afrique 2021 : transformation digitale et qualité de l'emploi* (Paris, 2021), tableau 8.1.

Une grande partie des besoins de financement du développement de l'Afrique est soutenue par l'épargne intérieure, qui est restée stable en 2020, l'Afrique subsaharienne ayant fait état d'une épargne intérieure brute totale de 353 milliards de dollars (20,1 % du PIB), inférieure aux 918 milliards de dollars de l'Amérique latine et des Caraïbes et aux 866 milliards de dollars de l'Asie du Sud (25,7 %). Le volume de l'épargne intérieure est resté stable en 2020, malgré les perturbations et les répercussions économiques défavorables de la COVID 19, alors que d'autres régions ont connu un déclin plus marqué (voir figure 3, page suivante).

Les ressources gérées par les fonds de pension constituent une autre source importante du financement intérieur. Leur montant, qui s'élevait à 676 milliards de dollars en 2017, devait atteindre 1 100 milliards de dollars à l'échéance de 2020.⁸ Il reste que de nombreux pays investissent à

l'étranger une part importante de leurs fonds de pension ; s'ils étaient investis au niveau national, ces fonds pourraient contribuer à réduire considérablement le déficit de financement.

Les IED, qui constituent une source de financement essentielle pour le développement des pays africains, ont été sévèrement touchés par la pandémie de COVID-19. Il ressort de données de la CNUCED⁹ que, durant la dernière décennie, les flux d'IED vers l'Afrique ont fluctué entre 47,2 milliards de dollars en 2010 et 47,1 milliards de dollars en 2019, atteignant, en 2015, un montant record de 57,9 milliards de dollars (à prix courants). En 2020, les flux mondiaux d'IED ont chuté de 35 % pour atteindre 1 000 milliards de dollars, contre 1 530 milliards de dollars en 2019, en raison de l'apparition de la pandémie de COVID-19. Rien qu'en Afrique, la pandémie a fait chuter les IED à 39,8 milliards de dollars en 2020, soit une diminution de 16 % en glissement

⁸ Katja Juvonen et al., « Unleashing the potential of institutional investors in Africa », Banque africaine de développement, Série de documents de travail n° 325, 2019.

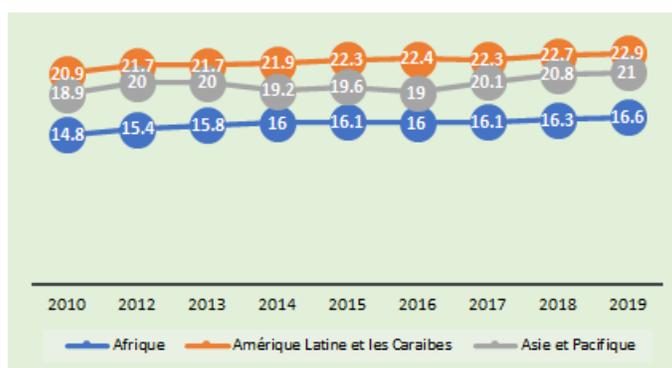
⁹ UNCTAD bilateral FDI database on flows and stocks (Base de données de la CNUCED sur les flux et les stocks d'IED). Disponible à l'adresse suivante : <https://unctad.org/topic/investment/investment-statistics-and-trends>

annuel (voir figure 4). Par habitant, les IED à destination de l’Afrique ont diminué de 18 %, passant de 36,3 dollars en 2019 à 29,9 dollars en 2020. Ce montant est faible par rapport à la formation brute de capital de la région, qui a atteint 461,4 dollars et 416,1 dollars pour ces deux années.¹⁰

Par ailleurs, la part de l’Afrique dans les IED mondiaux reste marginale, se situant en moyenne à 4 % en 2020, ce qui est considérablement inférieur aux niveaux de l’Amérique latine et des Caraïbes (9 %) et de l’Asie (58 %)¹¹ et met en évidence les difficultés qu’éprouvent les pays africains à attirer les investissements étrangers pour financer leurs besoins de développement.¹² Le recul dû à la pandémie est constaté dans toutes les sous-régions, à l’exception de l’Afrique centrale, essentiellement en raison de l’augmentation des flux à destination du Congo. Les pays d’Afrique australe ont reçu le volume d’IED par habitant le plus élevé en 2019 mais ont également connu la plus forte baisse en 2020, soit 39 %, tandis que les régions d’Afrique du Nord, d’Afrique de l’Est et d’Afrique de l’Ouest ont également enregistré des baisses de 28 %, 21 % et 20 % respectivement.

En Afrique, les IED destinés à des secteurs liés aux objectifs de développement durable ont considérablement diminué en 2020, selon le *World Investment Report 2021* (Rapport sur l’investissement dans le monde) de la CNUCED. Les pays tributaires des ressources naturelles ont été les plus touchés par le recul, en raison de la chute des prix des produits de base et de la baisse de la demande. La CNUCED a estimé que la reprise de l’investissement étranger en Afrique ne serait que marginale en 2021 et qu’elle s’accélérait en 2022 du fait de la croissance attendue de la demande de produits de base et de la mise au point en cours du protocole sur l’investissement durable de la Zone de libre-échange continentale africaine.¹³ L’augmentation des investissements destinés à soutenir une reprise durable et inclusive est une priorité pour la région africaine. Les IED devraient être orientés vers les secteurs à fort potentiel de croissance qui contribuent à l’industrialisation et à la transformation structurelle de la région, notamment les infrastructures, l’énergie et le développement du capital humain, afin que l’on puisse « reconstruire en mieux » dans l’ère post-COVID-19.

FIGURE 1. RECETTES FISCALES PAR RAPPORT AU PIB (%), 2010-2019



Source : OCDE/CUA/ATAF (2021), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2021*.

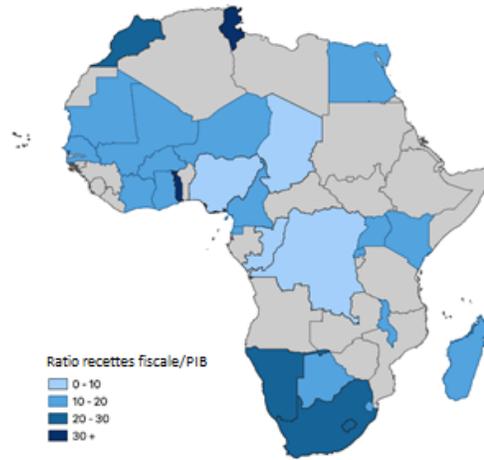
10 Calculs de l’ONU basés sur le portail de données des Perspectives économiques en Afrique de la BAfD (mars 2021) et les *Perspectives de la population mondiale 2019*.

11 UNCTAD bilateral FDI database on flows and stocks (Base de données de la CNUCED sur les flux et les stocks d’IED). Disponible à l’adresse suivante : <https://unctad.org/topic/investment/investment-statistics-and-trends>

12 Ibid.

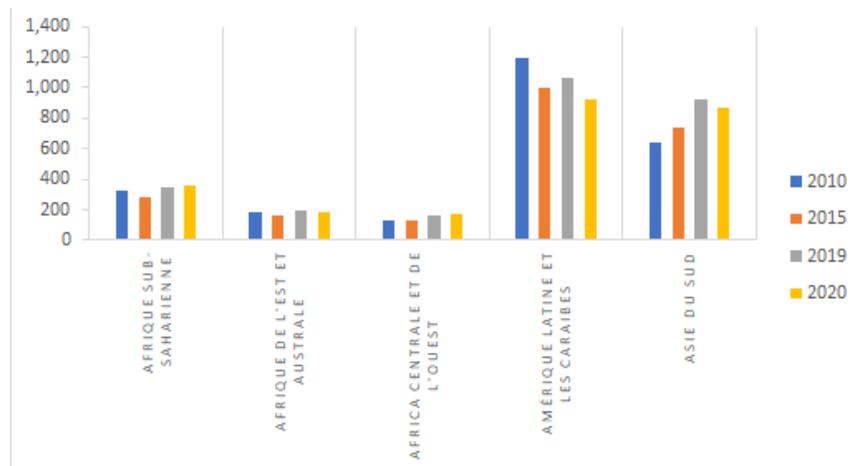
13 *World Investment Report 2021: Investing in Sustainable Recovery* (Rapport sur l’investissement dans le monde : investir dans une reprise durable) (publication des Nations Unies, numéro de vente F.21.II.D.13).

FIGURE 2. RECETTES FISCALES EN AFRIQUE PAR RAPPORT AU PIB (%) EN 2019



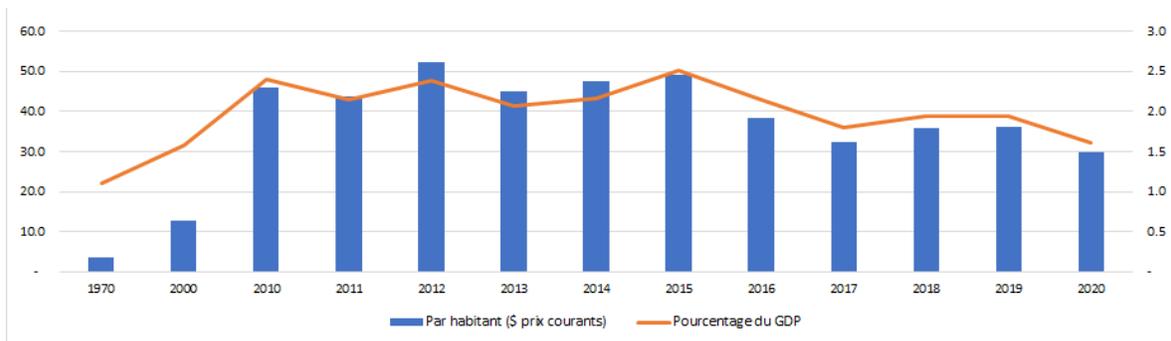
Source : OCDE/CUA/ATAF, Statistiques des recettes publiques en Afrique 2021. Les données sont disponibles pour 30 pays africains.

FIGURE 3. VOLUME DE L'ÉPARGNE INTÉRIÈRE EN AFRIQUE (MILLIARDS DE DOLLARS)



Source : Groupe de la Banque mondiale. Indicateurs du développement dans le monde 2021.

FIGURE 4. FLUX D'INVESTISSEMENT EXTÉRIER DIRECT VERS L'AFRIQUE

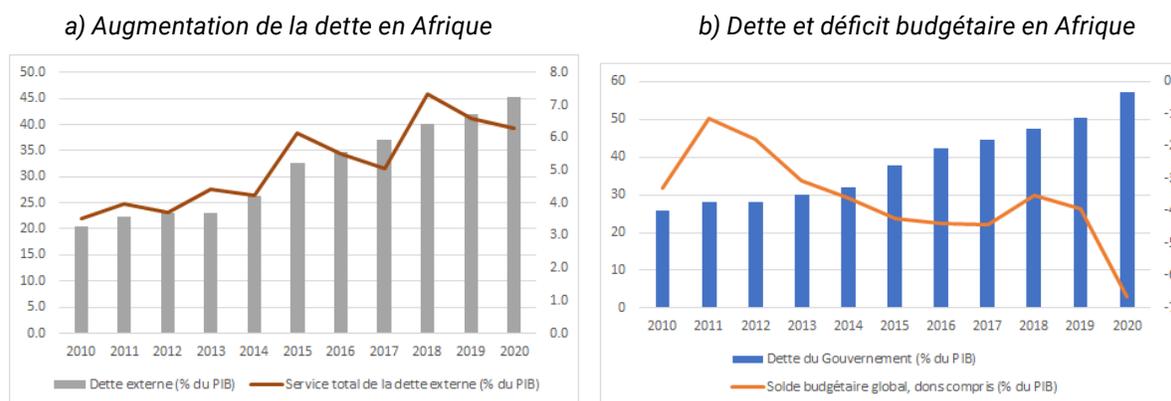


Source : Base de données sur les flux et stock d'investissement direct étranger bilatéral de la CNUCED.

Les niveaux de la dette et les coûts du service de la dette, qui ont augmenté pendant la pandémie, continuent de constituer un fardeau considérable pour les pays d'Afrique subsaharienne. La dette extérieure s'est inscrite à la hausse, passant de 21 % du PIB en 2010 à 45 % en 2020, tandis que le service total de la dette extérieure est passée de 3,5 % à 6,3 %, prélevant ainsi des ressources vitales du développement et du financement des objectifs de développement durable [voir figure 5a)]. L'augmentation de la dette fait écho au rétrécissement de la marge de manœuvre budgétaire, situation qui s'est aggravée en raison de la pandémie [voir figure 5b)]. Alors que les pays africains ont de

plus en plus besoin de mettre à niveau leur système de santé publique, peu d'entre eux disposent de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour financer cet effort par leurs propres moyens. De nombreux États ayant dû recourir à des emprunts, le non-respect des obligations liées au service de la dette pourrait avoir des conséquences dévastatrices sur les économies africaines, telles qu'un abaissement de la note du crédit souverain, une pression accrue sur les réserves de change et une dépréciation de la monnaie, toutes choses qui pourraient restreindre l'accès du continent aux marchés financiers internationaux.

FIGURE 5. LE PROBLÈME CROISSANT DE LA DETTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET LA RÉDUCTION DE LA MARGE DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRE



Source : FMI, base de données des Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2021.

Les envois de fonds sont devenus une importante source de financement du développement en Afrique grâce aux liens existant entre le continent et sa diaspora, mais il s'agit d'une source relativement inexploitée par rapport à la situation qui prévaut dans d'autres régions en développement. En 2020, les envois de fonds ont diminué de 4 % en raison de la pandémie, mais l'on estime qu'ils se sont rétablis en 2021 pour progresser à nouveau de 9 % et atteindre un montant estimé à 91 milliards

de dollars.¹⁴ Il s'agit là d'une perte durement ressentie par les ménages les plus pauvres et les plus vulnérables. Les principaux pays destinataires des envois de fonds en 2020 ont été l'Égypte (24,4 milliards de dollars), le Nigéria (21 milliards de dollars), le Ghana (3,2 milliards de dollars), le Kenya (2,9 milliards de dollars) et le Sénégal (2,3 milliards de dollars). Les principaux pays destinataires, au regard de la part des envois dans le PIB, ont été le Soudan du Sud (35,4 %), le Lesotho (20,6 %), la

¹⁴ Banque mondiale, Base de données de l'Alliance mondiale pour le savoir sur les migrations et le développement

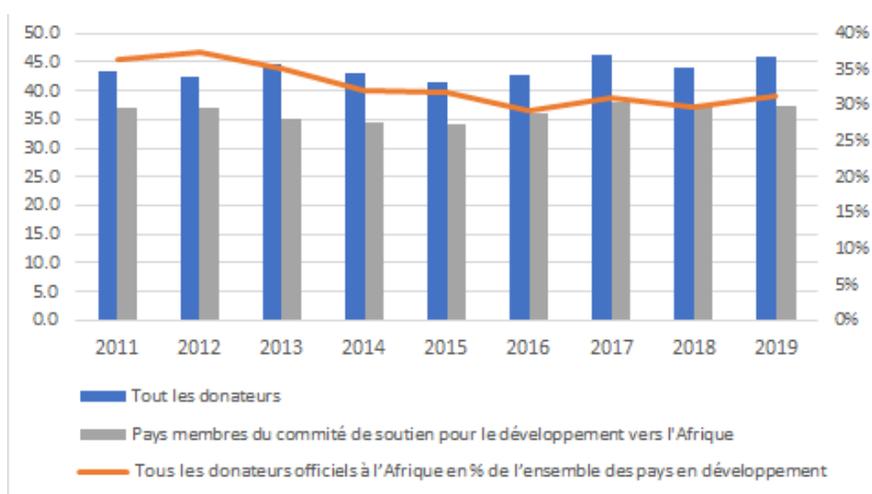
Gambie (14,9 %), Cabo Verde (12 %), les Comores et le Zimbabwe (10,8 %).¹⁵ L'un des principaux obstacles à l'exploitation du potentiel que recèlent les envois de fonds en ce qui concerne le financement du développement de l'Afrique est le coût élevé de ces envois. Au premier trimestre de 2021, les coûts s'élevaient en moyenne à environ 8 % en Afrique sub-saharienne, ce qui est bien supérieur au seuil de 3 % fixé dans l'objectif de développement durable 10.c, qui correspond à un engagement important de la communauté internationale à réduire les coûts de transaction des envois de fonds.

Au niveau sous régional, les circuits d'envoi de fonds les plus onéreux se situent en Afrique de l'Est (de la République-Unie de Tanzanie vers l'Ouganda) et en Afrique australe (de l'Afrique du Sud vers l'Angola), où les coûts dépassent 20 %, tandis que l'Afrique de l'Ouest est la moins onéreuse, les coûts s'établissant à moins de 4 %.¹⁶ Il est primordial de réduire le coût des envois de fonds si l'on veut en augmenter les flux et en optimiser l'impact sur le développement et la réduction de la pauvreté.

Hormis le problème de la cherté des coûts, l'incidence transformatrice des envois de fonds est limitée par l'absence de services financiers adéquats et le manque d'inclusion financière. Une grande partie des bénéficiaires des envois de fonds n'ont pas accès aux banques ou à d'autres services financiers, ce qui limite l'impact des envois de fonds sur le développement.

L'APD à destination de l'Afrique a enregistré une légère hausse en termes nominaux depuis 2010, mais la part de l'Afrique au sein des pays en développement a diminué, passant de 37 % en 2010 à 34 % en 2020 (voir figure 6). Les décaissements d'APD de tous les donateurs officiels en faveur de l'Afrique sont passés de 44,1 milliards de dollars en 2018 à 46,0 milliards de dollars en 2019, puis ont encore augmenté pour atteindre 52,7 milliards de dollars en 2020 (le tout mesuré en dollars des États-Unis constants de 2020), soit une augmentation de 14,7 % en glissement annuel.

FIGURE 6. LES DÉCAISSEMENTS D'APD POUR L'AFRIQUE (MILLIARDS DE DOLLARS)



Source : Calculs de l'auteur basés sur les statistiques de l'OCDE.

¹⁵ Banque mondiale et Alliance mondiale pour le savoir sur les migrations et le développement, « Phase II: COVID 19 crisis through a migration lens », Migration and Development Brief 33 (octobre 2020).

¹⁶ Banque mondiale et Alliance mondiale pour le savoir sur les migrations et le développement, « Recovery: COVID-19 crisis through a migration lens », Migration and Development Brief 35 (novembre 2021).

En 2020, les versements d'APD à l'Afrique ont représenté environ 34,4 % des versements destinés à l'ensemble des pays en développement, contre 8,4 % pour l'Asie du Sud et l'Asie centrale et 2,2 % pour les Caraïbes et l'Amérique centrale.¹⁷

Les versements d'APD à l'Afrique en provenance des membres du Comité d'aide au développement, qui comprend 29 pays et l'Union européenne, ont atteint 42,9 milliards de dollars en 2020, sur un montant total de 135,7 milliards de dollars destiné aux pays en développement (le tout mesuré en dollars des États-Unis constants de 2020), soit une augmentation de 14,6 % par rapport à 2019. Bien que l'Afrique reste le plus grand bénéficiaire parmi toutes les régions en développement, le montant de l'aide qu'elle reçoit reste inférieur au niveau de l'engagement pris par les pays donateurs (0,7 % du revenu national brut au titre de l'APD) et ne permet pas de répondre aux énormes besoins de développement du continent. D'autre part, l'on constate, au vu des flux d'APD bilatérale vers l'Afrique en provenance des pays membres du Comité d'aide au développement en 2020, que les infrastructures et les services sociaux ont reçu la part la plus importante de cette aide (40 % de l'APD totale), suivis par les infrastructures et les services économiques (17 %) et l'aide humanitaire (12 %). Les interventions relatives à la dette n'ont bénéficié que de 1 % de l'aide. Il faut allouer l'aide de façon plus efficace pour permettre d'exploiter pleinement le potentiel de l'APD et, ainsi, de promouvoir les possibilités de croissance, d'intégration régionale et d'industrialisation de l'Afrique. Il faut canaliser l'APD de manière à ce qu'elle puisse appuyer la mobilisation des ressources nationales grâce au renforcement des capacités, renforcer la gouvernance locale, enrayer la corruption et améliorer les capacités productives locales et régionales qui permettront de reconstruire en mieux.

En dépit de la multitude de ressources qui peuvent être exploitées pour la relance, la croissance et le développement durable à long terme de l'Afrique, les économies africaines ne pourront pas assurer le financement d'un développement durable et inclusif sans s'attaquer au problème des flux financiers illicites, qui continuent de drainer d'importantes ressources financières du continent, estimées à 88,6 milliards de dollars par an, soit 3,7 % du PIB. Ce phénomène s'explique principalement par les pratiques commerciales marquées par les irrégularités et la fraude fiscale, suivies par les activités criminelles et la corruption. En réduisant les sorties illicites de capitaux, le continent peut augmenter le stock de capital disponible pour les entreprises locales, se doter d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour les investissements dans les infrastructures, la santé et l'éducation au sortir de la pandémie et favoriser le développement des marchés de capitaux locaux et régionaux.

La pandémie a causé de graves perturbations économiques, une baisse des recettes fiscales, une augmentation de l'endettement et un resserrement des contraintes budgétaires en Afrique. Contrairement aux économies avancées, les pays africains ne disposaient pas de la marge de manœuvre budgétaire voulue pour apporter un soutien financier substantiel aux ménages et aux entreprises en difficulté, ce qui, associé à la lenteur du taux de vaccination, a ralenti la reprise. Si la coopération internationale a permis d'atténuer certains effets de la COVID-19, la lutte contre la pandémie a également révélé au grand jour l'existence de graves insuffisances qui compromettent l'efficacité de l'action multilatérale, au moment où celle-ci était plus indispensable que jamais.¹⁸ Pour pouvoir faire face à l'urgence, l'Afrique a bénéficié d'une aide financière et d'un allègement de la

¹⁷ OECD.Stat, Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2a], au 22 juin 2022.

¹⁸ *Notre Programme commun – Rapport du Secrétaire général*, par. 48.

dette, qui n'ont toutefois pas permis de combler le déficit de financement du développement de la région. Il est clair que, pour assurer son relèvement et sa reconstruction après la pandémie, de même que sa croissance et son développement durables à long terme, l'Afrique devra rompre avec le passé et rechercher des solutions en interne, tout en s'appuyant de plus en plus sur les sources de financement intérieures.



CHAPITRE 2.

Mobiliser les ressources publiques intérieures en augmentant les recettes fiscales et en améliorant la gestion de la dépense

2.1. INTRODUCTION

Au cours de ces dernières décennies, les pays africains se sont considérablement attachés à mobiliser davantage de ressources intérieures. Toutefois, cette action s’est surtout concentrée sur les revenus. Or, le renforcement de la mobilisation des ressources intérieures consiste non seulement à lever des impôts mais aussi à instituer des systèmes d’imposition progressive, à améliorer l’efficacité du recouvrement des recettes et à mieux gérer les dépenses. Par conséquent, une approche intégrée de la mobilisation des ressources intérieures en Afrique devrait viser à garantir la qualité de la dépense publique en réduisant l’inefficacité, en éliminant le gaspillage, en mettant en évidence des domaines potentiels d’économies, en rationalisant les incitations fiscales et en prenant des mesures pour accroître les recettes publiques, notamment en mettant au jour les ressources fiscales sous utilisées, telles que celles provenant de l’imposition

de l’économie numérique. Cette démarche doit s’accompagner de mesures destinées à tirer parti du rôle potentiel des fonds souverains et à lutter contre les flux financiers illicites et la fraude et l’évasion fiscales (voir chap. 4).

2.2. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE POUR PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT

Hormis la faiblesse du ratio impôts/PIB, la nature de la dépense publique détourne du budget des ressources pourtant indispensables. La qualité de la dépense publique revêt de l’importance au regard non seulement de la mobilisation des ressources intérieures mais aussi de la croissance à long terme et du développement durable. Selon une analyse du FMI, les pays africains sont relativement inefficients par rapport aux autres pays en

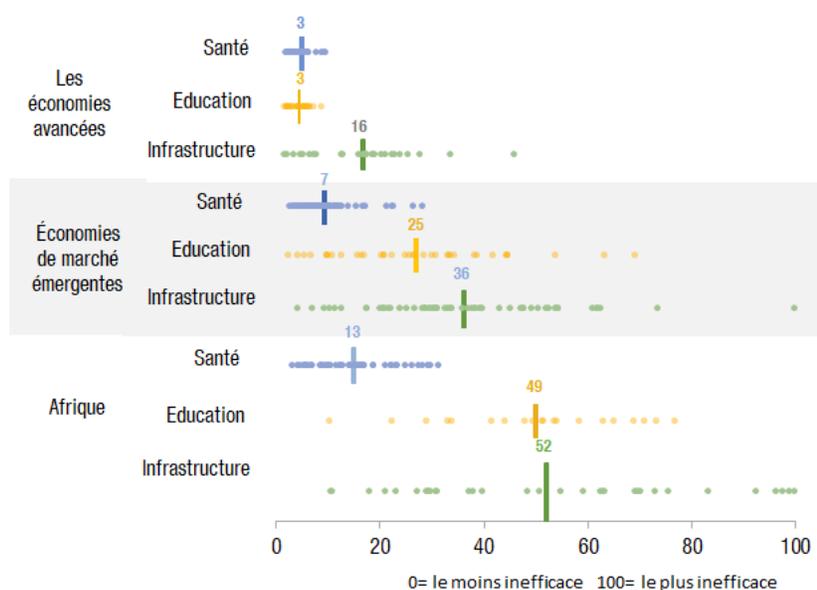
développement. Par exemple, la note d'efficacité globale de la dépense publique des pays africains, calculée à partir de l'efficacité moyenne, montre que ces pays sont moins efficaces que les autres pays en développement, la note moyenne des pays africains s'établissant à 0,585 contre 0,825 pour les autres pays.

Cela signifie que les pays africains auraient pu atteindre le même niveau de rendement en consommant 42 %¹⁹ à 48 % de ressources en moins.²⁰ Les notes d'efficacité de la dépense publique affichées dans le présent rapport sont des estimations des montants de dépenses qui auraient été

économisés par un pays qui atteindrait les mêmes résultats que ses pairs, sur la base de la méthode de l'analyse de l'enveloppement de données.²¹

De même, sur le plan sectoriel, l'inefficacité des dépenses consacrées à l'éducation, à la santé et aux infrastructures est également élevée par rapport aux autres régions (voir figure 7). L'inefficacité des dépenses publiques dans les infrastructures et l'éducation a atteint près de 52 % et 49 %, respectivement. L'inefficacité des dépenses dans le domaine de la santé atteignait, en moyenne, seulement 13 %.

FIGURE 7. INEFFICACITÉS DES DÉPENSES PUBLIQUES



Sources: Fonds monétaire international (FMI). 2021. *La revue financière : un coup équitable*. Washington, et calcul du personnel de l'OSAA Notes – Toutes les estimations sont fondées sur l'analyse de l'enveloppe des données; Pour la santé, les extrants sont l'espérance de vie et les intrants sont les dépenses totales de santé par habitant. Pour l'éducation, les extrants sont les résultats aux tests, et les taux nets de scolarisation et les intrants sont les dépenses publiques d'éducation par élève. Pour l'infrastructure, l'extrant est le volume et la qualité de l'infrastructure et des intrants sont le stock de capital public et le PIB par habitant.

Points de données par pays utilisés pour mesurer l'inefficacité :

- Afrique : santé (49), éducation (20) et infrastructures (17)
- Économies avancées : santé (34), éducation (26) et infrastructures (27)
- Économies de marché émergentes : santé (84), éducation (36) et infrastructures (60)

19 Djedje Hermann Yohou, « In search of fiscal space in Africa: the role of the quality of government spending », Études et Documents, no 27 (2015). Disponible à l'adresse suivante : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01222812/document>

20 D. O. Wandeda, W. Masai et S.M. Nyandemo. « The efficiency of public spending in sub-Saharan Africa », European Scientific Journal, ESJ, vol. 17, no 19 (juin 2021). Disponible à l'adresse suivante : <https://eujournal.org/index.php/esj/article/view/14439/14405>

21 Yohou, « In search of fiscal space in Africa ».

Ces niveaux élevés d'inefficacité s'expliquent essentiellement par la mauvaise gouvernance des pays dans les domaines des investissements publics et des dépenses sociales ainsi que par la faiblesse des capacités institutionnelles et administratives, qui se traduisent par une affectation médiocre ou inadéquate des ressources aux différents secteurs et par la prévalence des inégalités.²² Les pays africains ont assigné des objectifs budgétaires quantitatifs aux secteurs prioritaires, dont l'agriculture, l'éducation et la santé et d'autres secteurs. Toutefois, compte tenu du niveau d'inefficacité manifestement élevé des dépenses publiques, une augmentation des ressources budgétaires pourrait ne pas aboutir aux résultats souhaités.

En termes absolus, l'inefficacité des dépenses publiques a atteint environ 12 milliards de dollars pour l'éducation, 30 milliards pour les infrastructures et 28 milliards pour la santé, soit une perte annuelle combinée de 2,87 % du PIB du continent africain.²³ Il s'agit de pertes considérables auxquelles il faudrait remédier si l'on veut financer le développement durable. Selon le FMI, l'Afrique sub-saharienne perd plus de 10 années d'espérance de vie en raison des défaillances de ses systèmes de santé.²⁴

Compte tenu des déperditions enregistrées, le fait d'augmenter les allocations budgétaires accordées aux différents secteurs n'est peut-être pas le moyen le plus efficace d'améliorer les résultats ; pour ce qui est de l'optimisation des ressources, l'approche la plus judicieuse consiste plutôt à éliminer les pertes et à améliorer l'efficacité des dépenses publiques, ce qui pourrait libérer des ressources supplémentaires dans le budget pour financer les dépenses prioritaires et aussi pour

répondre aux nouveaux défis, tels que la pandémie de COVID-19.

Au regard de ce qui précède, le point de départ de toute stratégie de mobilisation des ressources intérieures en Afrique devrait consister à déterminer les domaines potentiels d'optimisation des dépenses et des économies. En ce qui concerne le volet dépenses du budget, des économies pourraient être réalisées au niveau du coût de la masse salariale du secteur public qui, à elle seule, compte pour un tiers de l'ensemble des dépenses publiques des pays d'Afrique subsaharienne.²⁵ Le poids de cette masse salariale, qui limite la flexibilité en matière de dépenses, restreint de ce fait la marge de manœuvre décisionnelle des États. Par ailleurs, la réduction des dépenses non productives et coûteuses, telles que les subventions généralisées, y compris les subventions énergétiques, et la mise en place d'une imposition progressive et de transferts ciblés en faveur des pauvres et des personnes vulnérables, notamment par le truchement de systèmes de protection sociale étendus, pourraient libérer des ressources additionnelles pour le développement, tout en jetant les bases de futurs rendements des investissements. Il pourrait également s'avérer utile de limiter le risque budgétaire émanant des entreprises publiques inefficaces et non rentables. L'amélioration de l'efficacité des dépenses et des investissements publics sera fonction des mesures que prendront les pays africains pour renforcer leurs dispositifs de gestion des finances publiques et de gouvernance.²⁶ On pourrait y parvenir notamment en mettant en place des services d'approvisionnement en ligne et l'administration en ligne, démarche qui, en définitive, renforcerait la responsabilité, la transparence et les prestations des États (voir encadré 1).

22 Schwartz et al. (dir.), *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment* (Washington, FMI, 2020).

23 Chiffres du Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique.

24 Mercedes Garcia-Escribano, Pedro Juarros et Tewodaj Mogues, « Patterns and drivers of health spending efficiency », document de travail du FMI 22/48 (Washington, 2022). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/03/04/Patterns-and-Drivers-of-Health-Spending-Efficiency-513694>

25 Banque mondiale, « Governance COVID-19 response: managing the public sector wage bill during COVID 19 », Washington, 2020.

26 Gerd Schwartz et al. (dir.), *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*.

ENCADRÉ 1. LE RÔLE DE L'APPROVISIONNEMENT EN LIGNE DANS L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

Les marchés publics constituent l'une des principales catégories des dépenses publiques. Toutefois, le manque de transparence et de responsabilité qui les caractérise en fait l'un des domaines les plus exposés à la corruption. Par exemple, au niveau mondial, environ 500 milliards de dollars (soit 7 %) des dépenses consacrées au secteur de la santé sont perdus chaque année du fait de la corruption^a. En Afrique, la perte annuelle due à la corruption dans ce secteur est estimée à 9,5 milliards de dollars. Ce chiffre est considérable compte tenu du budget déjà très faible que les pays africains consacrent aux soins de santé (5 % du PIB) et qui correspond approximativement à la moitié de la moyenne mondiale.

Compte tenu de ce qui précède, l'approvisionnement en ligne pourrait permettre de lutter efficacement contre la corruption, en améliorant la transparence et en favorisant la compétitivité par le truchement d'appels à la concurrence ouverts, ce qui favoriserait une meilleure gestion des dépenses publiques. Il pourrait également contribuer à réduire les coûts et les délais tout au long des différentes étapes des marchés publics. En outre, les services d'approvisionnement en ligne pourraient permettre de réduire le pouvoir discrétionnaire individuel relatif aux dépenses, d'informer les processus décisionnels futurs et d'éviter les dépenses véreuses.

Dans la mesure où l'inefficacité des dépenses publiques constitue, pour les pays africains, un problème majeur, qui détourne des ressources essentielles du développement, les pays africains doivent accélérer l'adoption des services d'approvisionnement en ligne et de l'administration en ligne, d'une manière en générale, afin de promouvoir la transparence et la responsabilité et d'améliorer l'efficacité.

^a *Transparency International, The Ignored pandemic: how corruption in healthcare service delivery threatens Universal Health Coverage, 2019.*

2.3. DÉPENSES PUBLIQUES ET SOUTENABILITÉ DE LA DETTE

En raison de l'étroitesse de l'assiette des revenus et du caractère relativement peu développé des marchés de la dette, les pays africains ont dû emprunter pour combler l'important déficit de financement. Il en a résulté une croissance de la dette extérieure, qui compte actuellement en moyenne pour 60 % de la dette publique de l'Afrique et 15,5 % des exportations africaines en 2020, le service de la dette absorbant en moyenne plus de 20 % des recettes publiques.²⁷ Par exemple, entre 2018 et 2020, certains pays africains, tels que l'Égypte, le Ghana et la Zambie, ont consacré 44 %, 42 % et

35 % de leurs recettes publiques respectives au service de la dette. Par ailleurs, les marchés de capitaux africains nationaux et sous-régionaux ne sont pas suffisamment développés pour permettre aux pays d'emprunter dans leur monnaie locale. Les pays africains empruntent de plus en plus sur les marchés de crédit privés, y compris les banques commerciales. La part des emprunts sur le marché dans la dette publique extérieure de l'Afrique a augmenté au fil des années, passant de 27 % en 2011 à 52 % en 2020, une bonne partie de ces emprunts prenant la forme d'euro-obligations. Cette tendance devrait s'amplifier en raison des tensions supplémentaires que la pandémie et la guerre en Ukraine font peser sur les budgets, des répercussions importantes étant attendues sur

²⁷ Banque mondiale, *International Debt Statistics 2022* (Washington, 2021).

l'endettement, la capacité d'assurer le service de la dette et, plus généralement, la soutenabilité de la dette.

L'intérêt que portent de nombreux pays africains aux émissions d'euro-obligations s'explique par le fait que ces instruments peuvent rapidement mobiliser des ressources et fournir des liquidités, offrant ainsi aux pays une plus grande marge de manœuvre budgétaire et davantage de choix d'investissement, sans aucune des conditions intrusives liées aux emprunts multilatéraux et bilatéraux. Si l'émission d'euro-obligations présente des avantages (l'accès à un financement à long terme, le renforcement de l'accès du secteur privé local aux financements internationaux, la réduction des coûts du service de la dette grâce au refinancement des anciennes dettes obligataires à des taux plus bas, le renforcement de la discipline macroéconomique et de la transparence et l'appui aux réformes structurelles), elle comporte également des risques et des difficultés.²⁸ Le recours à des émissions excessives d'euro-obligations pourrait accroître le risque d'une indiscipline budgétaire et d'emprunts irresponsables résultant de carences en matière de gouvernance et de responsabilité. À partir de 2014, les émissions d'obligations ont considérablement augmenté et de nombreux pays sont revenus sur le marché et y sont devenus des intervenants routiniers.

En février 2022, le stock total des euro-obligations en circulation atteignait 136,2 milliards de dollars, dont 57 % étaient détenus par quatre pays seulement : l'Égypte, l'Afrique du Sud, le Maroc et le Nigeria. Les emprunts massifs mis en évidence par l'envolée des émissions d'euro-obligations à 10 ans, qui ont débuté en 2013, donnent lieu aujourd'hui à une vague de remboursements de la dette souveraine dus en 2024 et 2025.

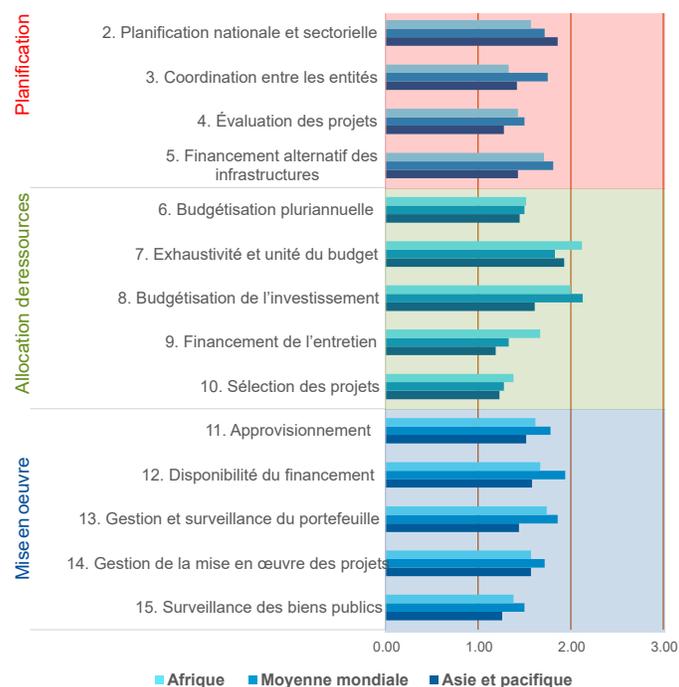
Alors que l'Initiative de suspension du service de la dette expire à la fin de 2021 et que l'adhésion au Cadre commun du Groupe des Vingt pour le traitement de la dette s'avère limitée, de nombreux pays africains devront assurer le service de la dette existante. Dans la mesure où il ne sera guère possible d'augmenter les emprunts, cette situation aggravera l'endettement de ces pays et réduira leur capacité à investir dans le développement durable et les services sociaux en vue d'assurer une reprise vigoureuse.

Si de nombreux pays africains ont investi le produit de la dette dans le développement des infrastructures, ceux qui ne l'ont pas fait doivent faire face à des problèmes majeurs liés à la gouvernance de leurs dépenses publiques. Le manque d'efficacité en matière de planification, d'allocation et de mise en œuvre des investissements publics consacrés aux infrastructures en Afrique se traduit par une mauvaise gestion des dépenses publiques, notamment celles financées par la dette extérieure souveraine (voir figure 8). Cet état de fait pourrait aggraver encore la situation de la dette, dans la mesure où les choix d'investissement liés à des projets mal sélectionnés et mal exécutés peuvent se traduire par des emprunts récurrents assortis d'échéances plus longues.²⁹ Les pays africains doivent donc améliorer l'efficacité des dépenses publiques, afin d'éviter d'être piégés dans un cercle vicieux d'endettement, notamment compte tenu de l'étroitesse de la marge de manœuvre budgétaire et du poids de la dette publique lié à la pandémie de COVID-19. Au niveau international, il convient également de prendre des dispositions pour étendre l'allègement de la dette et entreprendre des réformes systémiques de l'architecture mondiale de la dette afin de renforcer la résistance aux chocs futurs, notamment compte tenu des difficultés supplémentaires que fait peser la guerre en Ukraine sur l'économie africaine.

²⁸ M. Mecagni et al., *Issuing International Sovereign Bonds Opportunities and Challenges for Sub-Saharan Africa* (Washington, FMI, 2014).

²⁹ Ibid.

FIGURE 8. ÉVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS (PIMA) : EFFICACITÉ DE LA GOUVERNANCE DES INFRASTRUCTURES



Source : FMI (<https://infrastructuregovern.imf.org/>)

2.4. RENFORCER LA MOBILISATION DES RECETTES PUBLIQUES NATIONALES

Au cours de ces dernières décennies, les pays africains ont pris des mesures visant à accroître les recettes fiscales. Le coût en a toutefois été élevé, comme l'illustre la baisse du niveau d'efficacité de la mobilisation des ressources (baisse de 14 % entre 2011 et 2020).³⁰ Les données montrent que le recouvrement des impôts en Afrique tend à être onéreux. À titre d'illustration, le coût du recouvrement des impôts en Afrique est supérieur de 60 % à celui constaté en Asie et de 32 % à celui

relevé en Amérique latine et aux Caraïbes.³¹ Ainsi qu'il ressort d'un document du FMI, les résultats en matière de recouvrement des impôts et les coûts associés au recouvrement sont très nettement liés aux capacités opérationnelles des administrations fiscales.³² En outre, le coût du fonctionnement de l'administration fiscale est déterminé par la question des économies d'échelle, les petites administrations fiscales étant susceptibles d'afficher un ratio des coûts de recouvrement plus élevé que celui des grandes structures.³³

La part des taxes commerciales dans le PIB a diminué avec le temps, passant de 3,9 % en 2008 à 2,7 % en 2018.³⁴ Cette diminution s'explique par

³⁰ Indice d'évaluation des politiques et institutions nationales - évaluation de l'efficacité de la mobilisation des recettes.

³¹ Enquête internationale sur l'administration fiscale.

Disponible à l'adresse suivante : <https://data.rafit.org/?sk=5a3bd47d-bec2-41a9-8f37-e5dbb98e3dcf&slid=1637191240032>

³² Eui Soon Chang et al., « Raising tax revenue: how to get more from tax administrations? », document de travail 20/142 du FMI (Washington, 2020).

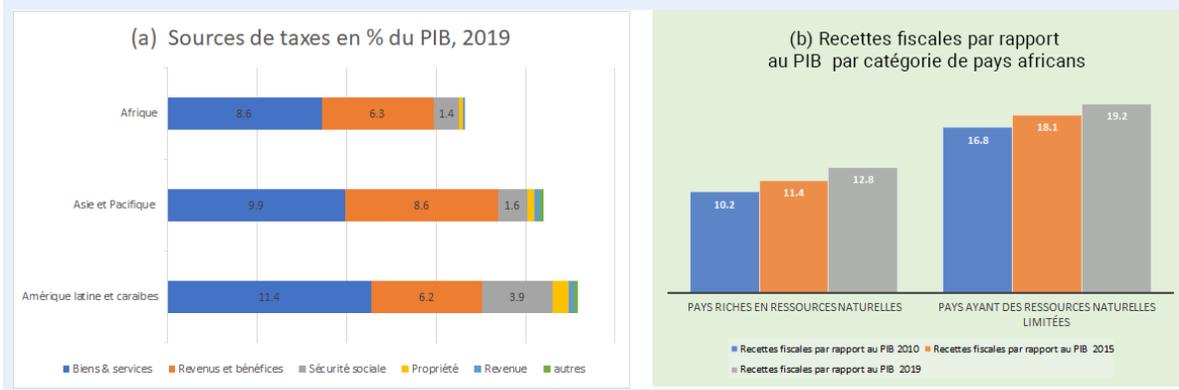
³³ Enquête internationale sur l'administration fiscale.

³⁴ OCDE, Commission de l'Union africaine et Forum sur l'administration fiscale africaine, *Statistiques des revenus en Afrique 2021* (Paris, 2021).

la libéralisation des échanges, une tendance qui devrait se poursuivre avec la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine. Les pays devraient donc adopter des mesures qui leur permettent de compenser la perte potentielle de revenus découlant de la mise en place de la Zone de libre-échange. Les deux principales catégories de revenus sont les biens et les services ainsi que les recettes et les bénéfices, comme dans les autres régions en développement, mais la part des revenus dans le PIB reste inférieure à celle des autres régions, notamment l'Amérique latine et les Caraïbes et la région Asie-Pacifique. La figure 9 a) illustre les principales sources de revenus en pourcentage du PIB dans 30 pays africains en 2019. La structure des recettes fiscales varie selon les pays. Comme le montre la figure 9 b), les pays

africains riches en ressources naturelles ont toujours enregistré des recettes fiscales inférieures en pourcentage du PIB par rapport aux pays sans grandes ressources naturelles. Toutefois, la part des recettes non fiscales (primes, redevances et recettes de partage de la production) est plus élevée dans les pays exportateurs de pétrole (plus de 50 %) que dans les pays importateurs de pétrole (moins de 20 %). Ces derniers ont réussi à mobiliser davantage de ressources grâce aux impôts indirects (plus de 35 %), notamment la taxe à la valeur ajoutée (TVA). Ces ressources sont plus stables et plus prévisibles. Néanmoins, les pays africains recourent de plus en plus à la TVA en raison de la facilité relative de son recouvrement et de l'étendue de son assiette. Cependant, cet impôt indirect pèse lourdement sur le budget des populations pauvres.

FIGURE 9A. SOURCES DE TAXES EN % DU PIB, 2019
FIGURE 9B. RECETTES FISCALES PAR RAPPORT AU PIB
PAR CATÉGORIE DE PAYS AFRICAINS



Source : OCDE/AUC/ATAF (2021), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2021*

Les recettes totales des pays exportateurs de pétrole tendent à être plus imprévisibles dans la mesure où elles dépendent des prix du pétrole et où le moindre choc peut gravement affecter le recouvrement des recettes. Les petits États insulaires en développement sont également très vulnérables aux chocs économiques et aux chocs naturels en

raison des faibles dimensions et de l'éloignement de leurs économies. Nombre d'entre eux souffrent d'une faible diversification économique, d'une forte dépendance à l'égard des envois de fonds, du fardeau de la dette, du caractère limité des possibilités d'emprunt ainsi que de la modicité et de l'instabilité des recettes intérieures (voir encadré 2).³⁵

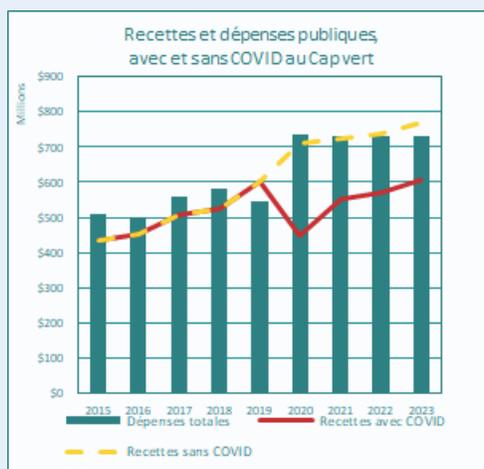
³⁵ Base de données de l'OCDE. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/themes-financement-developpement/small-island-developing-states.htm>

ENCADRÉ 2. MOBILISATION DES RESSOURCES NATIONALES DANS LES PETITS ÉTATS INSULAIRES EN DÉVELOPPEMENT : CABO VERDE

Cabo Verde est un petit état insulaire en développement africain doté d'un cadre institutionnel solide, de contre-pouvoirs effectifs et de bons systèmes d'éducation et de santé. Les finances publiques nationales et l'investissement étranger direct ont partiellement pris le relais de l'APD pour assurer une croissance élevée et une réduction continue de la pauvreté et des inégalités, ce qui a permis au pays d'atteindre la plupart des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ^a.

Cependant, l'impact socioéconomique de la pandémie de COVID-19 à Cabo Verde a été parmi les plus durement ressentis au monde. La dette publique s'est alourdie pour atteindre 155 % du PIB et le ratio du service de la dette (service de la dette/recettes d'exportation) a plus que doublé entre 2019 et 2022, passant de 14,7 % à 29,6 %. Si les envois de fonds ont, dans une large mesure, permis à de nombreux ménages de faire face à la crise, tous les autres flux de financement, tant publics que privés, sont considérablement affectés. Dans cette situation, la seule solution qui permette d'éviter une augmentation de l'endettement est une mobilisation accrue des ressources nationales.

Avant la pandémie, le Cabo Verde avait démontré l'efficacité de son administration fiscale, le ratio impôt/PIB s'étant établi à 21,6 % en 2019 ^b. La pandémie a toutefois entraîné une réduction de 25 % des recettes publiques, d'où la nécessité de recourir à des stratégies innovantes de mobilisation des ressources intérieures.



Le passage à l'économie formelle et la rationalisation des charges fiscales revêtent une importance cruciale. L'emploi informel compte pour 51,6 % de l'emploi total et les exonérations fiscales coûtent 120 millions de dollars par an. Une autre priorité sera d'assurer la qualité des dépenses, que garantiront la classification du budget de l'État par programmes des plans nationaux de développement, la mise en place d'un système intégré de gestion financière et budgétaire et l'adoption récente des Normes comptables internationales pour le secteur public, le tout s'inscrivant dans des institutions de gouvernance efficaces. La numérisation, notamment l'adoption de la facture électronique, désormais appliquée aux grandes entreprises importatrices et bientôt étendue à toutes les entreprises, y compris les entreprises informelles, s'imposeront également. Le mécanisme de coordination interinstitutionnel de haut niveau pour le développement durable, qui sera bientôt mis en place et devrait améliorer la cohérence des politiques intégrées et l'efficacité budgétaire, devra trouver son pendant au niveau local.

(suite)

Par ailleurs, le Gouvernement ambitionne d'éliminer l'extrême pauvreté à l'échéance de 2026 en améliorant l'accès aux services de base et aux services sociaux dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de l'homme et en dotant les populations les plus vulnérables, notamment les femmes et les jeunes, des compétences dont ils auront besoin pour tirer parti de nouveaux débouchés économiques et accéder à des emplois décents. Cette démarche donnera lieu à un élargissement de l'assiette fiscale et à une réduction des dépenses de protection sociale et créera une marge de manœuvre budgétaire qui permettra d'investir dans la résilience climatique, l'inclusion sociale et la transformation économique.

Source : *Coordonnateur résident des Nations Unies à Cabo Verde.*

a Cabo Verde, examen national volontaire de 2021. Entre 2015 et 2020, malgré la pandémie de COVID-19, l'extrême pauvreté a reculé, passant de 23,7 % à 13,1 %, et la part de la population vivant avec moins de 50 % du revenu médian a diminué, passant de 15 % à 5 %.

b Cabo Verde, budget de l'État pour 2022.

L'impôt de consommation, qui est l'une des modalités fiscales sous-exploitées dans la plupart des pays africains, n'a compté en moyenne que pour 1,6 % du PIB entre 2008 et 2018, contre 2,4 % du PIB dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2018. L'exploitation de ce type de fiscalité pourrait permettre non seulement de dégager des recettes supplémentaires pour financer les activités gouvernementales, mais aussi d'influencer le comportement des consommateurs, de réduire les dépenses de santé qui y sont liées et d'accroître la capacité productive. Le cas échéant, les taxes environnementales pourraient également contribuer à la mobilisation des recettes tout en aidant à réduire la pollution, qui touche différemment les groupes sociaux et accroît les inégalités. Les impôts fonciers en Afrique ne comptent en moyenne que pour 0,38 % du PIB, soit l'un des taux les plus faibles par rapport aux autres régions en développement.³⁶ Cette modalité d'imposition fait partie des rares qui font apparaître une nette corrélation entre le recouvrement des impôts et les dépenses au niveau local. Si les dépenses publiques se traduisent par une amélioration de la qualité des infrastructures et des services publics, la valeur des propriétés tend à augmenter, ce qui entraîne une hausse de l'impôt

foncier et de la responsabilité des collectivités locales et favorise la représentation démocratique. Les pays africains devront investir dans la mise en place de bonnes bases de données qui permettront de recenser et de localiser les individus, les entreprises ou les biens immobiliers susceptibles d'être imposés.

L'assiette fiscale de la plupart des pays africains est étroite, ce qui se traduit le plus souvent par la surimposition des acteurs du secteur privé, notamment les petites et moyennes entreprises qui, par exemple au Kenya, doivent payer 51 % leur bénéfice total en impôts, et, au Ghana et au Nigeria, respectivement 33 % et 30 %.³⁷ Les taux d'imposition élevés appliqués aux petites et moyennes entreprises constituent des obstacles à leur croissance et pourraient encourager l'activité informelle et la fraude fiscale. Selon la Banque mondiale, une réduction de 10 % du nombre de paiements et du délai exigé pour se conformer aux exigences fiscales pourrait faire reculer de 9,64 % la corruption liée à la fiscalité.³⁸

Le financement de la lutte contre les émissions de carbone peut également constituer un élément important du financement de l'action climatique en

³⁶ FMI, données longitudinales sur les recettes mondiales (WoRLD).

³⁷ Samuel Muiruri Muriithi, « African small and medium enterprises (SMEs): contributions, challenges and solutions », *European Journal of Research and Reflection in Management Sciences*, vol. 5, no 1 (2017).

³⁸ Rajul Awasthi et Nihal Bayraktar, « Can tax simplification help lower tax corruption? », document de travail de recherche sur les politiques, no 6988 (Washington, Banque mondiale, 2014).

Afrique, mais le continent a encore un long chemin à parcourir avant de pouvoir exploiter pleinement son potentiel (voir encadré 3). Entre 2016 et 2019, 20 milliards de dollars seulement ont été investis dans des projets et programmes de développement à faible intensité de carbone en Afrique par le truchement de fonds multilatéraux et de sources bilatérales.³⁹ Ces investissements ont permis de financer une série de solutions climatiques dans

les secteurs de l'énergie, des transports, de l'eau et des infrastructures. Outre le financement de projets qui contribuent à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le financement de la lutte contre les émissions de carbone peut améliorer la transparence, la bonne gouvernance et la responsabilité. Ces acquis peuvent faciliter l'accès des pays à d'autres ressources financières, telles que les prêts concessionnels ou les subventions.

ENCADRÉ 3. LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES ÉMISSIONS DE CARBONE EN AFRIQUE

Le financement de l'action climatique joue un rôle essentiel dans l'appui aux mesures d'atténuation et d'adaptation prises en Afrique. Toutefois, un certain nombre de difficultés influent sur la disponibilité du financement de l'action climatique pour les pays africains, notamment la capacité limitée de ces États à utiliser efficacement le financement international et les contraintes découlant de la complexité des règles au niveau international, qui empêchent les pays africains de mettre en commun des fonds pour accéder conjointement à des montants plus importants par le truchement d'un système de guichet unique.

La Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, qui s'est tenue à Glasgow en novembre 2021, a adopté l'article 6 de l'Accord de Paris. Les dispositions de l'article 6, notamment, ont consacré la mise en place d'un système de gouvernance centralisé pour l'échange de crédits de réduction des émissions, par le truchement d'une coopération internationale non fondée sur le marché (article 6.8), ou suivant un mécanisme fondé sur le marché reposant sur le programme Mécanismes pour un développement durable.

L'article 6 dispose également, au titre des Mécanismes pour un développement durable, qu'environ 5 % des recettes des marchés de droits d'émission de carbone seront versées dans un fonds pour l'adaptation aux changements climatiques, afin d'aider les pays en développement à atténuer l'impact des changements climatiques. Les pays en développement accueilleraient très favorablement ce financement de l'adaptation, surtout si l'on tient compte de l'évolution intervenue lors de la Conférence et aux termes de laquelle ces pays doivent désormais s'engager à développer des économies à moindre intensité de carbone et à abandonner les combustibles fossiles. Les pays pourraient financer en partie les projets carbone en générant des crédits de réduction des émissions qui sont des actifs négociables.

Pour tirer parti du potentiel de financement du développement offert par les marchés de droits d'émission de carbone, les Africains devront s'attacher résolument à mettre en place la réglementation d'un marché mondial, lequel doit reposer sur un système centralisé d'autorisation des projets, un cadre comptable central et un registre central, et à créer une base de données concernant l'article 6. Les pays africains ont besoin d'une assistance qui leur permette d'évaluer les possibilités qui s'offrent à eux sur le marché des droits d'émission de carbone et de renforcer leur capacité à mesurer ces possibilités, à les comptabiliser et à les vérifier sur la base des règles définies dans le cadre des nouveaux marchés internationaux de carbone ^a.

(suite)

³⁹ Amar Bhattacharya, « The criticality of climate finance for Africa », Brookings Institution, 8 février 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2022/02/08/the-criticality-of-climate-finance-for-africa/>

Cela signifie qu'il faut disposer du financement de base des projets proposés avant de pouvoir accéder aux ressources additionnelles offertes par les marchés du carbone, condition qui a rendu difficile la participation de nombreux pays africains aux marchés complexes du carbone.

^a Charles E. Di Leva et Scott Vaughan, « *The promise and challenge of carbon market and non-market approaches* », Institut international du développement durable.

Disponible à l'adresse suivante : www.iisd.org/articles/paris-agreement-article-6-rules.

2.5. RENFORCER LA GOUVERNANCE ET LES INSTITUTIONS POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA COLLECTE ET DE LA DÉPENSE DES RECETTES

La qualité des institutions publiques influence considérablement l'efficacité des dépenses publiques et de la mobilisation des ressources. En outre, la gouvernance institutionnelle des dépenses publiques a une réelle incidence sur le développement des infrastructures d'un pays. Par exemple, il ressort d'une analyse du FMI qu'en renforçant les institutions chargées de la gouvernance des infrastructures, les pays africains pourraient réduire l'inefficacité des dépenses publiques et diminuer de moitié leurs pertes, estimées à 53 % du rendement potentiel des investissements qu'ils consacrent aux infrastructures.⁴⁰ Dans cette optique, le Secrétaire général a préconisé l'adoption de mesures destinées à renforcer la gouvernance et la gestion des revenus dans les pays en appliquant des cadres réglementaires transparents, en harmonisant les normes nationales et en améliorant la coordination et la coopération entre les organismes publics afin de garantir une surveillance adéquate de toutes les entreprises et de renforcer les lois anti-corruption et l'application de la loi.⁴¹

Les pays africains souffrent d'une faiblesse persistante de leurs institutions et de leurs capacités, qui compromet la mobilisation des ressources intérieures et, plus généralement, le développement. En outre, les services de renseignement financier et les autorités de police ne sont pas en mesure de mener des recherches ou des enquêtes et d'assurer les niveaux de transparence nécessaires à une collaboration efficace avec les entreprises, susceptible de faciliter la lutte contre les flux financiers illicites. En témoignent les mauvais résultats des pays africains concernant tous les indices liés à l'efficacité de l'administration fiscale, y compris le passage au numérique [voir figure 10a)]. Il existe en outre des disparités à l'échelon du continent africain. Par exemple, les administrations fiscales d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe sont plus performantes et plus efficaces que celles des autres sous-régions [voir figure 10b)]. Cette situation fait ressortir l'urgence que revêtent des investissements dans la numérisation des processus de collecte des impôts, associée à d'autres initiatives telles que l'identification numérique, la finance numérique et les systèmes de paiement électronique. Les pays qui ont emprunté cette voie en ont tiré des avantages. Par exemple, l'autorité fiscale et douanière éthiopienne a constaté une augmentation de 32 % du recouvrement de la TVA, rendue possible grâce à la mise en place de caisses enregistreuses électroniques.⁴² Une numérisation plus poussée de

⁴⁰ Gerd Schwartz et al., « Renforcer la gouvernance des projets d'infrastructures pour ne plus gaspiller l'argent public », blog du FMI, 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/fr/Blogs/Articles/2020/09/03/blog090320-how-strong-infrastructure-governance-can-end-waste-in-public-investment>

⁴¹ Organisation des Nations Unies, « Note d'orientation : Transformation des industries extractives au service du développement durable », mai 2021. Disponible à l'adresse suivante : www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_extractives.pdf

⁴² Voir www.afdb.org/fr/news-and-events/ethiopia-reaps-rewards-of-tax-policy-reform-according-to-research-from-the-african-development-bank-19257

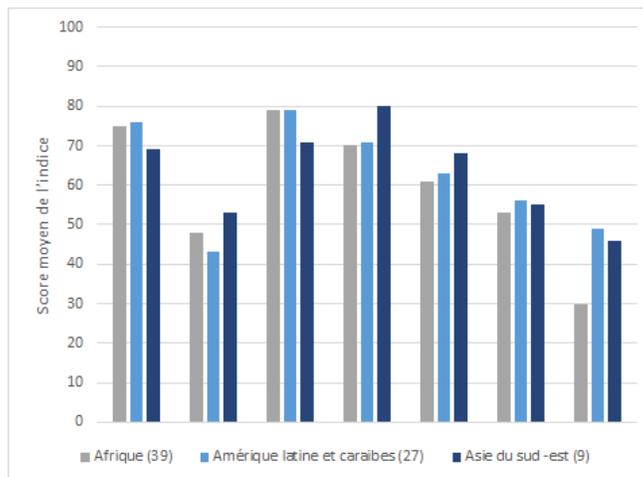
l'administration fiscale faciliterait et simplifierait les processus et améliorerait la transparence, réduisant ainsi l'inefficacité et la corruption.

Dans le souci de réduire autant que possible les facteurs d'inefficacité touchant la collecte des recettes et les dépenses et, ainsi, de libérer les ressources budgétaires nécessaires au renforcement de la résilience qui permettra de répondre aux situations d'urgence, telles que la pandémie de

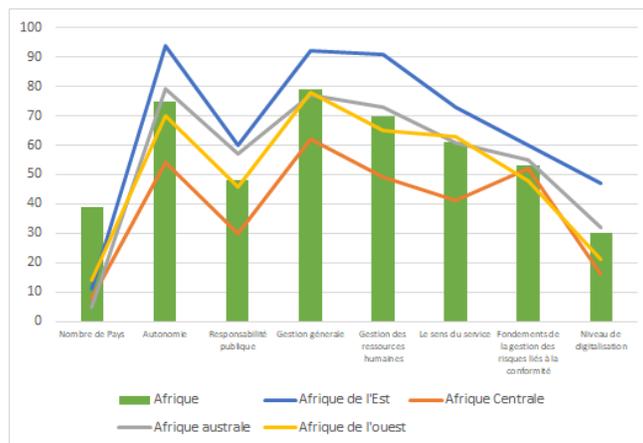
COVID-19, il faut, d'une part, privilégier l'alignement des budgets, des stratégies et des politiques des États sur les objectifs de développement durable, notamment en recourant aux cadres de financement nationaux intégrés (voir encadré 4, page suivante), et, d'autre part, renforcer les analyses intégrées et interconnectées susceptibles de promouvoir des choix stratégiques cohérents et complémentaires qui permettent d'éviter les retombées défavorables.

FIGURE 10. PERFORMANCE ET EFFICIENCE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

a) L'Afrique par rapport aux autres régions



b) Performances dans les sous-régions africaines



Source : ISORA 2018, Comprendre l'administration des recettes, FMI

Notes : Les scores moyens des indices sont liés aux pratiques et aux fondements structurels d'administrations fiscales efficaces. La composition des indices peut être trouvée dans ISORA 2018. Les scores sont compris entre 0 et 100 (du moins performant au plus performant et efficace). Les chiffres entre parenthèses sont le nombre de pays (points de données)

ENCADRÉ 4. CADRES DE FINANCEMENT NATIONAUX INTÉGRÉS

Les cadres de financement nationaux intégrés sont axés sur le financement des priorités nationales en matière de développement durable et des objectifs de développement durable au niveau national. Ils ont été convenus dans le Programme d'action d'Addis-Abeba de la Troisième Conférence internationale sur le financement du développement, tenue en 2015. En 2019, le Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement a précisé les modalités de leur mise en œuvre et 16 pays ont accepté de faire œuvre de pionniers pour la mise en place de ces cadres de financement. Depuis lors, l'intérêt n'a cessé de croître et plus de 80 pays appliquent aujourd'hui ces cadres de financement, dont plus de 30 pays africains.

Alors que la stratégie de développement durable d'un pays définit l'objet des financements, les cadres intégrés précisent les modalités de financement et de mise en œuvre de la stratégie nationale. À cet effet, ils prennent en compte toutes les sources de financement et tous les domaines d'intervention (publics, privés et macro-systémiques) ainsi que les risques et les contraintes qui y sont liés, et aident ainsi les décideurs à déterminer et à mettre en œuvre des réformes plus durables et plus cohérentes en matière de stratégies de financement.

Les principaux éléments constitutifs de stratégies de financement judicieuses sont notamment les suivantes : a) l'évaluation et le diagnostic, qui permettent de recenser les lacunes et les obstacles en matière de financement ; b) une stratégie de financement intégrée ; c) des processus de suivi et d'examen, susceptibles de favoriser un apprentissage permanent ; d) des mécanismes de gouvernance et de coordination inclusifs, qui associent toutes les parties prenantes et renforcent la cohérence. Les obstacles à une mobilisation accrue des ressources intérieures susceptible de promouvoir la croissance économique et d'instaurer un système plus équitable et plus durable sur le plan environnemental sont bien connus. Les recommandations en matière de fiscalité qui visent à surmonter ces obstacles préconisent généralement des mesures qui permettent de trouver l'équilibre voulu entre l'efficacité économique et l'équité et qui sont réalisables sur le plan administratif. Toutefois, les politiques concrètes à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs doivent être adaptées aux contextes et aux pays.

Les cadres de financement nationaux intégrés ont été conçus précisément pour aider les pays à concevoir et à mettre en œuvre des politiques financières spécialement adaptées à leurs contextes et à leurs besoins. Compte tenu de leur caractère intégré, ces cadres peuvent aider les pays à concevoir des stratégies qui leur permettent d'accroître leurs recettes fiscales et, parallèlement, de trouver un bon équilibre entre l'efficacité économique (c'est-à-dire une structure fiscale qui ne décourage pas l'activité économique) et l'équité (à savoir des taux d'imposition plus progressifs), en tenant compte des capacités de mise en œuvre de l'administration fiscale. Un cadre de financement national intégré peut, par exemple, aider un pays à : a) évaluer ses besoins en recettes et les contraintes de son administration fiscale ; b) déterminer s'il doit entreprendre une réforme fiscale ou une réforme budgétaire globale ou engager une série de réformes progressives ; c) quantifier l'impact des réformes entreprises en matière de mobilisation des ressources intérieures ; d) promouvoir l'acceptation, par l'opinion publique, de l'aménagement des politiques, en associant toutes les parties prenantes au processus et en liant ce dernier aux priorités globales de développement du pays.

Source : Département des affaires économiques et sociales.

2.6. INCITATIONS FISCALES : DES MESURES CONTRE-PRODUCTIVES ET UNE COURSE VERS LE BAS

Un autre facteur qui nuit à la mobilisation des ressources intérieures est le recours aux incitations fiscales que les pays africains accordent aux investisseurs étrangers, visiblement pour les encourager à investir. La nature des incitations fiscales diffère d'un groupe de pays à l'autre. Alors que les pays à faible revenu tendent à proposer des exonérations fiscales temporaires et des taux d'imposition réduits, les pays à revenu intermédiaire optent pour la création de zones fiscales préférentielles, tandis que les pays à revenu élevé misent sur les crédits d'impôt pour l'investissement et le traitement fiscal favorable de la recherche-développement.⁴³ Le recours excessif aux incitations fiscales par les pays africains pourrait être dû à l'absence de conditions générales favorables à l'investissement, telles que de bonnes infrastructures et une bonne logistique, la stabilité politique et macroéconomique, un marché financier développé et une bonne gouvernance. Entre 2009 et 2015, 65 % des pays d'Afrique sub-saharienne ont mis en place de nouvelles incitations fiscales pour les entreprises ou ont rendu encore plus favorables les dispositifs existants.⁴⁴

Toutefois, les incitations fiscales accordées aux investissements privés, en particulier aux entreprises multinationales, attirent moins les investissements étrangers directs, par rapport à un climat commercial favorable et à la stabilité macroéconomique et politique, notamment dans le contexte africain. En outre, d'autres facteurs sont jugés plus importants par les investisseurs que les mesures d'incitation ; il s'agit notamment de la transparence des cadres juridiques nationaux, de la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée et abordable, de la qualité de la vie et de l'existence d'accords et de traités bilatéraux.⁴⁵ Les données attestent du caractère superflu des incitations et révèlent que 70 % des investissements auraient eu lieu de toute façon, indépendamment de la disponibilité ou non de ces incitations. À titre d'illustration, le taux de redondance a atteint 98 % au Rwanda et plus de 90 % en République-Unie de Tanzanie et en Guinée.⁴⁶ Cet état des choses confirme le fait qu'en l'absence de politiques adéquates, les incitations fiscales ne se révèlent guère efficaces à l'heure d'attirer et de générer l'investissement initial du secteur privé.⁴⁷

Toutefois, l'on a constaté qu'en présence de conditions favorables, telles qu'un bon climat d'investissement, les incitations fiscales peuvent être huit fois plus efficaces à l'heure d'attirer les investissements.⁴⁸

43 Banque mondiale, FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale, « Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu : un rapport au Groupe de travail du G20 sur le développement », 15 octobre 2015.

44 Maria Andersen, Benjamin Kett et Erik Uexkull, « Corporate Tax Incentives and FDI in Developing Countries », in *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications* (Washington, Banque mondiale, 2017).

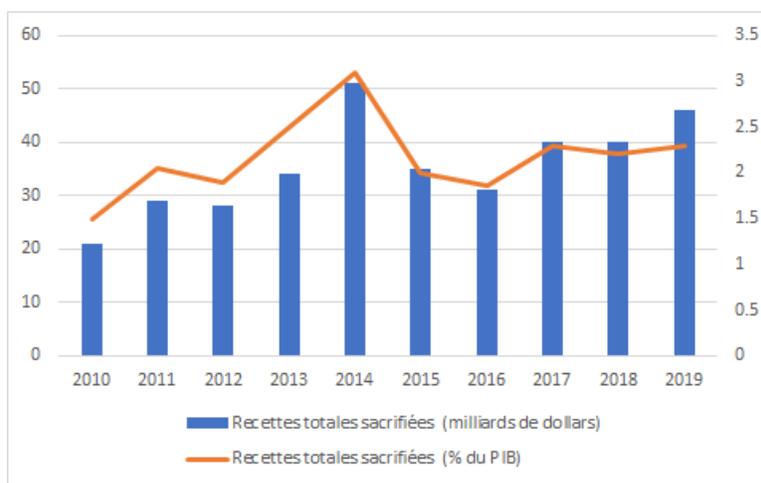
45 Rapport sur les investisseurs en Afrique 2011 : Vers des stratégies de promotion des investissements fondées sur des données probantes (publication des Nations Unies, no de vente F.12.II.B42) ; Emmanuel Cleeve, « How effective are fiscal incentives to attract FDI to sub-Saharan Africa? », *The Journal of Developing Areas*, vol. 42, no 1 (automne 2008).

46 Sebastian James, « Incentives and investments: evidence and policy implications », Document de travail (Washington, Banque mondiale, 2013), p. 21 ; Sebastian James et Stefan Van Parys, « The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA Franc zone », *International Tax and Public Finance*, vol. 17, no 4 (août 2010).

47 Agustin Redonda, Christian von Haldenwang et Flurim Aliu, « Tax expenditure reporting and domestic revenue mobilization in Africa », in *Taxation, International Cooperation and the 2030 Sustainable Development Agenda*, Irma Mosquera, Dries Lesage et Wouter Lips (dir.) (Cham, Suisse, Springer International Publishing, 2021) ; Banque mondiale, FMI, OCDE et ONU, « Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu », p. 6.

48 Sebastian James, « Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications », Document de travail (Washington, Banque mondiale, 2013).

FIGURE 11. AFRIQUE SUBSAHARIENNE : RECETTES TOTALES SACRIFIÉES VS RECETTES MOYENNES SACRIFIÉES 2010-2019



Source : Base de données sur les dépenses fiscales mondiales

Les charges fiscales sont coûteuses et privent les États d'importantes ressources financières. On estime que les pays d'Afrique subsaharienne ont renoncé à des recettes d'environ 46 milliards de dollars (2,5 % du PIB)⁴⁹ (voir figure 11) en raison des incitations fiscales accordées en 2019, ce qui dépasse le flux total des investissements étrangers dans la région. En accordant ces incitations fiscales, les pays d'Afrique subsaharienne perdent, en termes nets, 14 milliards de dollars par an.

Par exemple, en 2019, la part des charges fiscales représentait 5 % et 3 % du PIB pour l'Afrique du Sud et l'Éthiopie, respectivement. Elle représentait également 41 % des recettes fiscales totales de l'Éthiopie.⁵⁰ L'élimination de ces charges fiscales stimulerait considérablement la mobilisation des ressources intérieures et permettrait d'augmenter de 47 % les dépenses consacrées à la santé en Afrique subsaharienne.

Les pays ont également dû assurer la gestion des incitations et veiller à ce que ces dernières soient conformes aux dispositions pertinentes, ce qui a entraîné une augmentation des coûts administratifs. La faiblesse des structures de la gouvernance institutionnelle et le manque de coordination au niveau national entre les objectifs de promotion des investissements et les stratégies de mobilisation des ressources pourraient avoir contribué à renchérir le coût des incitations fiscales en Afrique.⁵¹

En ce qui concerne la déclaration des charges fiscales, l'obtention de données reste un défi : seuls 52 % des pays africains ont déclaré leurs charges fiscales entre 2000 et 2020 et, parmi eux, seuls 15 ont déclaré leurs charges fiscales détaillées. L'île Maurice, le Maroc et l'Afrique du Sud sont les seuls pays qui publient régulièrement des rapports sur les charges fiscales. En l'absence de données, le coût fiscal réel des charges fiscales peut être sous estimé.⁵²

49 Jenny Rickard, Joe Kraus et Lauren Bredar, « Is there a place for tax incentives in post-COVID Africa? », 26 mai 2021.

Disponible à l'adresse suivante : www.one.org/africa/blog/true-impact-tax-incentives-africa/

50 Global Tax Expenditures Database, consulté en novembre 2021. Disponible à l'adresse suivante : <https://gted.net/>

51 Commission économique pour l'Afrique (CEA), *Strategies for Mobilizing Domestic Resources and Investments for Structural Transformation* (Addis-Abeba, 2017).

52 Birahim Bouna Niang et Ahmadou Aly Mbaye, « Senegal: Making Domestic Resource Mobilization Work to Sustain Growth and Improve Service Delivery », document d'orientation no 165 (Washington, Center for Global Development, 2020), p. 4.

Dans le cadre de la réforme de la mobilisation des ressources intérieures, il faudra améliorer la transparence et renforcer les capacités en matière de production et de déclaration des charges fiscales. Un appui supplémentaire devra être apporté aux pays africains pour leur permettre de combler cette lacune et de prendre des décisions éclairées ainsi que de réajuster et d'améliorer l'efficacité et l'efficience de leurs stratégies d'incitation, à un moment où les besoins de financement de l'Afrique augmentent.

2.7. IMPOSITION DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Ces dernières années, la tendance à la numérisation s'est accentuée dans le monde et en Afrique. Le rythme s'est considérablement accéléré en réponse à la COVID-19. La contribution de l'économie numérique aux activités économiques en Afrique est en progression et l'on estime qu'elle a atteint 115 milliards de dollars en 2020 et qu'elle pourrait atteindre 180 milliards de dollars (5,2 % du PIB) en 2025.⁵³ L'économie numérique en Afrique comprend une variété d'activités et de secteurs, tels que le commerce électronique, la technologie financière, la technologie sanitaire, les médias et le divertissement, les services de transport, la livraison de produits alimentaires, le commerce électronique interentreprises ou la logistique numérique. En raison du caractère incorporel de ce secteur et de la difficulté à mesurer ces actifs pour les secteurs fiscaux, les États font face à des difficultés liées à l'imposition de l'économie numérique. En outre, les juridictions dont relèvent les plateformes numériques peuvent différer de celles où elles exercent leurs activités, ce qui renforce la

possibilité d'un transfert des bénéfices vers des pays à fiscalité réduite.⁵⁴

La pandémie a mis en évidence la nécessité de suivre le rythme de la transformation vers une économie numérique, ce qui a eu une incidence sur les modes de consommation. Elle a poussé des millions de personnes dans le monde, y compris en Afrique, à utiliser des plateformes en ligne et à acheter des produits et des services numériques. Les pays africains commencent à adapter leur réglementation en vue d'imposer les entreprises et les plateformes numériques (voir tableau 3 à la page 37).

En 2020, l'Union africaine a adopté sa Stratégie de transformation numérique pour l'Afrique (2020-2030), dans le cadre de l'objectif général visant à créer un marché unique numérique en Afrique à l'échéance de 2030. Si la stratégie aborde des questions importantes concernant la gouvernance numérique, l'instauration d'un environnement favorable, les infrastructures, l'innovation et l'esprit d'entreprise, ainsi que les secteurs appelés à jouer un rôle clé dans la transformation numérique, elle fait abstraction des aspects fiscaux liés aux services numériques et au commerce électronique. L'aspect réglementaire de l'économie numérique n'a pas encore été correctement abordé et les pays africains ne disposent pas des orientations nécessaires concernant la manière d'imposer ce secteur. Étant donné que le commerce électronique a récemment été intégré dans les dispositions relatives à la Zone de libre-échange continentale africaine et que son examen est prévu pour la troisième phase des négociations, on peut espérer un futur accord sur un cadre continental qui permettra de relever les défis réglementaires actuels afin de stimuler davantage le commerce électronique en Afrique.

53 En raison du caractère flou de la distinction entre les entreprises traditionnelles qui utilisent des outils numériques et les nouveaux modèles d'entreprises numériques, il s'avère particulièrement difficile d'évaluer la taille de l'économie numérique. L'estimation a été calculée par Google et la Société financière internationale, « e Conomy Africa 2020: Africa's \$180 billion Internet economy future », source : Accenture, « Africa iGDP Forecast, Africa », septembre 2020.

54 *Rapport sur l'économie numérique 2019 – Création et captation de valeur : incidences pour les pays en développement* (publication des Nations Unies, no de vente F.19.II.D.17).

En 2020, le Forum sur l'administration fiscale africaine a publié sa proposition relative à la taxe sur les services numériques, représentant de 1 % à 3 % des recettes annuelles brutes des services numériques (retenue à la source libératoire sur le chiffre d'affaires brut) réalisées par une société ou une entreprise multinationale dans tout pays africain.

La taxe sur les services numériques s'appliquerait notamment aux éléments suivants : les services de publicité en ligne ; les services de données ; les services fournis par l'intermédiaire d'un marché en ligne ou d'une plateforme d'intermédiation, les services de contenu numérique, les services de jeux en ligne et les services informatiques en nuage.⁵⁵

Toutefois, cette proposition serait écartée si les pays africains choisissaient de mettre en œuvre le Cadre inclusif de l'OCDE et du Groupe des Vingt sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, une solution reposant sur deux piliers qui aborde les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie mondiale.⁵⁶ Le premier pilier prévoit de nouveaux droits d'imposition sur un sous-ensemble de grandes entreprises multinationales, tandis que le deuxième définit le taux de base et une méthode de fixation d'un nouvel impôt minimum mondial sur les sociétés.

Les contestations relatives à des questions liées à l'imposition de l'économie numérique ont également compliqué la mise en œuvre intégrale du

Cadre inclusif. Sur les 137 pays et juridictions appelés à mettre en place ce cadre, 23 seulement sont des pays africains.⁵⁷ Cet état de choses soulève des inquiétudes quant au niveau d'inclusion des pays en développement qu'assureront leur présence et leur voix dans les différents groupes de travail et dans le processus de négociation en général.⁵⁸

Le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'Organisation des Nations Unies pourrait constituer un cadre plus inclusif pour l'examen et la négociation de l'imposition de l'économie numérique, l'impact sur les pays en développement devant y être pris pleinement en compte. À cet égard, le Groupe des 77 a insisté sur la nécessité de transformer le Comité en un organe intergouvernemental capable de jouer ce rôle.⁵⁹

À l'avenir, les pays africains devront s'unir et agir ensemble pour influencer les négociations internationales sur l'imposition de l'économie numérique, afin qu'elles prennent en compte leurs aspirations en matière de développement. Ils devront également se tenir au fait des changements et s'adapter à l'évolution des réglementations relatives à l'imposition des recettes provenant des crypto-monnaies, du commerce électronique et des produits numériques, tout en évitant de surtaxer les start-ups et les petites et moyennes entreprises africaines qui interviennent dans le domaine de l'économie numérique.

55 Le Forum sur l'administration fiscale africaine a proposé une « Approche pour la rédaction d'une législation sur la taxe sur les services numériques », disponible à l'adresse suivante :

https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document_id=79&function=changelangpost&language=fr_FR

56 Projet de l'OCDE et du G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, « Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie », 8 octobre 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/declaration-sur-une-solution-reposant-sur-deux-piliers-pour-resoudre-les-defis-fiscaux-soulevés-par-la-numerisation-de-l-economie-octobre-2021.pdf>

57 Julie McCarthy, « A bad deal for development: assessing the impacts of the new inclusive framework tax deal on low- and middle-income countries », Brookings Global Working Paper no 174 (Washington, Brookings Institution, mai 2022).

58 *Rapport économique numérique 2021 : Flux transfrontières de données et développement : à qui profitent ces flux ?* (publication des Nations Unies, no de vente F.21.II.D.18) ; Irene Ovonji-Odida, Veronica Grondona et Samuel Victor Makwe, "Assessment of the two-pillar approach to address the tax challenges arising from the digitalization of the economy: an outline of positions favourable to developing countries", rapport du Groupe d'experts sur les pays en développement établi dans le cadre de l'Initiative fiscale du Centre Sud.

59 Déclaration au nom du Groupe des 77 et de la Chine par Sameh Elkhishin, Premier secrétaire de la Mission permanente de l'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies, lors de la réunion spéciale du Conseil économique et social sur la coopération internationale en matière fiscale, tenue à New York le 18 mai 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.g77.org/statement/getstatement.php?id=180518b

TABLEAU 3				
IMPÔTS DIRECTS ET INDIRECTS APPLIQUÉS À L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE DANS CERTAINS PAYS AFRICAINS				
Impôts indirects			Impôts directs (impôts sur les sociétés)	
Pays	Taux de TVA (en pourcentage)	Base et seuil	Taux (en pourcentage)	Base et seuil
Algérie	9	Services numériques consommés par des clients résidant en Algérie	s.o.	s.o.
Angola	14	Le seuil de 250 000 dollars ne s'applique qu'aux entreprises locales	s.o.	s.o.
Cameroun	19,35	Services numériques consommés	s.o.	s.o.
Ghana	12,5	Services numériques consommés	1,75	Sur la base de la valeur des transactions électroniques, y compris les paiements par téléphonie mobile, les transferts bancaires, les paiements des commerçants et les envois de fonds entrants.
Kenya	16	Une TVA supplémentaire sur les ventes entreprise à consommateur en ligne réalisées par des entreprises non résidentes via des marchés numériques et des sites Web a commencé à s'appliquer à partir de mars 2021	1,5	Revenus générés via une « place de marché numérique », à savoir une interaction directe entre acheteurs et vendeurs de biens et de services par des moyens électroniques.
Nigéria	5	Services numériques consommés	30	Revenu imposable lorsqu'une société étrangère transmet ou reçoit des signaux, des sons, des messages, des images ou des données de toute nature par câble, radio, systèmes électromagnétiques ou tout autre appareil électronique ou sans fil vers le Nigeria, dans le cadre de toute activité, y compris le commerce électronique, les boutiques d'applications, les transactions à haute fréquence, le stockage de données électroniques, les publicités en ligne, les plateformes de réseaux participatifs, les paiements en ligne, etc., dans la mesure où la présence économique de la société au Nigeria est significative et où le bénéfice peut être attribué à cette activité.

(suite)

Afrique du Sud	15	Le seuil de 1 million de rands déclenche les obligations d'enregistrement pour les entreprises étrangères concernées		
Tunisie	s.o.	Services numériques consommés	3	Revenu brut provenant de la vente d'applications informatiques et de services numériques.
Zambie	16	Services numériques consommés		
Zimbabwe	14,5	Taxe appliquée à la fourniture de services numériques (vente en ligne de livres électroniques, de jeux, de logiciels, de vidéos) fournis par des non-résidents à des clients établis au Zimbabwe	5	Taxe appliquée au revenu brut des services de diffusion par satellite, concernant la fourniture ou la livraison de programmes de télévision ou de radio, et aux opérateurs de commerce électronique qui fournissent ou livrent des biens ou des services à des personnes résidant au Zimbabwe.

Source : Compilation basée sur Deloitte (voir <https://www.taxathand.com/article/15137/Egypt/2020/Digital-services-tax-in-AfricaThe-journey-so-far>) et Vertex (voir <https://www.vertexinc.com/resources/resource-library/africa-taxing-digital-services-supplied-foreign-companies>).
Abréviations : s.o. = sans objet ; TVA = taxe sur la valeur ajoutée.

2.8. MOBILISER LES FONDS SOUVERAINS AFRICAINS POUR LE DÉVELOPPEMENT

Même s'ils demeurent modestes, les fonds souverains africains se sont considérablement accrus au fil des ans et devraient, compte tenu de tendances démographiques favorables, enregistrer une croissance fulgurante dans les années à venir et générer ainsi des ressources indispensables au financement du développement du continent. Les pays africains éprouvent toutefois des difficultés à mobiliser ces économies à long terme. En 2020, le montant total des actifs gérés par les 13 fonds souverains africains s'élevait⁶⁰ à 24 milliards de dollars,⁶¹ chiffre qui apparaît bien modique au regard de la valeur du fonds souverain de 1 300 milliards

de dollars du plus grand acteur mondial, à savoir la Norvège.⁶² Le Fonds souverain égyptien (12,7 milliards de dollars) compte pour plus de la moitié des actifs gérés par les fonds souverains africains et se classe au 43e rang mondial. Le fonds le plus récent en Afrique est le Welwitschia Fund de la Namibie (voir encadré 5).

La plupart des fonds souverains africains sont axés sur le développement national plutôt que sur la recherche de profits d'investissement sur les marchés financiers mondiaux.⁶³ Bien que modestes au regard des normes mondiales, ces fonds pourraient contribuer grandement à soutenir et à stabiliser les économies des pays qui les détiennent - des effets d'entraînement étant susceptibles de se produire à l'échelle des sous-régions, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la Zone de

60 Ce chiffre ne tient pas compte du fonds souverain de la Libyan Investment Authority, qui dispose de 65 milliards de dollars d'actifs gelés en vertu des sanctions internationales. Selon les normes internationales, ce dernier est le seul fonds qui dispose d'actifs substantiels sous gestion en Afrique. En outre, la Namibie a créé son fonds souverain, le Welwitschia Fund, en mai 2022.

61 International Forum of Sovereign Wealth Funds et Franklin Templeton, "Investing for growth and prosperity: in Africa, sovereign wealth funds focus on G, S and E". 2020. Disponible à l'adresse suivante : www.ifswf.org/publication/investing-growth-and-prosperity-africa-sovereign-wealth-funds-focus-g-s-and-e

62 Voir www.swfinstitute.org/fund-rankings/sovereign-wealth-fund

63 International Forum of Sovereign Wealth Funds et Franklin Templeton, « Investing for growth and prosperity ».

libre-échange continentale africaine. Ils pourraient également contribuer à attirer les capitaux internationaux en Afrique, à démystifier la perception du risque lié à l'investissement en Afrique et à soutenir les priorités de développement du continent.

De nombreux fonds souverains africains ont soutenu les économies locales durant la pandémie de COVID-19. Le fonds souverain égyptien a choisi de se concentrer sur les interventions susceptibles d'aider le pays à lutter contre la COVID-19 et à renforcer sa résilience future face à des chocs similaires. Durant la pandémie de COVID-19, certains États ont puisé des sommes importantes dans leurs fonds souverains – essentiellement ceux qui sont consacrés à la stabilisation et à l'épargne – pour soutenir les dépenses publiques, comme au Botswana (300 millions de dollars), au Ghana

(200 millions de dollars) et au Nigeria (400 millions de dollars).⁶⁴

Les fonds souverains africains peuvent jouer un rôle déterminant consistant à assurer ou à promouvoir le financement de projets à long terme, tels que les infrastructures et les énergies propres. Les actifs gérés par les investisseurs institutionnels africains, dont les fonds souverains, ne sont pas diversifiés et tendent à privilégier les obligations d'État et les actifs moins risqués. Par exemple, entre 2011 et 2017, les investisseurs institutionnels africains ont représenté moins de 1 % des placements privés dans les infrastructures en Afrique. Sur le chemin de la reprise, les fonds souverains africains doivent continuer à montrer la voie en mobilisant des capitaux nationaux et internationaux pour les besoins de développement des économies locales, en vue de stimuler la croissance.

ENCADRÉ 5. LA NAMIBIE LANCE LE WELWITSCHIA FUND

La Namibie est une petite économie ouverte, ce qui la rend vulnérable aux chocs extérieurs en raison de sa forte dépendance vis-à-vis des exportations de minéraux non renouvelables et des exportations agricoles. Les recettes publiques du pays sont donc fortement tributaires des apports de redevances minières irrégulières et des recettes douanières de l'Union douanière d'Afrique australe, qui sont sensibles aux perturbations du commerce mondial – ce qui ne permet guère au pays d'accumuler et de consolider ses réserves de change. C'est dans ce contexte que la Namibie a mis en place, le 12 mai 2022, le Welwitschia Fund.

Ce fonds souverain, l'un des plus récents en Afrique, vise à renforcer la résilience nationale en isolant la structure socioéconomique contre les chocs cycliques, tout en favorisant la prospérité intergénérationnelle pour tous les Namibiens, grâce à la répartition des avantages tirés de l'exploitation des ressources naturelles du pays. La gestion et l'administration du fonds seront déléguées à la Banque de Namibie en sa qualité de dépositaire principale du fonds. Un montant total de 300 millions de dollars namibiens (environ 18,6 millions de dollars des États Unis), composé d'un capital initial versé par directement par l'État et d'une contribution provenant des dividendes déclarés par la Banque, a été injecté dans le Welwitschia Fund. Les objectifs du fonds sont notamment les suivants : renforcer la résilience du pays face aux chocs cycliques ou externes, promouvoir la prospérité intergénérationnelle pour tous les Namibiens, grâce à la répartition des avantages tirés des ressources naturelles et des actifs de l'État, et réduire la dépendance à l'égard des sources de revenus non renouvelables.

(suite)

64 Andrew Bauer, « How have governments of resource-rich countries used their sovereign wealth funds during the crisis? », Natural Resource Governance Institute, 21 août 2020.

Les principaux objectifs d'investissement du Welwitschia Fund consistent à réaliser une croissance du capital et à améliorer le rendement des investissements. Ainsi, les fonds seront investis dans des actifs et des titres offshore destinés à générer des rendements liés au marché à moyen et long terme. Le Fonds donnera la priorité à la génération de rendements sur les actifs nationaux (au-delà des réserves de change traditionnelles) pour la stabilisation des réserves budgétaires et des réserves officielles. Fait plus important encore, le Fonds a également pour mandat d'investir une petite partie de ses actifs (pas plus de 2,5 % du compte intergénérationnel) dans les infrastructures nationales afin de soutenir la croissance économique et d'améliorer la qualité de la vie pour tous les Namibiens.

Le Welwitschia Fund comportera deux volets. Le premier visera des objectifs à court terme concernant la stabilité fiscale et, dans de rares cas, la stabilité des réserves de change. Le second sera axé sur la réalisation d'un transfert intergénérationnel à long terme des richesses provenant principalement des ressources naturelles du pays. Le Welwitschia Fund comprendra donc deux comptes d'investissement indépendants, qui présenteront chacun des caractéristiques de risque et de rendement différentes en fonction de leur objectif et de leurs contraintes d'investissement. Les deux portefeuilles sont le compte de stabilisation et le compte d'épargne intergénérationnel.

En ce qui concerne la structure institutionnelle, les actifs du Welwitschia Fund sont détenus par l'État namibien et c'est donc le Ministère des finances qui assurera l'orientation générale, la coordination et la supervision du Fonds. Le panier d'actifs du Welwitschia Fund sera hébergé à la Banque de Namibie et la structure de gouvernance de ce fonds sera régie par les dispositions de la loi portant création de la Banque de Namibie ; cette structure sera essentiellement composée du Conseil d'administration de la Banque de Namibie, du Comité des placements et du Département des marchés financiers. Le Conseil d'administration de la Banque de Namibie rendra compte au Ministère des finances. Il s'agira d'un arrangement provisoire, en attendant l'adoption du projet de loi sur les fonds souverains.

Sources : Banque de Namibie et ONU Namibie, « Africa's sovereign wealth funds are a source of development finance », disponible à l'adresse suivante : <https://namibia.un.org/sites/default/files/2020-09/Africa's%20Sovereign%20Wealth%20Funds%20are%20a%20Source%20de%20Financement%20du%20développement.pdf>

2.9. RECOMMANDATIONS

Si, au fil des ans, les pays africains ont réalisé des progrès dans la mobilisation des recettes fiscales, les ratios impôts/PIB moyens restent faibles et l'on peut encore améliorer considérablement la mobilisation des recettes intérieures grâce à de nouvelles réformes. Cependant, la réforme fiscale ne devrait pas se concentrer sur l'augmentation du taux d'imposition mais plutôt sur l'élargissement de l'assiette fiscale existante. Pour ce faire, l'on pourrait améliorer l'efficacité de l'administration fiscale grâce à la numérisation des processus de recouvrement des impôts, en association avec d'autres initiatives de numérisation telles que

l'identification numérique, la finance numérique et les systèmes de paiement électronique, et aussi grâce à l'élargissement de l'assiette fiscale et à l'élimination de l'inefficacité et du gaspillage dans les dépenses publiques.

L'inefficacité des dépenses publiques, notamment des investissements réalisés dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures, fait perdre au continent 2,87 % de son PIB par an, soit plus de 12 milliards de dollars pour l'éducation, 30 milliards de dollars pour les infrastructures et 28 milliards de dollars pour la santé, et détourne de précieuses ressources du développement. Il faudrait donc, en priorité, éliminer les gaspillages et les inefficacités et, ainsi, mettre au jour les

économies qui pourraient être réalisées pour augmenter les budgets des pays. Cette démarche doit être complétée par des mesures visant à renforcer la gouvernance institutionnelle de la gestion et des administrations publiques. En déclarant la guerre à l'inefficacité à tous les niveaux et dans tous les secteurs, les États pourraient mettre au jour des fonds à réaffecter à des dépenses prioritaires et faire face aux difficultés nouvelles telles que celles découlant de la pandémie de COVID-19.

Les pays africains continuent d'offrir des incitations fiscales coûteuses et inefficaces, qui se sont traduites par un manque à gagner en recettes d'environ 46 milliards de dollars en 2019 (2,5 % du PIB),⁶⁵ soit davantage que le montant total des entrées d'IED dans la région. L'élimination de ces charges fiscales donnerait un coup de pouce considérable à la mobilisation des ressources intérieures. Si le fait d'attirer les investissements étrangers est un objectif noble, rien ne prouve que les incitations fiscales soient efficaces à cet égard. Dans le cadre de la réforme fiscale, les pays doivent adopter une approche globale qui concilie leurs objectifs de promotion des investissements et leurs stratégies de mobilisation des ressources. Il faudra se pencher sur les incitations fiscales existantes, aux fins de leur élimination. Il conviendra cependant d'envisager des mesures complémentaires destinées à améliorer l'environnement des entreprises, à développer les infrastructures, à réduire les formalités administratives et à alléger le coût des affaires, dans la mesure où il s'agit de déterminants importants des investissements étrangers.

Les pays africains doivent promouvoir la création d'un écosystème national favorable à l'économie numérique et au commerce électronique, en mettant en place les réglementations, les politiques publiques et les pratiques commerciales nécessaires, tout en améliorant la qualité de l'infrastructure numérique et commerciale, les systèmes de

paiement et la sécurité en ligne. Ils pourraient adopter un système d'imposition progressive qui faciliterait le commerce numérique et offrirait des incitations aux entreprises pour leur permettre d'accéder au secteur structuré de l'économie.

Les pays africains doivent s'associer et agir ensemble pour influencer les négociations internationales portant sur l'imposition de l'économie numérique, de manière à ce qu'elles prennent en compte leurs aspirations en matière de développement. Ils doivent également se tenir au fait des changements et s'adapter à l'évolution des réglementations relatives à l'imposition des recettes provenant des crypto-monnaies, du commerce électronique et des produits numériques, tout en évitant de surtaxer les start-ups et les petites et moyennes entreprises africaines qui interviennent dans le domaine de l'économie numérique.

La dette de l'Afrique a encore augmenté en raison des mesures prises pour faire face à la pandémie de COVID-19. Si l'on n'y remédie pas, l'augmentation de la dette publique et des coûts du service de la dette pourrait limiter davantage encore la marge de manœuvre décisionnelle déjà restreinte et entraîner une réduction des dépenses publiques, engendrant des insuffisances dans la prestation de services publics essentiels, tels que l'éducation, les soins de santé et les infrastructures. Une solution durable à la crise pourrait être trouvée si les décideurs africains et la communauté internationale agissaient de concert. Pendant que les décideurs africains s'attacheraient à harmoniser leurs cadres stratégiques en vue d'améliorer la soutenabilité de la dette, la communauté internationale pourrait soutenir l'Afrique en adoptant des pratiques systématiques, ordonnées mais également ambitieuses de résolution du problème de la dette. Il conviendrait aussi, pour le court terme, de renforcer l'aide financière internationale afin d'aider les pays africains à faire face aux chocs socioéconomiques

65 Jenny Rickard, Joe Kraus et Lauren Bredar, « Is there a place for tax incentives in post-COVID Africa? ».

créés par la pandémie de COVID-19, à l'impact de la guerre en Ukraine sur l'alimentation, l'énergie et les finances et à l'évolution de la crise climatique, de manière à ce que ces ressources puissent contribuer à la mobilisation des ressources intérieures et à ce qu'elles puissent être progressivement remplacées, au fil du temps, par les ressources intérieures.

L'efficacité des systèmes de dépenses publiques et de mobilisation des recettes repose avant tout sur une architecture et des mécanismes de gouvernance efficaces, qui permettent aux pays de lutter contre la corruption et de réduire l'inefficacité. Les pays africains doivent renforcer la gouvernance et les capacités institutionnelles de leurs administrations publiques et adopter des services d'approvisionnement et de gouvernance en ligne qui favorisent la transparence et la responsabilité effective. Ils doivent aussi renforcer leurs lois anti-corruption et l'application de ces lois, améliorer la coordination et la coopération entre les organismes de contrôle, harmoniser les normes nationales et renforcer l'application de cadres réglementaires clairs au titre de la mise en œuvre des principes de durabilité environnementale, de transparence, de responsabilité, d'accès à l'information, de respect des droits de la personne et d'un contrôle indépendant.⁶⁶ Plus généralement, le renforcement de la capacité des pays en matière de mobilisation des ressources intérieures englobe également, outre la bonne gouvernance, la promotion de l'inclusion et de la justice sociale et l'instauration des conditions et des mesures incitatives favorables à des investissements productifs.

Pour pouvoir mobiliser efficacement les ressources intérieures, il faut disposer d'une base de données consistante, qui permette de recenser et de localiser les personnes, les entreprises et les biens immobiliers à imposer. Les pays doivent donc investir dans des registres civils, commerciaux et fonciers

bien gérés, tout en mettant en place des systèmes d'adressage efficaces. De leur côté, les données permettent, dans une large mesure, de mieux évaluer les besoins financiers, les flux financiers et les risques, ce qui assure un meilleur fonctionnement des systèmes financiers. Elles jouent également un rôle essentiel dans l'économie numérique.

Les fonds souverains jouent un rôle important dans la stabilisation de l'économie et la prospérité intergénérationnelle en faisant en sorte que les avantages découlant des ressources naturelles soient correctement investis et ne se transforment pas en objets de malédiction. À cet égard, les pays doivent s'employer davantage à ce que les fonds souverains africains jouent un rôle anticyclique et contribuent à soutenir les investissements à long terme dans des projets d'infrastructure et d'autres domaines stratégiques qui, en définitive, attireront les capitaux internationaux en Afrique et favoriseront les partenariats public-privé en démystifiant la perception des risques associés aux investissements sur le continent.

⁶⁶ Organisation des Nations Unies, « Note d'orientation : transformation des industries extractives au service du développement durable ».

RÉFÉRENCES

« Africa: taxing digital services supplied by foreign companies ». Disponible à l'adresse suivante : <https://www.vertexinc.com/resources/resource-library/africa-taxing-digital-services-supplied-foreign-companies>

Banque mondiale (2020). « Governance COVID-19 response: managing the public sector wage bill during COVID-19 ». Washington.

Banque mondiale, FMI, OCDE et ONU (2015). « Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu ». Rapport au Groupe de travail sur le développement du Groupe de Vingt.

Bauer, Andrew (2020). « How have Governments of resource-rich countries used their sovereign wealth funds during the crisis? » Natural Resource Governance Institute.

Cleeve, Emmanuel (2008). « How effective are fiscal incentives to attract FDI to sub-Saharan Africa? » *The Journal of Developing Areas*, vol. 42, no 1.

CNUCED (2019). *Rapport sur l'économie numérique 2019 – Création et captation de valeur : incidences pour les pays en développement*. Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.19.II.D.17.

CNUCED (2021). *Rapport économique numérique 2021 – Flux transfrontières de données et développement : À qui profitent ces flux ?* Publication des Nations Unies, numéro de vente : E.21.II.D.18.

Commission économique pour l'Afrique (CEA) (2017). *Strategies for Mobilizing Domestic Resources and Investments for Structural Transformation*. Addis-Abeba.

Deloitte (2020). « Digital services tax in Africa – the journey so far. Implementation of digital taxes across Africa. » Disponible à l'adresse suivante : www2.deloitte.com/za/en/pages/tax/articles/digital-services-tax-in-africa-the-journey-so-far.html

Di Leva, Charles, et Scott Vaughan (2021). « The promise and challenge of carbon market and non-market approaches ». Institut international du développement durable. Disponible à l'adresse suivante : www.iisd.org/articles/paris-agreement-article-6-rules

Forum international des fonds souverains et Franklin Templeton (2020), « Investing for growth and prosperity: in Africa, sovereign wealth funds focus on G, S and E ». Disponible à l'adresse suivante : www.ifswf.org/publication/investing-growth-and-prosperity-africa-sovereign-wealth-funds-focus-g-s-and-e

Garcia-Escribano, Mercedes, Pedro Juarros, et Tewodaj Mogues (2022). « Patterns and drivers of health spending efficiency ». Document de travail 22/48 du FMI. Washington : FMI. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/03/04/Patterns-and-Drivers-of-Health-Spending-Efficiency-513694>.

Global Tax Expenditures Database, consulté en novembre 2021.

Disponible à l'adresse suivante : <https://gted.net/>

Google et Société financière internationale, 2020. « e-Conomy Africa 2020: Africa's \$180 billion Internet economy future ». Source : Accenture, "Africa iGDP Forecast, Africa ».

James, Sebastian (2013). « Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications ». *Document de travail. Washington : Banque mondiale*, p. 21.

James, Sebastian, et Stefan Van Parys (2010). « The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA Franc zone ». *International Tax and Public Finance*, vol. 17, no 4.

Mathai, K., C. Duenwald, A. Guscina, R. Al-Farah, H. Bukhari, A. Chaudry, M. El-Said, F. Fareed, K. Gerling, N. Le, F. Ricka, C. Serra, T. Sydorenko, S. Walker, et M. Zaher (2020). « Les dépenses sociales en faveur de la croissance inclusive au Moyen-Orient et en Asie centrale ». Document 20/12 du FMI. Washington : FMI.

Mecagni, M., J. Kriljenko, C. Gueye, Y. Mu, M. Yabara et S. Weber (2014). *Issuing International Sovereign Bonds: Opportunities and Challenges for Sub-Saharan Africa*. Washington : FMI.

Niang, Birahim Bouna, et Ahmadou Aly Mbaye (2020). « Senegal: making domestic resource mobilization work to sustain growth and improve service delivery. » Document d'orientation no 165. Washington : Center for Global Development, p. 4.

OCDE, Commission de l'Union africaine et Forum sur l'administration fiscale africaine (2021). *Statistiques des revenus en Afrique 2021*. Paris.

Organisation des Nations Unies (2021). « Note d'orientation : Transformation des industries extractives au service du développement durable ». Disponible à l'adresse suivante : www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_extractives.pdf.

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (2011). *Rapport sur les investisseurs en Afrique 2011 : Vers des stratégies de promotion des investissements fondées sur des données probantes*. Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.12.II.B42).

Rickard, Jenny, Joe Kraus et Lauren Bredar (2021). « Is there a place for tax incentives in post-COVID Africa? » Disponible à l'adresse suivante : www.one.org/africa/blog/true-impact-tax-incentives-africa/

Schwartz, Gerd, Manal Fouad, Torben Hansen et Geneviève Verdier (2020). « How strong infrastructure governance can end waste in public investment ». Blog du FMI. Disponible à l'adresse suivante : <https://blogs.imf.org/2020/09/03/how-strong-infrastructure-governance-can-end-waste-in-public-investment/>

----- (dir.) (2020). *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*. Washington : FMI.

Union africaine (2019). *La stratégie de transformation numérique pour l'Afrique (2020-2030)*

Disponible à l'adresse suivante : https://au.int/sites/default/files/documents/38507-doc-dts_-_french.pdf

Wandeda, D. O., W. Masai et S. M. Nyandemo (2021). « The efficiency of public spending in sub-Saharan Africa ». *European Scientific Journal, ESJ*, vol. 17, no 19.

Disponible à l'adresse suivante : <https://eujournal.org/index.php/esj/article/view/14439/14405>

Yohou, Djedje Hermann (2015). « In search of fiscal space in Africa: the role of the quality of government spending ». *Études et Documents*, no 27.

Disponible à l'adresse suivante : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01222812/document>



CHAPITRE 3.

Tirer parti des ressources financières privées

3.1. INTRODUCTION

Le secteur financier national joue un rôle primordial dans le développement économique grâce à l'allocation de ressources, à la création de liquidités pour les entreprises et à l'offre de pistes pour la gestion des risques. Toutefois, les limites du secteur financier africain, y compris des marchés de capitaux, ne lui permettent pas de contribuer de manière effective à la mobilisation de l'épargne et à l'exploitation de cette dernière à des fins productives. Si les fonds de pension et d'assurance africains sont en pleine croissance, ils ont tendance à réaliser leurs investissements principalement à l'étranger. Pour ce qui est de la mobilisation des ressources intérieures, il convient de créer les conditions qui permettront au secteur privé national de progresser aux côtés des chaînes de valeur nationales, régionales et mondiales en facilitant l'accès au financement et en renforçant la mobilisation des capitaux. Les banques de développement et les investisseurs institutionnels doivent montrer la voie en mobilisant des capitaux à long terme pour la transformation structurelle de l'Afrique.

3.2. ACCROÎTRE L'ÉPARGNE INTÉRIEURE

L'Afrique affiche l'un des taux d'épargne les plus faibles du monde en développement, l'épargne intérieure s'étant établie à environ 20 % en moyenne entre 2010 et 2020, soit nettement moins que les 35 % et 28 % enregistrés respectivement en Asie de l'Est et dans le Pacifique et en Asie du Sud. Toutefois, les taux varient considérablement entre les pays. Les pays exportateurs de pétrole ont enregistré le taux d'épargne le plus élevé, 24,6 %, contre 13,5 % pour les pays à faible revenu.

Par exemple, les taux d'épargne intérieure les plus élevés en pourcentage du PIB en 2020 ont été enregistrés au Gabon (45 %), suivi de la République-Unie de Tanzanie (34 %) et du Soudan (32 %), tandis que d'autres pays ont enregistré des taux négatifs, comme la Somalie (-53 %) et les Comores (-9,6 %). Dans le contexte africain, nombre de facteurs expliquent le faible niveau de l'épargne, notamment la faiblesse et l'instabilité des revenus, la jeunesse de la structure démographique des populations africaines, les niveaux élevés d'analphabétisme,

la limitation de l'espérance de vie,⁶⁷ le sous-développement et la faible implantation du système bancaire, ainsi que l'importance du secteur informel dans l'économie.

Toutefois, le faible niveau de l'épargne ne reflète pas la véritable image de l'épargne générée en Afrique, compte tenu de l'importance du secteur informel, des flux financiers illicites et du financement, par l'épargne, d'activités illégales et criminelles. Entre 2010 et 2020, le taux d'investissement moyen en Afrique était d'environ 26 % du PIB, d'où un écart représentant 6 % du PIB entre l'investissement et l'épargne [fluctuant entre 2 et 10 points (voir figure 12, page suivante)]. L'écart le plus élevé enregistré entre l'investissement et l'épargne était d'environ 11 points en 2013. Compte tenu de l'important déficit de financement (voir tableau 1 à la page 12), qui a été aggravé par la pandémie de COVID-19, il faudra s'attacher avec plus de détermination à accroître l'épargne intérieure. Les pays doivent renforcer et développer leurs systèmes bancaires et financiers, réduire les activités non structurées, attirer les investissements et adopter des politiques qui facilitent l'activité commerciale. La réduction du déficit de financement permettrait aux pays africains de s'appropriier pleinement leur programme de développement, en comptant à cet égard sur leurs propres ressources, tandis que les ressources extérieures joueraient un rôle de complément.

3.3. ASSURER LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS FINANCIERS ET DES MARCHÉS DE CAPITAUX

Si les pays africains ont entrepris une série de réformes du secteur financier à la fin des années 1990 et dans les années 2000, ce secteur demeure embryonnaire. En témoigne le faible indice de développement financier⁶⁸ de 0,16 enregistré en 2019, contre une moyenne de 0,33 pour l'Asie et le Pacifique, d'où la nécessité vitale d'assurer l'expansion des circuits financiers en vue de la mobilisation des ressources intérieures⁶⁹ (voir figure 13, page suivante). Les institutions financières africaines, dont l'ancrage et l'efficacité ont enregistré des progrès au fil des années, restent relativement sous-développées et ne peuvent donc pas canaliser l'épargne vers des investissements productifs et vers le développement social.

Le niveau du développement financier varie entre les pays. Les marchés financiers d'Afrique du Sud, de l'île Maurice, du Maroc et de la Tunisie sont les plus développés en Afrique, tandis que ceux de la Sierra Leone et du Soudan du Sud sont les moins développés. Dans les pays qui ont connu un développement financier rapide, comme le Botswana et la Namibie, cette évolution s'est traduite par la croissance des institutions financières et des marchés financiers, les actifs combinés des fonds de pension et des fonds d'assurance dépassant, dans ces pays, la part des banques commerciales dans le volume total des actifs financiers.⁷⁰

67 Thorsten Beck et al., *La finance en Afrique : au-delà de la crise* (Washington, Banque mondiale, 2011).

68 L'indice mesure les institutions financières (banques, assurances, fonds communs de placement, fonds de pension) et les marchés financiers d'un pays, y compris les marchés boursiers et les marchés obligataires.

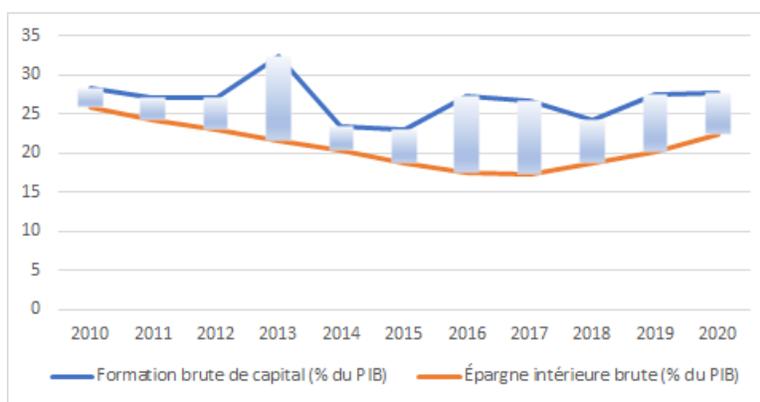
69 FMI, base de données de l'indice de développement financier.

70 D. Marchettini, « Namibia: macro-financial risks associated with housing boom », Questions générales (Washington, FMI, octobre 2015).

Toutefois, dans la plupart des pays, les marchés et les institutions financières sont moins développés. Plusieurs facteurs expliquent cette situation, notamment le faible niveau des revenus, les faibles taux d'épargne et les problèmes de gouvernance (corruption et ingérence politique).⁷¹ Il existe cependant des possibilités réelles de promouvoir le

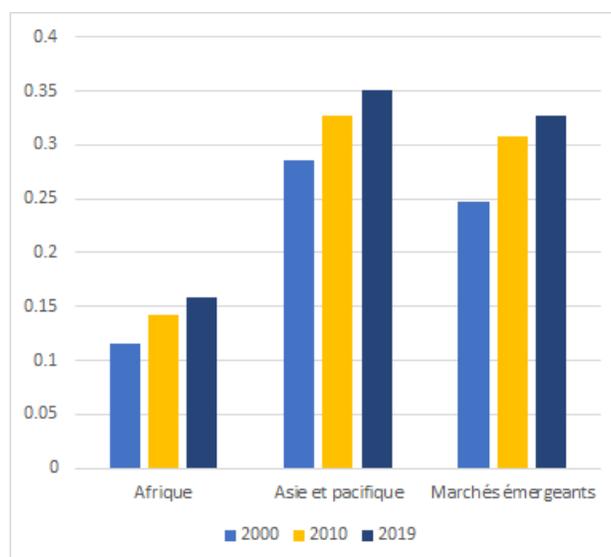
développement du secteur financier. Les données montrent que le fait de porter le développement du secteur financier africain au même niveau que celui des autres régions en développement ajouterait 1,5 point de pourcentage au PIB par an. Ce processus aiderait à promouvoir la croissance grâce à un assouplissement des conditions d'accès au crédit.

FIGURE 12. ÉCART INVESTISSEMENT-ÉPARGNE EN AFRIQUE (EN POURCENTAGE DU PIB) (2010-2020)



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde

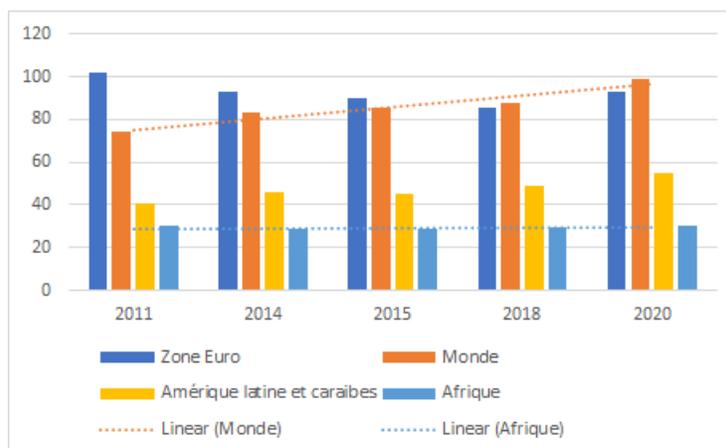
FIGURE 13. INDICE DE DÉVELOPPEMENT FINANCIER 2000-2019



Source : FMI, Indice mondial de développement financier

⁷¹ Thorsten Beck et al., *La finance en Afrique : au-delà de la crise*.

FIGURE 14. CRÉDIT INTÉRIEUR AU SECTEUR PRIVÉ PAR LES BANQUES (% DU PIB) 2011-2020



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde

Autre indicateur du niveau de l'activité financière, le pourcentage du crédit intérieur fourni à l'économie par les banques est resté faible, à savoir 30 % du PIB, contre 54 % et 42 % respectivement pour l'Amérique latine et les Caraïbes et l'Asie de l'Est et le Pacifique. Le ratio de l'Afrique a stagné au cours des dix dernières années, alors que la moyenne mondiale a continué d'augmenter sensiblement pour atteindre presque 100 % en 2020 (voir figure 14). Le secteur bancaire connaît une croissance rapide et aussi une forte rentabilité, qui atteint le double de la moyenne mondiale relevée en 2018. Le secteur financier africain est dominé par les banques commerciales, qui tendent généralement à octroyer des prêts à court et moyen terme.⁷² En dépit du renforcement de la concurrence, le coût des emprunts reste élevé, principalement en raison des imperfections du marché. Les banques détiennent des liquidités excédentaires et la plupart de leurs actifs sont des titres d'État à rendement élevé, au détriment de l'octroi de crédits au secteur privé et aux secteurs productifs.

La pandémie de COVID-19 a une incidence défavorable sur le système bancaire, dont les bilans

subissent une forte pression en raison de l'augmentation du niveau des prêts improductifs, de nombreux emprunteurs ayant perdu leurs sources de revenus et se trouvant dans l'incapacité de rembourser leurs prêts. Par exemple, le ratio moyen des prêts improductifs pour l'Afrique subsaharienne pourrait augmenter d'un tiers à moyen terme, une fois qu'auront expiré toutes les mesures de soutien exceptionnelles accordées au secteur par les États. La conséquence pourrait être une nouvelle réduction de la disponibilité du crédit pour l'économie, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, ce qui pourrait freiner davantage la croissance et donc réduire les recettes fiscales de l'État.

Ces dernières années, le paysage financier a évolué du fait de l'expansion des banques panafricaines, qui comblent le vide créé par le repli des banques européennes et américaines après la crise financière mondiale de 2008. Ces banques ont une large couverture géographique en Afrique : 7 banques panafricaines sont présentes dans au moins 10 pays, tandis que d'autres sont présentes dans plus de 36 pays.⁷³ Les activités de la plupart des

⁷² Rapport économique sur l'Afrique 2020 : Financements innovants pour le développement des entreprises en Afrique (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.20.II.K.2).

⁷³ FMI, *Financial Development in Sub-Saharan Africa – Promoting Inclusive and Sustainable Growth* (Développement financier en Afrique sub-saharienne – Promouvoir une croissance inclusive et durable) (Washington, 2016).

banques panafricaines dépassent les activités bancaires commerciales classiques, dans la mesure où elles comprennent les marchés de capitaux, les assurances, les pensions, les transferts d'argent, la microfinance et le crédit-bail. Elles s'adressent également aux petites et moyennes entreprises qui sont très mal desservies par les autres banques. La croissance des banques panafricaines a donné lieu à une concurrence accrue concernant les prêts et les dépôts, l'efficacité des prestations et l'innovation des produits.⁷⁴

Pour surmonter les contraintes liées aux infrastructures financières, les pays africains ont cherché à tirer parti de la puissance de la technologie mobile pour étendre les services financiers à un grand nombre de personnes. Le développement de la banque mobile a contribué à renforcer l'inclusion financière. La région a été à la pointe de la technologie de la banque mobile, avec l'avènement de M-Pesa, M-Shwari et M-Kopa au Kenya, ce qui a permis de réduire les coûts de transaction et de faciliter les transactions personnelles. Associée à la croissance de la microfinance, elle a également permis de fournir des services financiers aux clients qui se trouvent au bas de l'échelle des revenus, favorisant ainsi l'inclusion financière. Il reste qu'une grande partie de la population n'a toujours pas accès aux services bancaires en Afrique.

L'incapacité des banques commerciales à fournir des financements à moyen et long terme aux entreprises en Afrique, particulièrement aux petites et moyennes entreprises, s'explique principalement par l'inadéquation actif-passif des banques, dont les liquidités sont largement financées par des dépôts à court terme, mais aussi par le sous-développement du marché de la dette intérieure, notamment les obligations de sociétés et les obligations d'État.⁷⁵ Il y a donc lieu de créer et de consolider des banques de développement nationales,

sous-régionales et régionales, qui puissent fournir le financement à long terme nécessaire à la transformation structurelle et au développement des capacités productives.

Les banques publiques de développement ont joué un rôle clé dans l'industrialisation d'autres pays en développement, tels que la République de Corée et le Brésil, en orientant le crédit vers des secteurs cibles qui revêtaient une importance cruciale pour la transformation et l'industrialisation des pays. Cela n'a toutefois pas été le cas sur le continent africain, qui a connu un processus de désindustrialisation. Si les banques de développement peuvent contribuer à combler le déficit de financement, leurs actifs et leurs capacités de financement sont faibles au regard des besoins de financement considérables⁷⁶ du continent (le déficit annuel de financement des infrastructures en Afrique se situe entre 68 et 108 milliards de dollars).

Par exemple, la BAfD a engagé 5,85 milliards de dollars en 2020, soit 43 % de moins qu'en 2019. Elle a augmenté ses décaissements, passés de 5,3 milliards de dollars en 2019 à 7,2 milliards de dollars en 2020, pour soutenir la lutte engagée par les pays africains contre la pandémie de COVID-19. Compte tenu de la nécessité d'assurer un financement à long terme, les banques de développement devraient se concentrer sur la promotion du développement productif et de la transformation structurelle. Elles pourraient également jouer un rôle anticyclique pendant les périodes de ralentissement économique, en soutenant les niveaux d'investissement et en protégeant la structure productive des pays.

Les institutions financières continentales africaines, prévues par l'Acte constitutif de l'Union africaine, visent à accélérer l'intégration régionale et le développement socioéconomique en Afrique.

⁷⁴ CEA (2020), *Rapport économique sur l'Afrique : Financements innovants pour le développement des entreprises en Afrique*.

⁷⁵ Thorsten Beck et al., *La finance en Afrique : au-delà de la crise*.

⁷⁶ Par exemple, la BAfD estime que le déficit annuel de financement des infrastructures se situe entre 130 et 170 milliards de dollars par an.

Ces institutions sont la Banque centrale africaine, la Banque africaine d'investissement, le Fonds monétaire africain et la Bourse panafricaine. La création de ces institutions financières pourrait jouer un rôle essentiel dans la mobilisation de ressources à long terme pour l'investissement dans les infrastructures et les secteurs productifs, en assurant une gestion efficace et efficiente du secteur financier africain et en favorisant la stabilité macroéconomique. Toutefois, leur mise en place et leur opérationnalisation s'avèrent plutôt lentes.⁷⁷

Les marchés boursiers en Afrique ont contribué au financement du secteur privé. Ils se sont développés au fil des ans, la capitalisation boursière des 30 bourses actuelles étant estimée à 1 430 milliards de dollars en 2021.⁷⁸ Si les actions cotées continuent d'augmenter, leur nombre et leur volume négocié restent faibles par rapport aux autres régions. Cinq bourses⁷⁹ comptent pour environ 90 % de la capitalisation totale, la Bourse de Johannesburg en Afrique du Sud comptant pour 80 % de la capitalisation totale. Toutefois, les bourses africaines, à l'exception de la bourse sud-africaine et, dans une certaine mesure, de la bourse égyptienne, sont illiquides et très fragmentées et fonctionnent dans un cadre réglementaire inconsistant. En outre, elles offrent un nombre limité d'instruments de négociation (actions et obligations) et quelques actions cotées, ce qui attire un nombre limité d'investisseurs. Cette situation s'explique principalement par l'exiguïté des économies nationales, le caractère défavorable de l'environnement commercial, la faiblesse des institutions d'appui et des infrastructures financières, la longueur des procédures administratives régissant l'inscription en bourse, les coûts de transaction élevés, le manque de formation et de connaissances sur les marchés des capitaux, ainsi que le manque

de transparence de certains marchés financiers, entre autres raisons. L'intégration des marchés de capitaux, la technologie et l'amélioration des réglementations et de la gouvernance pourraient aider à surmonter les obstacles au développement des marchés de capitaux. La poursuite du développement de ces marchés, notamment des marchés boursiers et obligataires, ainsi que des bourses régionales, s'imposera si l'on veut assurer le financement du développement à long terme.

3.4. PROMOUVOIR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Les pays africains ont toujours éprouvé des difficultés à attirer les investissements du secteur privé dans les infrastructures. Une poignée de pays – l'Afrique du Sud, le Maroc, le Nigeria, l'Égypte et le Ghana – ont compté pour plus de la moitié de l'ensemble des partenariats public-privé réussis entre 2008 et 2018.⁸⁰ S'agissant de la répartition sectorielle, il convient de noter que, durant la période 1999-2019, la majorité des partenariats public-privé ont été réalisés dans le secteur de l'énergie (57 %), suivi de celui des transports (24 %) et de celui des technologies de l'information et des communications (16 %). Un obstacle majeur à la mobilisation des capitaux privés pour les infrastructures est le niveau élevé de risque associé aux pays africains. Si les instruments de réduction du risque financier revêtent une certaine importance, il convient d'adopter une approche plus globale qui permette de s'attaquer aux contraintes liées aux orientations, à la gouvernance, aux dispositifs institutionnels et aux réglementations.

77 Commission de l'Union africaine et Agence de développement de l'Union africaine-NEPAD, *Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063* (Johannesburg, Afrique du Sud, 2022).

78 Voir www.world-exchanges.org/our-work/statistics (consulté en février 2022).

79 Afrique du Sud, Égypte, Nigéria, Maroc et Kenya.

80 Banque mondiale, Base de données des participations privées dans les projets d'infrastructures, 2019.

Bien que la part des financements privés intérieurs et extérieurs dans le domaine des infrastructures africaines ait augmenté au fil des ans, leur contribution reste très faible par rapport à la situation qui prévaut dans les autres régions. Cet état de choses confirme le potentiel considérable qui existe en matière de promotion des partenariats public-privé en Afrique, lesquels peuvent aider à construire en mieux pour l'avenir et à alléger certaines charges fiscales que la pandémie fait peser sur les États. La réduction des risques liés aux investissements du secteur privé national est primordiale et les investisseurs institutionnels peuvent jouer un rôle crucial à cet égard. Toutefois, entre 2011 et 2017, les actifs des investisseurs institutionnels africains représentaient moins de 1 % des placements privés dans les infrastructures en Afrique.⁸¹ Il est essentiel de renforcer les capacités internes en matière de conception, de mise au point et de financement de projets susceptibles d'attirer la participation du secteur privé, tout en maintenant un juste équilibre dans la répartition des risques au sein des partenariats public-privé et en passant progressivement à des projets à plus haut risque.

3.5. METTRE LES FONDOS DE PENSION AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

Les fonds de pension africains, qui ont enregistré une croissance considérable au fil des ans, pourraient, s'ils sont pleinement exploités, fournir des ressources vitales pour le financement du développement. Par exemple, les actifs gérés par les fonds de pension s'élevaient à 676 milliards de dollars en 2017 et devaient atteindre 1 100 milliards de

dollars à l'échéance de 2020.⁸² Les actifs des régimes de retraite ont également connu une forte croissance dans certains pays, tels que la Namibie, où ils ont dépassé le PIB (102 %). Toutefois, il existe des variations entre les pays. En Afrique du Sud, ces actifs comptent pour 92 % du PIB, alors que la proportion est très faible dans d'autres pays tels que le Nigeria (8 %), la Zambie (3 %), l'Égypte (1,5 %) et le Mozambique (1 %). En raison de l'importance du secteur informel, de l'instabilité des niveaux de revenus et de l'analphabétisme financier, les taux de participation aux systèmes de fonds de pension en Afrique restent relativement faibles.⁸³

La diversification des portefeuilles de fonds de pension réduit au minimum les risques, limite les pertes potentielles et peut également renforcer la résilience globale du système. En matière d'investissement des fonds de pension, les approches des pays varient. Par exemple, le Nigeria alloue la plupart des actions aux obligations (88 %), tandis que le Botswana en investit les deux tiers en capitaux propres (voir figure 15). Les stratégies d'investissement des pensions en Afrique ne sont pas assez équilibrées et certaines ne profitent pas aux économies locales et ne contribuent pas à la croissance et au développement. La proportion d'actifs de retraite investis à l'étranger a augmenté dans de nombreux pays.

Par exemple, au Botswana, 62 % des actifs étaient investis à l'étranger en 2020, contre 30 % en 2010. Une tendance similaire est constatée en Namibie (voir figure 16, page suivante). Certains pays africains, dont l'Égypte, le Nigeria et le Zimbabwe, interdisent l'investissement des actifs des régimes de retraite à l'étranger.⁸⁴

81 Banque mondiale, « Contribution of Institutional Investors to Private Investment in Infrastructure (Contribution des investisseurs institutionnels à l'investissement privé dans les infrastructures) 2011-H1 2017 ». Disponible à l'adresse suivante : https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI_InstitutionalInvestors_Update_2017.pdf

82 Association luxembourgeoise de l'industrie des fonds d'investissement et Price waterhouseCoopers, « Beyond their borders: evolution of foreign investment by pension funds », 2015. Voir www.alfi.lu

83 Jacqueline Irving, « How the COVID-19 crisis is impacting African pension fund approaches to portfolio management », Société financière internationale, 2020.

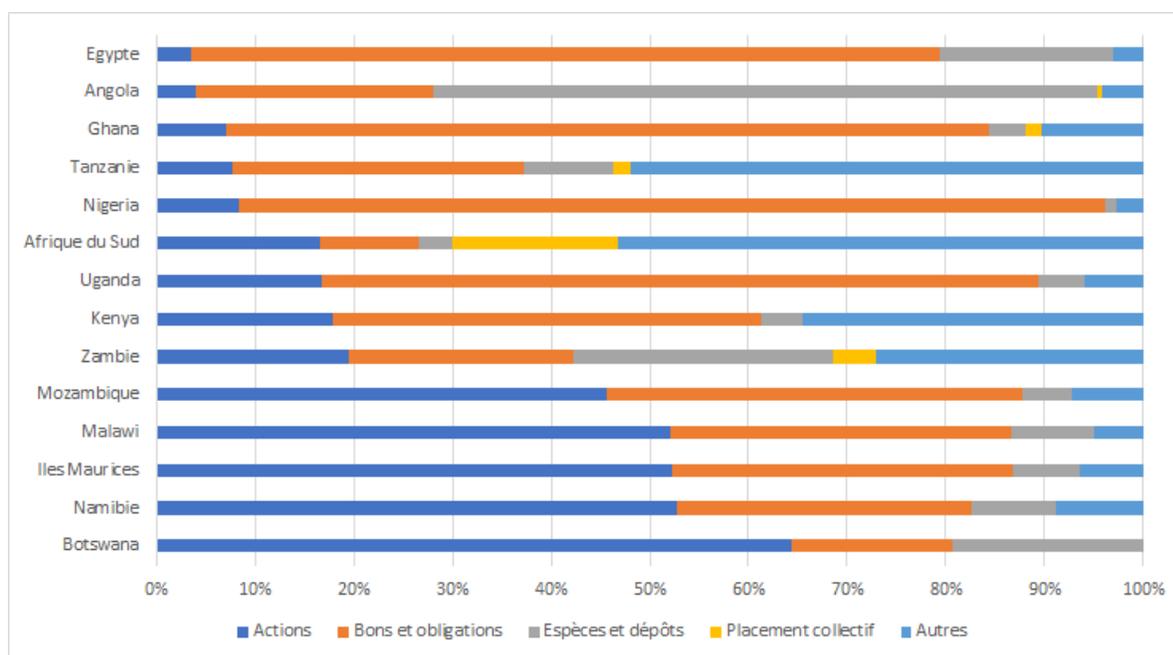
84 Ibid.

Peu de pays africains ont mis en place des prescriptions réglementaires relatives à l'investissement des actifs des fonds de pension dans les infrastructures. Si les pays africains pouvaient investir 2,8 % de ces actifs dans les infrastructures, à l'instar de l'Afrique du Sud, ils disposeraient ainsi de 20,9 milliards de dollars supplémentaires par an pour le développement des infrastructures, ce qui permettrait de réduire de 30 % le déficit de financement de ces dernières.⁸⁵ Toutefois, les coûts initiaux élevés, le manque de liquidités et l'horizon lointain des investissements dans les infrastructures continuent de décourager les investisseurs institutionnels, dans la mesure où nombre d'entre eux, notamment en Afrique, ne disposent pas des ressources et des connaissances voulues pour gérer les risques associés à ces investissements.

En outre, l'investissement des fonds de pension et autres actifs dans les infrastructures exige la mise en place d'un cadre stratégique équitable, transparent, clair et prévisible qui, malheureusement, continue de faire défaut.⁸⁶

Tirant parti de tendances démographiques favorables, notamment la montée de la classe moyenne et l'augmentation des adhésions aux fonds de pension, les actifs des fonds de pension africains devraient connaître une croissance substantielle dans les années à venir. Les pays africains pourraient profiter de cette tendance favorable pour modifier leur réglementation en assouplissant les limites imposées aux investissements des fonds de pension afin de leur permettre de renforcer leur participation aux projets d'infrastructures.

FIGURE 15. ALLOCATION DE L'ÉPARGNE-PENSION DANS CERTAINES CLASSES D'ACTIFS ET VÉHICULES DE PLACEMENT (2020 OU LA DERNIÈRE ANNÉE DISPONIBLE)

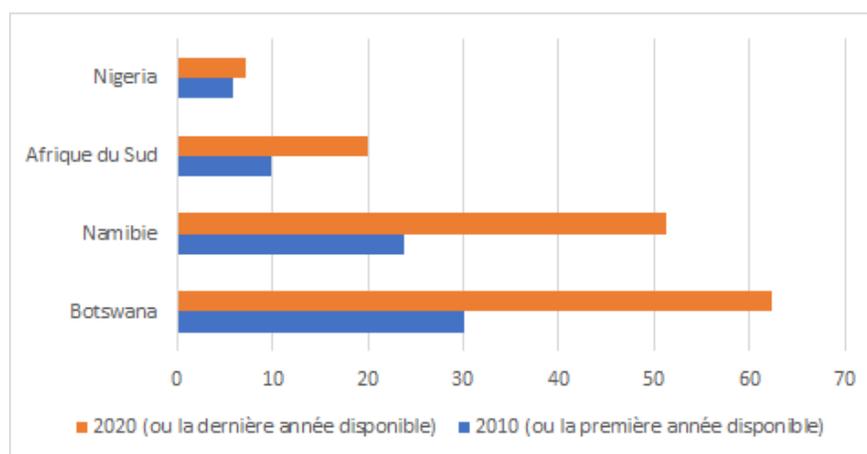


Source : OCDE, 2021, *Thèmes des marchés des retraites 2021*

⁸⁵ Chiffres du Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique, établis sur la base de la méthodologie du Bureau ; Amadou Sy, « Leveraging African pension funds for financing infrastructure development », Brookings Institution, mars 2017.

⁸⁶ Amadou Sy, « Leveraging African pension funds for financing infrastructure development », Brookings Institution, mars 2017.

FIGURE 16. PART DES CAISSES DE RETRAITE INVESTIES À L'ÉTRANGER, 2010 ET 2020



Source : OCDE, 2021, *Thèmes des marchés des retraites 2021*

3.6. ATTIRER LE FINANCEMENT DE LA DIASPORA

La diaspora africaine, qui constitue 14 % des migrants dans le monde, est en pleine croissance et sa taille a doublé, passant de 20,6 millions de personnes en 1990 à 40,5 millions de personnes en 2020⁸⁷. La plupart des migrants (85 %) sont originaires d'Afrique de l'Est (31 %), d'Afrique du Nord (28 %) et d'Afrique de l'Ouest (26 %). La contribution au développement de l'Afrique de la diaspora africaine, reconnue par l'Union africaine comme « la sixième région », doit être envisagée au-delà des envois de fonds. La contribution de ses membres à leur pays d'origine prend différentes formes, notamment financières (envois de fonds, obligations, actions, commerce, etc.) et non financières (transfert de connaissances, sensibilisation, politique, etc.).

Les envois de fonds vers l'Afrique sont passés de 67 milliards de dollars en 2016 à 87 milliards de dollars en 2019. En 2020, ils ont diminué de 4 % en raison de la pandémie, mais on a estimé qu'ils se redresseraient en 2021, pour atteindre un montant estimé à 91 milliards de dollars.⁸⁸ Les envois de fonds, qui tendent à être anticycliques pendant les périodes de ralentissement économique, les pandémies et les catastrophes naturelles, pourraient constituer des facteurs de stabilisation assurant un flux continu de financement. En 2022, les transferts de fonds vers l'Afrique devraient augmenter de 5,5 %, soit la plus forte progression par rapport à celle des autres régions.⁸⁹ Il s'agit là d'une évolution encourageante qui devrait aider les pays à mieux se relever de la pandémie.⁹⁰ Les données susmentionnées ne portant que sur les fonds acheminés par les circuits formels, on estime que, si l'on tient compte des envois informels et des transferts en nature, le montant annuel des envois pourrait atteindre 200 milliards de dollars.⁹¹

87 Département des affaires économiques et sociales, base de données sur la population.

Disponible à l'adresse suivante : www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock

88 Banque mondiale ; base de données de l'Alliance mondiale pour le savoir sur les migrations et le développement.

89 Banque mondiale, « Les remises migratoires devraient atteindre 630 milliards de dollars en 2022 avec des flux record vers l'Ukraine », 11 mai 2022. Disponible à l'adresse suivante : www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2022/05/11/remittances-to-reach-630-billion-in-2022-with-record-flows-into-ukraine

90 Banque mondiale, « Les remises migratoires enregistrent une croissance significative de 7,3 % en 2021 », 17 novembre 2021. Disponible à l'adresse suivante : www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2021/11/17/remittance-flows-register-robust-7-3-percent-growth-in-2021

91 Dilip Ratha, « Remittances: funds for the folks back home », Finance and Development Magazine, 24 février 2020.

Dans la plupart des régions, les envois de fonds ont enregistré une forte progression en 2021, après la baisse constatée en 2020 en raison de la COVID-19. L'Amérique latine et les Caraïbes ont enregistré un taux de progression de 22 %, suivi par l'Asie du Sud (8 %) et l'Europe et l'Asie centrale (5 %). À l'échelon des pays, l'Égypte figure parmi les cinq premiers bénéficiaires d'envois de fonds dans le monde et comptait en 2021, avec le Nigeria et le Maroc, pour 65 % du montant total des envois de fonds vers l'Afrique. Les économies du Soudan du Sud, de la Gambie et de la Somalie sont les plus dépendantes des envois de fonds, les flux entrants correspondant, en moyenne, à près de 35 % de leur PIB. Ces pays et leurs habitants sont tributaires de ces ressources, qui jouent un rôle important dans la satisfaction des besoins fondamentaux des personnes vulnérables, notamment dans les domaines de l'alimentation, du logement, de l'éducation et de la santé.

En dépit de la progression croissante des envois de fonds, le coût des envois vers l'Afrique reste le plus élevé au monde, avec une moyenne de 7,9 % au cours des trois premiers trimestres de 2021, bien supérieure à la moyenne mondiale de 6,4 %, et à celles de l'Amérique latine et des Caraïbes (5,5 %) et de l'Asie de l'Est et du Pacifique (6,7 %). Plusieurs facteurs ont une incidence sur le coût des envois de fonds, notamment le niveau de concurrence au niveau des circuits d'envoi, les informations dont dispose l'expéditeur sur la gamme des coûts du service, le nombre de migrants, la stabilité du taux de change dans le pays destinataire, le développement financier à la fois dans le pays destinataire et dans le pays d'envoi et le choix du mode de transfert (espèces, banque ou mobile) et du circuit (formel ou informel).

Outre le problème de la cherté des coûts, l'incidence transformatrice des envois de fonds est limitée par l'absence de services financiers adéquats et le manque d'inclusion financière. Une grande

partie des bénéficiaires des envois de fonds n'ont pas accès aux banques ou à d'autres services financiers, d'où leur dépendance vis-à-vis des circuits informels. La réduction du coût des envois de fonds contribuera de manière déterminante à accroître les flux et à optimiser leur impact sur le développement. Le développement d'un écosystème autour des produits liés aux transferts de fonds (y compris les primes d'assurance et les bourses d'études) et la diversification de ces produits pourraient accroître les flux, renforcer l'impact des envois de fonds, améliorer l'efficacité et promouvoir l'épargne et l'accumulation de capital.

Les pays africains n'ont pas réussi à mobiliser à des niveaux appréciables les financements de la diaspora, dont le potentiel reste largement inexploité. Quelques pays africains,⁹² qui comptent une diaspora importante, ont réussi à émettre des obligations de la diaspora, à des degrés divers de réussite. Par exemple, l'émission des obligations de première génération intéressant la diaspora nigériane a été une réussite, tandis que d'autres tentatives, telles que les obligations ciblées concernant la diaspora éthiopienne, les obligations de financement des infrastructures du Kenya et les obligations d'épargne Golden Jubilee du Ghana, ne l'ont guère été. L'une des principales raisons invoquées pour expliquer ces échecs est le manque de confiance de la communauté de la diaspora vis-à-vis des pouvoirs publics des pays d'origine. Par ailleurs, la diaspora ayant une perception plus faible des risques des pays d'origine, par rapport aux investisseurs étrangers, les pays tendent généralement à offrir, au regard des autres obligations, des taux d'intérêt plus faibles sur les obligations de la diaspora, ce qui les rend moins attrayantes pour les investisseurs extérieurs. Cet état de choses donne lieu à une segmentation du marché, qui explique l'échec de ces obligations qui ciblent exclusivement l'épargne de la diaspora. En revanche, l'élargissement de la gamme des obligations pour les investisseurs potentiels, y compris

92 Égypte, Éthiopie, Ghana, Kenya, Nigéria et Rwanda.

la diaspora, s'est avéré plus fructueux. Les pays peuvent exploiter cette source de financement en mettant en place les stratégies et les politiques adéquates. En renforçant la transparence et la gouvernance du système réglementaire de ces obligations et en y associant la présence, dans les pays d'accueil, d'institutions financières nationales, les pays africains pourraient mieux promouvoir ces obligations et les rendre plus attractives pour la diaspora.

Si l'on peut mobiliser les envois de fonds à court terme, notamment en réduisant les coûts des transferts, l'exploitation de l'épargne de la diaspora n'est possible qu'à moyen et long terme. Des facteurs tels que l'instabilité politique, économique et financière constituent des risques majeurs pour le financement des diasporas. Les envois de fonds sont anticycliques et pourraient ne pas être affectés par les risques susmentionnés, mais les membres de la diaspora, comme les investisseurs étrangers, ont besoin d'un environnement et de structures de gouvernance favorables pour investir dans les pays d'origine leurs économies durement acquises.

3.7. RECOMMANDATIONS

Le secteur financier africain continue d'être dominé par les banques commerciales, les choix étant limités en ce qui concerne les sources de financement non bancaires, telles que les compagnies d'assurance et les institutions de financement du logement, outre les marchés de capitaux naissants qui ne sont pas en mesure de fournir la gamme complète de capitaux propres, d'obligations de société et d'obligations d'État.⁹³ Les pays africains doivent encourager les institutions financières à structurer et à proposer des produits financiers innovants adaptés aux besoins évolutifs

des entreprises tout au long de leur cycle de croissance. À cet égard, il s'avère indispensable de promouvoir et d'exploiter le potentiel des différentes sources de financement à court et moyen terme, telles que les banques commerciales, les entreprises de technologie financière et les marchés financiers, ainsi que des sources de financement à long terme, telles que les marchés des capitaux et les banques de développement. Les pays africains doivent aussi encourager la concurrence, promouvoir un environnement réglementaire financier transparent et efficient afin de réduire au minimum les risques (prêts improductifs) et assurer une surveillance réglementaire effective des opérations et des institutions financières.

L'ampleur des besoins de l'Afrique en matière de financement du développement, notamment le financement de projets d'infrastructures transfrontaliers, exige la création et la mise en service d'institutions financières panafricaines continentales, notamment la Banque centrale africaine, la Banque africaine d'investissement, le Fonds monétaire africain et la Bourse panafricaine. Ces institutions pourraient appuyer, de façon déterminante, l'action que mènent les pays pour mobiliser des ressources, au niveau régional, en vue de la transformation du continent ; les pays africains devraient donc, d'urgence, accélérer la création de ces institutions.

Le très grand marché des fonds de pension, qui est en pleine croissance, constitue une importante source inexploitée de financement du développement, qui pourrait être mise à profit pour la transformation structurelle du continent, notamment le développement des infrastructures et la réduction des risques liés aux investissements à long terme axés sur les objectifs de développement durable. Par exemple, si les pays africains pouvaient investir 2,8 % des actifs de caisse de retraite dans les infrastructures, à l'image de ce qui se fait à l'échelon

⁹³ Rapport économique sur l'Afrique 2020.

des fonds de pension sud-africains, ils disposeraient annuellement d'un montant additionnel de 20,9 milliards de dollars, qui leur permettrait de réduire de 30 % le déficit de financement des infrastructures. À cet égard, ils devraient tirer parti des perspectives prometteuses du marché africain des fonds de pension que font naître des tendances démographiques favorables, notamment la montée de la classe moyenne et l'augmentation des adhésions aux fonds de pension, en renforçant les structures de gouvernance et en modifiant les réglementations existantes qui limitent les investissements dans les infrastructures.

Il faudra aider les pays africains à renforcer leurs capacités internes en matière de conception, de mise au point et de financement de projets susceptibles d'attirer la participation du secteur privé. Si la participation des investisseurs institutionnels joue un rôle essentiel en ce qui concerne la réduction des risques financiers et la promotion des partenariats public-privé, les pays africains doivent adopter des approches globales qui leur permettent de s'attaquer aux contraintes liées aux orientations, à la gouvernance, aux dispositifs institutionnels et aux réglementations qui freinent les investissements de capitaux privés dans les infrastructures.

Lorsqu'ils sont correctement mobilisés et exploités, les envois de fonds ont un potentiel énorme du point de vue de la mobilisation des ressources intérieures. Les pays africains doivent continuer à encourager la communauté internationale à respecter l'engagement pris dans le cadre des objectifs de développement durable de réduire le coût des envois de fonds à 3 %, un niveau qui semble déterminer tout particulièrement le flux et le volume de ces envois.

On pourrait, dans cette optique, promouvoir l'inclusion financière (banque mobile pour les transferts d'argent) et renforcer la concurrence dans

le secteur des transferts d'argent et les circuits mal desservis en facilitant l'entrée de nouveaux acteurs, en réduisant les exigences en matière d'obligations et de capital et en harmonisant les réglementations régissant les transferts d'argent. Il faut exploiter et renforcer les effets des transferts de fonds sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, en comblant le fossé entre l'épargne et l'investissement de la diaspora, en facilitant l'accès de cette dernière à l'épargne, aux prêts et aux produits liés aux envois de fonds, tels que les primes d'assurance maladie et les bourses d'études, en renforçant la transparence et la gouvernance du système réglementaire du financement de la diaspora et en y associant la présence, dans les pays d'accueil, d'institutions financières nationales.

Les investisseurs institutionnels jouent un rôle important dans la mobilisation et l'acheminement du financement à long terme vers les secteurs productifs. À cet égard, les pays doivent encourager ces investisseurs à participer à l'augmentation du capital des banques nationales de développement, afin que ces dernières puissent atteindre une taille critique qui leur permettra d'accroître leur capacité de prêt à l'économie locale, de soutenir les investissements à long terme dans les projets d'infrastructures et d'autres secteurs stratégiques et de promouvoir les partenariats public-privé. Le développement et l'ancrage des marchés financiers et des capitaux nationaux sont indispensables au renforcement de la mobilisation des ressources intérieures et à la réduction des risques de change.

RÉFÉRENCES

Association luxembourgeoise de l'industrie des fonds d'investissements et PricewaterhouseCoopers (2015). « Beyond their borders: evolution of foreign investment by pension funds ».

Disponible à l'adresse suivante : www.alfi.lu

Banque mondiale (2018). « Contribution of institutional investors: private investment in infrastructure 2011-H1 2017 ».

Disponible à l'adresse suivante : https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI_InstitutionalInvestors_Update_2017.pdf

Banque mondiale (2021). « Les remises migratoires enregistrent une croissance significative de 7,3 % en 2021 ». Communiqué de presse. 17 novembre 2021.

Disponible à l'adresse suivante : <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2021/11/17/remittance-flows-register-robust-7-3-percent-growth-in-2021>

Beck, Thorsten, Samuel Munzele Maimbo, Issa Faye et Thouraya Triki (2011). *La finance en Afrique : au-delà de la crise*. Washington : Banque mondiale.

CEA (2020). *Rapport économique sur l'Afrique : Financements innovants pour le développement des entreprises en Afrique*. Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.20.II.K.2.

Commission de l'Union africaine et Agence de développement de l'Union africaine-NEPAD (2022). *Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063*. Johannesburg, Afrique du Sud.

FMI (2016). *Financial Sector Development in Sub-Saharan Africa – Promoting Inclusive and Sustainable Growth*. Washington

Irving, Jacqueline (2020). « How the COVID-19 crisis is impacting African pension fund approaches to portfolio management ». Société financière internationale.

Ratha, Dilip (2020). « Remittances: funds for the folks back home ». *Finance and Development Magazine*. 24 février 2020.

Sy, Amadou (2017). « Leveraging African pension funds for financing infrastructure development ». Brookings Institution.



CHAPITRE 4.

Enrayer les flux financiers illicites pour le développement durable de l'Afrique

4.1. INTRODUCTION

Les flux financiers illicites⁹⁴ en provenance de l'Afrique demeurent un important obstacle au développement durable du continent. Cette situation compromet gravement la mobilisation des ressources intérieures, dans la mesure où elle prive les pays africains de ressources financières dont ils ont grandement besoin pour financer les investissements axés sur les objectifs de développement durable. En allant de l'Afrique vers les pays développés, les flux financiers illicites perpétuent les inégalités mondiales existantes. Il est donc essentiel de s'attaquer à ces flux pour garantir une mondialisation plus juste et plus équitable. Si le problème des flux financiers illicites n'est pas traité avec urgence, les pays africains prendront encore plus de retard en matière de développement social

et humain et un grand nombre de personnes crouperont dans une pauvreté extrême.

Cet impératif est devenu encore plus urgent compte tenu des répercussions dévastatrices de la pandémie de COVID-19 sur l'Afrique. La marge de manœuvre budgétaire se trouvant compromise par la baisse des recettes fiscales, les pays africains devront exploiter toutes les ressources disponibles pour combler le déficit de financement croissant. L'absence d'un cadre mondial constitue l'un des principaux obstacles à la lutte contre les flux financiers illicites, ainsi que l'a relevé le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique (Groupe Mbeki) en 2015.⁹⁵ Bien que, pour traiter les différents aspects des flux financiers illicites, l'ONU, l'Union africaine, le Groupe des Vingt, l'OCDE et le FMI aient mis au point plusieurs initiatives et instruments, ceux-ci sont disparates et ne

⁹⁴ La CNUCED définit les flux financiers illicites comme des échanges transfrontaliers de valeurs, monétaires ou autres, qui sont acquises, transférées ou utilisées illégalement. Cette définition est globalement conforme à celle adoptée par le Groupe de haut niveau de l'Union africaine sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique.

⁹⁵ Commission de l'Union africaine et CEA, « Flux financiers illicites : rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique » (Addis-Abeba, 2015).
Disponible à l'adresse suivante : <https://repository.uneca.org/ds2/stream/?#/documents/0ca955c2-2e56-5120-a605-9e8a7566c7d3/page/3>

constituent pas un système institutionnel cohérent et global. Il faudra donc mettre en place un cadre mondial d'une portée exhaustive pour pouvoir lutter contre les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique.

4.2. TENDANCES DES FLUX FINANCIERS ILLICITES

Les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique sont considérables et vont croissant. La fuite des capitaux du continent, qui constitue un bon indicateur des flux financiers illicites, a enregistré une forte progression au cours de la période 2008-2018, atteignant, en 2012, un niveau record de 129,1 milliards de dollars (voir figure 17). Ce chiffre est comparable à celui indiqué par la CNUCED dans son rapport intitulé *Rapport 2020 sur le développement économique en Afrique : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique*. Au cours de la période 1970-2018, l'Afrique a perdu un montant total de 2 000 milliards de dollars du fait des flux financiers illicites.⁹⁶ Comme relevé au chapitre 1 du présent rapport, les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique dépassent de loin les flux annuels entrants de l'APD (48 milliards de dollars) et des IED (54 milliards de dollars).

Les flux financiers illicites sont généralement considérables dans les pays africains riches en ressources. Au cours de la période 1970-2018, les six principaux pays de provenance de flux financiers illicites ont été le Nigeria, l'Afrique du Sud, le Mozambique, l'Algérie, l'Angola, l'Égypte et la République démocratique du Congo. Par exemple,

durant cette période, le Nigeria a perdu un montant total de 466 milliards de dollars en flux financiers illicites, suivi de l'Afrique du Sud et du Mozambique avec, respectivement, 330 milliards et 135 milliards de dollars.

En matière flux financiers illicites, il existe des variations considérables entre les sous régions (figure 18, page suivante). L'Afrique de l'Ouest et l'Afrique australe détiennent les parts les plus importantes de ces flux avec, respectivement, 29,6 % et 28,5 % ; elles sont suivies par l'Afrique du Nord, avec 19,8 % et l'Afrique de l'Est, avec 12,7 %. L'Afrique centrale détient la part la plus faible, avec 9,4 %. Les pertes de revenus associées à la seule fuite des capitaux vont de quelque 2 % du PIB en Afrique australe à 2,3 % en Afrique de l'Ouest.⁹⁷

4.3. FISCALITÉ ET ACTIVITÉS COMMERCIALES CONNEXES

Le Groupe Mbeki a constaté que les pratiques commerciales caractérisées par les abus commerciaux et la fraude fiscale constituaient les principaux ressorts des flux financiers illicites en provenance d'Afrique, à hauteur de 65 %, suivis par les activités criminelles (30 %) et la corruption (5 %).⁹⁸ Compte tenu de l'ampleur de ces pratiques, il faudra impérativement cibler cette source des flux de financement illicite pour pouvoir renforcer la mobilisation des ressources intérieures en Afrique.⁹⁹ Par ailleurs, les activités commerciales sont celles qui contribuent le plus à l'emploi, à la production de biens et services essentiels et au paiement des impôts. Il importe donc tout particulièrement de

⁹⁶ Éléments tirés de la base de données sur la fuite des capitaux du Political Economy and Research Institute de l'Université du Massachusetts Amherst, où il est établi que la fuite des capitaux correspond à une fausse facturation commerciale, selon la méthode résiduelle de la balance des paiements. Voir Léonce Ndikumana et James K. Boyce, « Capital flight from Africa 1970-2018: new estimates with updated trade misinvoicing methodology », rapport de recherche du PERI (mai 2021).

⁹⁷ Rapport 2020 sur le développement économique en Afrique : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique (numéro de vente : F.20.II.D.21). Les données sont les valeurs médianes par sous-région.

⁹⁸ Commission de l'Union africaine et CEA, « Flux financiers illicites : rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique ».

⁹⁹ Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique, Tackling Illicit Financial Flows Arising from Taxation and Illegal Commercial Practices in Africa (à venir).

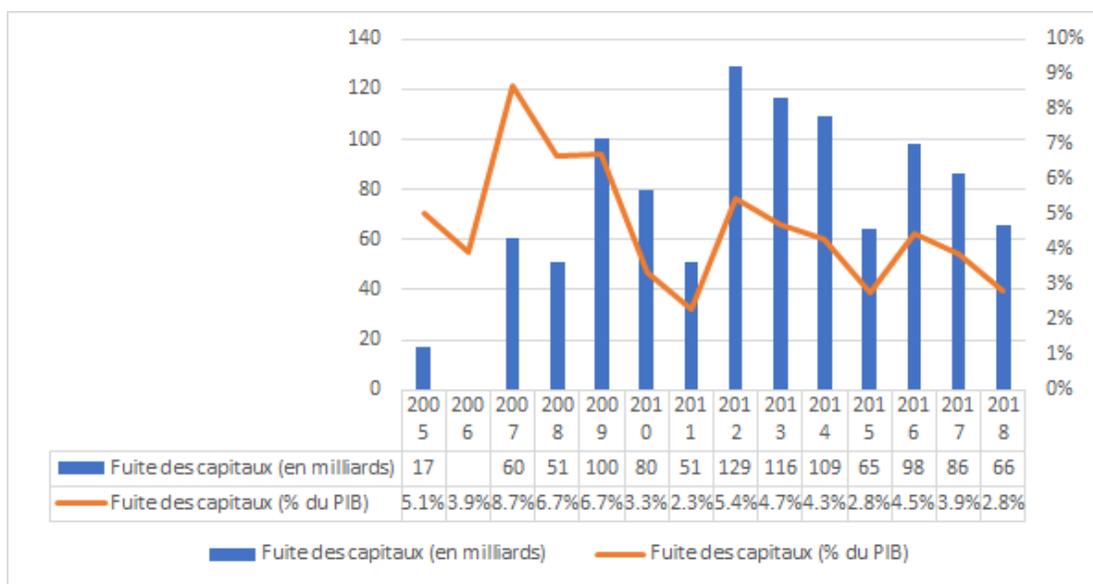
se pencher sur cette situation si l'on veut enrayer l'effet hémorragique des flux financiers illicites en Afrique. Il reste cependant qu'il est très difficile d'établir le caractère illégal ou illicite d'une activité commerciale.

Dans le contexte de l'Afrique, le Groupe Mbeki a fourni des orientations sur les pratiques et les activités fiscales et commerciales qui peuvent être classées dans la catégorie des flux financiers illicites. Il s'agit notamment de la fixation abusive des prix de transfert, de la falsification des prix commerciaux, de la fausse facturation des services et des biens incorporels et de l'utilisation de contrats

à caractère inégal, le tout à des fins de fraude fiscale, d'évasion fiscale agressive et d'exportation illégale de devises.¹⁰⁰

En 2014, l'imposition des entreprises multinationales représentait 88 % de l'assiette fiscale du Nigeria. De son côté, le Rwanda a indiqué que jusqu'à 70 % de ses recettes fiscales provenaient de l'imposition des entreprises multinationales. Au Burundi, une seule entreprise multinationale compte pour près de 20 % des recettes fiscales du pays. Tout ceci montre l'importance que revêt l'impôt sur les sociétés pour les pays africains.

FIGURE 17. FUITE GLOBALE DES CAPITAUX EN PROVENANCE D'AFRIQUE (2008-2018)



Source : Fuite des capitaux – Institut de recherche en économie politique, Université du Massachusetts à Amherst.
PIB – Banque africaine de développement, Annuaire statistique africain.

¹⁰⁰ Commission de l'Union africaine et CEA, « Flux financiers illicites : rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique ».

FIGURE 18. FUITE TOTALE DES CAPITAUX (EN MILLIARDS) DE L'AFRIQUE, 2005-2018



Source : CNUCED

4.4. CAUSES ET FACTEURS DES FLUX FINANCIERS ILLICITES EN PROVENANCE D'AFRIQUE

Les flux financiers illicites sont généralement entretenus par un large éventail de facteurs. Les données disponibles montrent que, dans le cas de l'Afrique, ces flux sont alimentés tant par des facteurs structurels que par les politiques intérieures. La convertibilité du compte de capital, la dette, les régimes de taux de change, l'écart entre les taux d'intérêt, la corruption et l'instabilité politique sont les principaux facteurs qui favorisent ces flux au départ de l'Afrique. Dans son rapport, le Groupe

Mbeki indique que la corruption est un facteur transversal qui alimente les flux financiers illicites à toutes les étapes. Si la corruption est un problème mondial, la faiblesse des institutions et le déficit de gouvernance rendent l'Afrique vulnérable à ce phénomène et aux abus de pouvoir qui peuvent alimenter les flux financiers illicites.

La dépendance des pays africains à l'égard de l'extraction des ressources naturelles, notamment les combustibles fossiles, les rend particulièrement vulnérables aux flux financiers illicites. Elle a aussi traditionnellement enfermé de nombreux pays africains dans des schémas de spécialisation dans l'exportation de produits de base, ce qui a

donné lieu à ce que l'on appelle le « paradoxe de l'abondance », suivant lequel les pays riches en ressources ne bénéficient pas réellement de leurs propres richesses naturelles. Les flux financiers illicites sont également favorisés par plusieurs acteurs, tant en Afrique qu'à l'extérieur, notamment des institutions financières et des prestataires de services professionnels, tels que les prestataires de services comptables, de services d'audit et de services juridiques. Ces flux sont en outre facilités par un système financier parallèle mondial constitué par des paradis fiscaux, des juridictions opaques, des sociétés écrans, des comptes de fiducie anonymes et des fausses fondations, qui a recours à la manipulation des prix commerciaux et à des techniques de blanchiment d'argent.

Dans le cadre d'une étude, la Brookings Institution a regroupé les facteurs propices aux flux financiers illicites en deux catégories : les facteurs macroéconomiques et les facteurs relatifs à la gouvernance.¹⁰¹ Les résultats de l'analyse de corrélation réalisée pour les besoins de cette étude ont révélé une relation certaine et notable entre les flux financiers illicites et le PIB réel (agrégat) et l'inflation. Ces résultats donnent à entendre que l'instabilité macroéconomique incite les détenteurs de capitaux à exporter ces derniers. Une corrélation certaine et notable apparaît également entre les flux financiers illicites et les recettes fiscales en pourcentage du PIB. Une analyse de corrélation supplémentaire (voir figure 19, page suivante) montre clairement que des niveaux élevés de corruption et de conflit favorisent la fuite des capitaux. Comme il apparaît dans le chapitre suivant du présent rapport, les résidents des pays où la corruption est très forte ne sont pas enclins à s'acquitter de leurs

impôts dans la mesure où ils ont le sentiment que les ressources collectées seront mal utilisées.

4.5. IMPACT DES FLUX FINANCIERS ILLICITES SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE

Les flux financiers illicites constituent un grave obstacle à la croissance et au développement durable de l'Afrique, dans la mesure où ils privent la région de ressources vitales pour son développement. Ils nuisent également à la mobilisation des ressources nationales. Cet état des choses se traduit par une réduction du financement public des programmes de dépenses d'équipement ou des dépenses au titre du développement, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé.¹⁰² Indirectement, les flux financiers illicites compromettent le développement en freinant l'investissement et l'épargne.

Les flux financiers illicites détournent des ressources vitales du développement du continent, creusant ainsi le déficit de financement qui doit, à son tour, être comblé par l'apport de ressources extérieures, notamment l'aide étrangère et la dette, souvent assorties de conditions et de termes onéreux. Le déficit de financement annuel que doit combler l'Afrique pour réaliser les objectifs de développement durable s'élève à environ 210 milliards de dollars.¹⁰³ La CNUCED estime qu'une diminution des flux financiers illicites en Afrique, estimés à 78 dollars par habitant, pourrait réduire de 33 % le déficit de financement des objectifs de développement durable.¹⁰⁴

¹⁰¹ Landry Signé, Mariama Sow et Payce Madden, « Illicit financial flows in Africa: drivers, destinations, and policy options », note de synthèse (Washington, Brookings Institution, mars 2020).

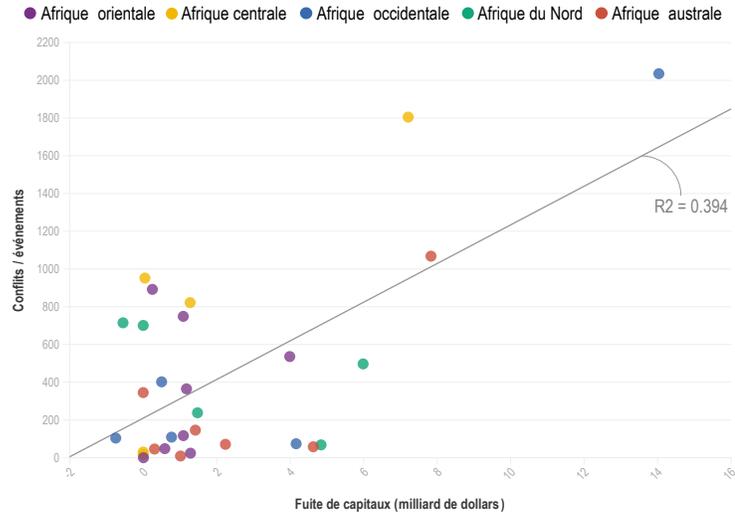
¹⁰² J. D. Nkurunziza, « Illicit financial flows: a constraint on poverty reduction in Africa », Association of Concerned Africa Scholars, Bulletin no 87 (automne 2012).

¹⁰³ Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique : Dynamique de la dette et financement du développement en Afrique (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.16.II.D.3). Le montant de 210 milliards de dollars est l'enveloppe qu'il faut mobiliser pour financer l'infrastructure essentielle, la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation et l'atténuation des changements climatiques.

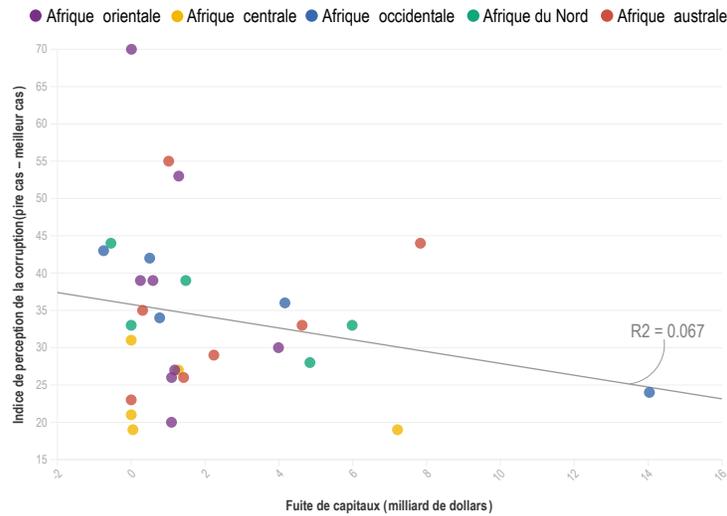
¹⁰⁴ Rapport 2020 sur le développement économique en Afrique : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique.

FIGURE 19. ANALYSE DE CORRÉLATION ENTRE LA FUITE S DE CAPITAUX ET LA CORRUPTION OU LES CONFLITS

a) Fuite des capitaux (2018) et corruption (mesurée par l'indice de perception de la corruption en 2020)



b) Fuite des capitaux (2018) et conflit (mesuré par # d'incidents liés au conflit en 2021)



Source : Fuite des capitaux – Institut de recherche en économie politique, Université du Massachusetts à Amherst.

4.6. INITIATIVES RÉGIONALES ET MONDIALES RÉCENTES DE LUTTE CONTRE LES FLUX FINANCIERS ILLICITES

Ces dernières années, des initiatives ont été prises aux niveaux régional et mondial pour lutter contre les flux financiers illicites. Au niveau régional, l'Union africaine a créé un Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique (Groupe Mbeki), chargé d'évaluer l'ampleur de ces flux, leurs causes et leurs sources ainsi que leur impact sur l'Afrique, et de formuler des recommandations concrètes et pratiques à l'intention des pays africains et du reste du monde.

Au vu de la nécessité vitale de renforcer l'intégrité au sein du système financier mondial en vue de la réalisation de la vision transformatrice des objectifs de développement durable, une réunion du Groupe de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour la réalisation du Programme 2030 (Groupe FACTI) a été convoquée le 2 mars 2020 par le Président de l'Assemblée générale et le Président du Conseil économique et social. Le Groupe FACTI a recommandé de créer un pacte mondial visant à renforcer et à mettre en avant les valeurs d'intégrité et de légitimité et à consolider les cadres stratégique et institutionnel, afin de promouvoir l'intégrité financière pour le développement durable.

D'autres initiatives importantes méritent d'être soulignées, notamment le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales,¹⁰⁵ créé en 2019, et le Cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert

de bénéfiques, établi en 2016. L'initiative Afrique a été lancée en 2014 par le Forum mondial pour aider les pays africains à lutter contre la fraude fiscale et les flux financiers illicites grâce à la transparence et à l'échange de renseignements. Malgré toutes ces démarches, l'on ne dispose toujours pas d'une architecture mondiale chargée de la lutte contre les flux financiers illicites. Si un certain nombre d'initiatives et d'instruments ont été mis en place pour lutter contre les différents aspects des flux financiers illicites, ils sont disparates et gérés dans le cadre d'instances et de processus distincts, ce qui rend leur mise en œuvre difficile et inefficace.

4.7. COOPÉRATION FISCALE INTERNATIONALE

Plusieurs mesures ont été prises pour limiter l'évasion et la fraude fiscales grâce à la transparence et au renseignement, notamment l'adoption d'instruments et de cadres permettant aux autorités fiscales de réprimer la fraude fiscale transfrontalière. Par exemple, d'après le Département des affaires économiques et sociales,¹⁰⁶ grâce à la divulgation volontaire et à des enquêtes fiscales offshore, 107 milliards d'euros ont été recouverts en 2018, 29 milliards allant aux pays en développement. Malgré l'importance des recettes que pourrait procurer l'échange des renseignements, seuls 20 pays africains adhèrent à la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Par exemple, durant la période 2014-2019, huit pays africains ont pu recouvrer 189 millions de dollars de recettes fiscales supplémentaires grâce à l'échange de renseignements ; deux pays ont inventorié 378 millions de dollars dans le cadre de programmes de

¹⁰⁵ Les vingt-neuf pays africains suivants sont membres du Forum : l'Afrique du Sud, le Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, Cabo Verde, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Égypte, l'Eswatini, le Gabon, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Libéria, Madagascar, le Maroc, Maurice, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda, le Sénégal, les Seychelles, le Tchad, le Togo, et la Tunisie.

¹⁰⁶ *Financing for Sustainable Development Report 2020* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.20.1.4).

divulgarion volontaire. De nombreux pays africains, notamment les pays les moins avancés, sont en proie à des contraintes financières, humaines et institutionnelles.

La fraude et l'évasion fiscales, en particulier de la part des sociétés multinationales, demeurent un obstacle de taille à la mobilisation des ressources nationales en Afrique. Un rapport sur les déclarations cumulées des entreprises multinationales, pays par pays, publié par l'OCDE en 2020, a révélé un décalage important entre les lieux où ces entreprises mènent leurs activités économiques et ceux où elles déclarent leurs bénéfices.

En novembre 2021, 27 pays africains (sur un chiffre total de 141 pays) étaient membres du Cadre inclusif OCDE/Groupe des Vingt sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, une initiative mondiale qui vise à réformer les règles de la fiscalité internationale, à réduire l'évasion fiscale et à garantir que les multinationales paient leur juste part des impôts.¹⁰⁷ En octobre 2021, le Cadre inclusif a présenté la « Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie », qui a été signée par 137 juridictions membres au 4 novembre 2021. Celles-ci sont également convenues d'un taux minimum mondial d'imposition des sociétés de 15 % pour les entreprises multinationales.

Ce taux est nettement inférieur au taux minimum mondial d'imposition des sociétés de 21,25 % proposé par les pays en développement. Du point de vue de l'équité fiscale, il est à craindre que l'accord n'aggrave les inégalités du système fiscal multilatéral, qui ont coûté à l'Afrique des milliards de dollars en recettes fiscales perdues. Il pourrait avoir un

impact défavorable sur la mobilisation des recettes fiscales en Afrique. Contrairement aux pays de l'OCDE, qui peuvent mobiliser davantage de retenues à la source, les États africains ne sont pas en mesure de prélever ces types d'impôts. En lieu et place, ils sont fortement tributaires des recettes de l'impôt sur les sociétés. Par exemple, pour la seule année 2015, le montant total des impôts sur les sociétés collectés par les États africains a été estimé à 67 milliards de dollars.

Jusqu'à présent, la solution reposant sur deux piliers a été largement critiquée par de nombreux pays en développement, y compris en Afrique. Le Kenya et le Nigeria, par exemple, ont mis en évidence les injustices inhérentes à l'accord et le fait que la mise en œuvre de l'accord pourrait les priver de recettes fiscales vitales. De nombreux pays africains ont imposé unilatéralement des taxes sur les services numériques proposés par les entreprises numériques qui interviennent dans leurs juridictions. En adhérant au Cadre inclusif, ils devraient supprimer ces taxes unilatérales, ce qui réduirait considérablement leurs ressources. Selon Oxfam, 52 pays du Sud enregistreraient des pertes nettes lors de la mise en œuvre du Cadre Inclusif, du fait de la suppression progressive de leurs taxes sur les services numériques.¹⁰⁸

Cette opinion a été confirmée par une étude récente réalisée par Centre Sud, comparant les prévisions de gains ou de pertes de revenus découlant de la mise en œuvre du Montant A de l'OCDE et de l'Article 12B du Modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement.¹⁰⁹ En Afrique, on estime que les pays bénéficieraient davantage de l'adoption de l'une des trois options de l'article 12B du Modèle de convention des Nations

¹⁰⁷ Vladimir Starkov et Alexis Jin, « Un choix cornélien ? Comparaison des recettes fiscales à engranger par les pays en développement au titre des régimes du Montant A et de l'Article 12B du Modèle de convention des Nations Unies », document de recherche no 156 (Genève, Centre Sud, 2022). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.southcentre.int/document-de-recherche-156-1-juin-2022/>

¹⁰⁸ Oxfam, « The effect of the OECD's Pillar 1 proposal on developing countries – an impact assessment », document d'information, octobre 2021.

¹⁰⁹ Vladimir Starkov et Alexis Jin, « Un choix cornélien ? ».

Unies (en utilisant la méthode brute basée sur des taux d'imposition de 3 % et 4 % et la méthode nette) que de l'option du Montant A de l'OCDE. En fait, la majorité des pays africains pourraient gagner trois à quatre fois plus de revenus si l'option fiscale des Nations Unies appliquant le taux d'imposition de 4 % selon la méthode brute était adoptée et appliquée.

L'un des éléments déconcertants de l'accord est la décision d'accorder le droit d'appliquer le taux minimum d'imposition des sociétés aux pays où se trouve le siège social des entreprises multinationales. Cette décision aura pour effet de transférer les recettes fiscales vers les pays développés au détriment des pays africains, laissant les petites et moyennes entreprises supporter une part disproportionnée de la charge fiscale. En outre, la disposition interdisant aux pays d'imposer les entreprises multinationales numériques non visées par l'accord est susceptible de compromettre la capacité des pays africains de générer des recettes moyennant les taxes sur les services numériques.

4.8. RECOMMANDATIONS

Plusieurs mesures ont été proposées aux fins de la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, notamment des mesures visant à renforcer les institutions et les cadres juridiques. La technologie numérique peut également constituer un instrument efficace de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent. Il importe de renforcer la réglementation et la supervision des prestataires de services professionnels, conformément aux recommandations du Groupe FACTI.

Il faut donc mettre en place un cadre mondial consistant qui permette de s'attaquer aux flux financiers illicites et qui doit être complété par des mesures destinées à faire appliquer les

instruments nationaux, régionaux et internationaux existants, notamment en matière de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, afin d'enrayer les flux financiers illicites induits par la corruption.

L'Afrique doit renforcer la contribution du secteur extractif aux recettes fiscales en supprimant toutes les échappatoires qui favorisent l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices par les entreprises multinationales.

Il faut, pour ce faire, renforcer les cadres fiscaux et réglementaires, protéger l'érosion de la base des investissements entrants et mettre un terme aux dérogations et aux avantages fiscaux corrosifs accordés aux investisseurs étrangers, qui sont davantage en mesure de payer les impôts que les entreprises locales. À cet égard, une approche pragmatique de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, en partenariat avec les l'ONU, l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI et la Banque africaine de développement, reste essentielle.

En s'appuyant sur la réussite du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique (Groupe Mbeki), les pays africains doivent continuer d'exhorter la communauté internationale à veiller à ce que leurs priorités et leurs préoccupations en matière de coopération fiscale internationale soient effectivement prises en compte.

En se référant aux progrès récemment réalisés, notamment par le Groupe FACTI, ainsi qu'à l'adoption d'un impôt minimum mondial sur les sociétés, la communauté internationale doit s'efforcer d'établir un cadre mondial complet qui permette de lutter contre les flux financiers illicites.

RÉFÉRENCES

CNUCED (2016). *Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique : Dynamique de la dette et financement du développement en Afrique*. Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.16.II.D.3.

CNUCED (2020). *Rapport 2020 sur le développement économique en Afrique : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique*. Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.20.II.D.21.

Commission de l'Union africaine et CEA (2015). « Flux financiers illicites : rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique ». Addis-Abeba.

Ndikumana, Léonce, et James K. Boyce (2008). « New estimates of capital flight from sub Saharan African countries: linkages with external borrowing and policy options ». Document de travail no 166 du PERI.

Nkurunziza, J. D. (2012). « Illicit financial flows: a constraint on poverty reduction in Africa ». *Association of Concerned Africa Scholars*, bulletin no 87.

OCDE et Groupe des Vingt (s.d.). Cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires. Disponible à l'adresse suivante : www.oecd.org/tax/beps/.

Patnaik, Ila, Abhijit Sen Gupta et Ajay Shah (2012). « Determinants of trade misinvoicing ». *Open Economies Review*, vol. 23, no 5.

Signé, Landry, Mariama Sow et Payce Madden (2020). « Illicit financial flows in Africa: drivers, destinations, and policy options ». Note de synthèse. Washington : Brookings Institution.

Starkov, Vladimir, et Alexis Jin (2022). « Un choix cornélien ? Comparaison des recettes fiscales à engranger par les pays en développement au titre des régimes du Montant A et de l'Article 12B du Modèle de convention des Nations Unies ». Document de recherche no 156. Genève : Centre Sud. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.southcentre.int/document-de-recherche-156-1-juin-2022/>



CHAPITRE 5.

Renforcer les partenariats en vue de la mobilisation des ressources nationales

5.1. INTRODUCTION

Le changement transformateur qui assurera un meilleur avenir à l'Afrique ne pourra s'appuyer que sur des initiatives dirigées par des Africains, provenant du continent et soutenues par des partenariats nouveaux et renforcés aux niveaux national, régional et mondial. Face à l'un des chocs exogènes les plus désastreux que le monde ait jamais connu – la pandémie de COVID-19 – l'incapacité de parvenir à l'équité vaccinale est emblématique de l'incapacité des partenariats existants de répondre aux besoins et aux aspirations de l'Afrique. Les pénuries chroniques d'approvisionnement, les goulets d'étranglement au niveau des infrastructures, l'impossibilité d'accéder aux financements et des années de sous-investissement ont entravé la fourniture, la distribution et, en définitive, la fabrication des vaccins et des médicaments nécessaires sur le continent. Il convient donc de changer de

paradigme et d'opter pour des partenariats plus durables et plus efficaces dans le cadre des paramètres de la « nouvelle normalité » du monde post-pandémique, en tirant parti du nouvel élan impulsé par la décennie d'action en faveur des objectifs de développement durable.

Selon un rapport conjoint de l'Université de Denver et du PNUD, d'ici à 2030, 8 personnes sur 10 enfoncées dans la pauvreté par la pandémie de COVID-19 vivront dans des pays situés au bas de l'échelle du développement humain, la charge la plus lourde retombant sur l'Afrique.¹¹⁰ La pandémie a déjà entraîné 10 millions de personnes supplémentaires sous le seuil de pauvreté en Afrique. Présentant un certain nombre d'analyses de scénarios différents, l'Université de Denver et le PNUD estiment que jusqu'à 58 millions de personnes supplémentaires pourraient basculer dans la pauvreté en Afrique d'ici à 2030, ce qui réduirait à néant des décennies d'avancées en matière de développement obtenues

¹¹⁰ Pardee Center for International Futures, Université de Denver et PNUD, « Flagship publication 1: assessing impact of COVID-19 on the Sustainable Development Goals » (décembre 2020).

de haute lutte. Par conséquent, nulle part ailleurs la nécessité d'engager une action à grande échelle destinée à renforcer les partenariats en faveur de la mobilisation des ressources intérieures n'est plus urgente qu'en Afrique. Les ressources financières limitées auront l'utilité marginale et l'impact attendus les plus élevés sur les vies et les moyens de subsistance là où les besoins sont les plus importants.

Cependant, la tendance à la hausse de la pauvreté n'est pas nécessairement le destin de l'Afrique. Au contraire, les objectifs de développement durable, pris dans leur ensemble, ont des effets d'entraînement mutuellement constructifs et transformateurs. Il ressort également du rapport susmentionné de l'Université de Denver et du PNUD que les investissements liés à l'initiative « SDG Push (Accélérer le progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable) », qui consistent en des interventions stratégiques ciblées et en des choix stratégiques intégrés dans les domaines de la gouvernance, de la santé, de la protection sociale, de l'économie verte et de la poursuite de la numérisation, peuvent sortir 68 millions de personnes de la pauvreté en Afrique à l'échéance de 2030.

En outre, les actions entreprises pour construire en mieux pour l'avenir après la pandémie joueront également un rôle essentiel dans l'obtention de résultats durables, non seulement en matière de santé mais aussi concernant de nombreux autres objectifs de développement durable. Par exemple, le PNUD estime que, pour chaque million de personnes vaccinées, le PIB mondial s'accroît de 7,93 milliards de dollars.¹¹¹ Il découle de ces estimations que si chaque pays africain à faible revenu ou à revenu intermédiaire atteignait l'objectif de l'Union africaine consistant en une couverture vaccinale de 40 % à l'échéance de la fin de 2021, le PIB mondial enregistrerait une hausse de

3 170 milliards de dollars, montant qui pourrait être réinvesti dans le financement du développement durable.

Pendant la majeure partie des deux dernières décennies, le système des Nations unies a fait valoir que les ressources intérieures seraient la clé du financement du développement durable de l'Afrique. Les flux de capitaux et d'investissements vers l'Afrique, ainsi que l'APD et les financements à des conditions concessionnelles, devaient donc jouer un rôle complémentaire en catalysant d'autres ressources. Cependant, cette évolution du financement du développement de l'Afrique est lente à venir. Avec l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'Agenda 2063, les pays africains ont davantage affirmé leur volonté de s'approprier et de diriger leur développement. L'Afrique peut désormais mieux contrôler le récit de son développement, adossé à des initiatives nationales plus fortes, y compris la mobilisation des ressources intérieures, et soutenu par des partenariats plus solides et plus consistants que jamais. Le présent chapitre est consacré à l'examen des partenariats qu'il convient d'établir aux niveaux national, régional et mondial pour renforcer la mobilisation des ressources intérieures en vue de financer le développement durable de l'Afrique.

À ce stade, les partenariats s'avèrent essentiels à l'heure de réorganiser l'approche du développement de l'Afrique. La communauté internationale doit se départir de la pensée qui veut que l'on poursuive un ensemble d'objectifs et de cibles limités, tels que la réduction de la pauvreté, en vue d'accompagner un changement transformateur qui sous-tend le développement durable dans toutes ses dimensions. Comme le déclare le Secrétaire général dans son rapport intitulé *Notre Programme commun*, « le moment est venu de combler un vide manifeste dans la façon dont nous mesurons la

111 Voir <https://data.undp.org/vaccine-equity/impact-of-vaccine-inequity-on-economic-recovery/>

prospérité et le progrès économiques ». ¹¹² Parmi les domaines clés qui doivent être abordés de toute urgence figurent l'énergie, nécessaire à l'alimentation de l'Afrique en électricité, les finances, qui doivent permettre au continent de surmonter la dépendance à l'égard des ressources extérieures, la connectivité numérique, censée garantir l'inclusion sociale, et les politiques axées sur les personnes (ayant trait, par exemple aux investissements dans les socles de protection sociale et les emplois décentés, à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et aux systèmes d'éducation et de santé). À cet effet, les partenariats établis aux niveaux national, régional et mondial joueront un rôle primordial consistant à aider le continent à exploiter son capital humain, ses richesses en ressources naturelles et son potentiel en matière d'énergies renouvelables et à tirer parti des possibilités offertes par le commerce intra africain dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine pour se déplacer plus en amont dans les chaînes de valeur mondiales par le truchement d'investissements dans le commerce de biens à plus forte valeur ajoutée.

5.2. PARTENARIATS INTÉRIEURS

Les partenariats intérieurs qui intéressent à la fois les recettes et les dépenses des budgets publics revêtent un caractère essentiel en ce qui concerne la mobilisation des ressources intérieures. Ils exigent une large coalition, semblable à un contrat social, entre les gouvernements et leurs citoyens. Comme indiqué dans *Notre Programme commun*, « le moment est venu de refonder le contrat social entre gouvernants et citoyens et, plus largement, au sein de chaque société [...] Les citoyens doivent pouvoir constater une amélioration de leur vie quotidienne. Il faut également assurer la participation active et égale des femmes et des filles, sans

laquelle il ne peut y avoir de vrai contrat social ». ¹¹³ Il importe tout autant d'éliminer les cloisonnements et de renforcer la coordination entre les ministères et les départements gouvernementaux et au sein de ceux-ci, dans le cadre d'une approche globale destinée à relever les défis du développement durable en Afrique.

Dans la mesure où l'Afrique souffre depuis longtemps de la faiblesse de ses institutions, il faut également œuvrer, dans ce cadre, à améliorer la gouvernance des ressources publiques ainsi que la transparence et la responsabilité. Une association entre, d'une part, la volonté politique nationale et, d'autre part, la coopération et le soutien technique des partenaires de développement de l'Afrique permettrait de canaliser au moins une partie de l'APD et d'autres financements à des conditions concessionnelles vers le renforcement des capacités et des institutions nationales en Afrique. Le point de départ le plus évident consisterait à tirer parti de ces sources de financement pour réaliser des investissements dans la modernisation des systèmes de collecte des impôts, la simplification des procédures douanières et d'enregistrement des entreprises en vue d'améliorer l'environnement économique, ainsi que dans le renforcement des droits de propriété, pour stimuler la mobilisation des recettes intérieures.

Le développement durable à long terme de l'Afrique passe par le renforcement des systèmes de production, notamment dans le domaine de la production des denrées alimentaires et de la fabrication de produits pharmaceutiques, qui permettra de réduire au minimum les perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales. Le renforcement des capacités de production exige également des partenariats transformateurs qui puissent accélérer le transfert de technologies et le partage des connaissances, domaines dans lesquels les

¹¹² *Notre Programme commun – Rapport du Secrétaire général*, p. 4.

¹¹³ *Ibid.*

progrès ont été inégaux, comme en attestent les déboires liés à la production de vaccins en Afrique, dus notamment à une réticence à partager les droits de propriété intellectuelle et les technologies de production de vaccins susceptibles de sauver des vies.

Dans la mesure où les produits manufacturés dominent le commerce intra-africain, la Zone de libre-échange continentale africaine offre de grandes possibilités d'augmentation de la valeur ajoutée manufacturière en Afrique. Il y a lieu d'aider les pays africains à s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales grâce à une nouvelle génération de partenariats qui pourraient contribuer à dégager les effets bénéfiques de la Zone de libre-échange pour l'industrialisation de l'Afrique en facilitant le développement de chaînes de valeur nationales, régionales et continentales. Les partenariats visant à soutenir la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine sont multiformes : les mesures de facilitation du commerce et d'accès au marché destinées à aider les pays africains à surmonter les goulets d'étranglement du côté de l'offre, ainsi que l'initiative Aide pour le commerce, qui met l'accent sur l'assistance technique, les infrastructures et les capacités de production, sont des éléments essentiels qui aideront l'Afrique à tirer pleinement parti de la mise en œuvre de la Zone de libre-échange.

5.3. PARTENARIATS RÉGIONAUX

L'Agenda 2063 comporte des plans et des cadres (intéressant, par exemple, la libre circulation des personnes et des biens, les accords ciel ouvert et les institutions financières continentales africaines) censés favoriser l'intégration régionale de l'Afrique, qui peuvent être mis en œuvre dans le cadre de partenariats aux niveaux régional et sous-régional. Compte tenu de l'échelle nécessaire à la mise en place d'un marché viable, les

partenariats régionaux constituent le cadre indispensable aux investissements transfrontaliers dans les infrastructures ainsi qu'aux réformes visant à bien ancrer les marchés financiers régionaux. L'harmonisation régionale des réglementations financières et des secteurs bancaires à travers les frontières faciliterait de manière décisive les flux de capitaux transfrontaliers, notamment par le truchement des fonds souverains et des fonds de pension africains qui investiraient leurs ressources sur le continent.

Il reste encore beaucoup à faire en ce qui concerne la mise en place et la promotion de partenariats régionaux, notamment dans les domaines de la création d'institutions financières et de banques de développement régionales ainsi que d'instruments de placement sectoriels susceptibles d'aider à financer la transformation structurelle de l'Afrique. S'agissant des partenariats régionaux, les plans et les cadres nécessaires, notamment les accords ciel ouvert, la libre circulation des personnes et des biens, le passeport africain et les institutions du marché financier africain, figurent tous dans l'Agenda 2063. Les projets phares ainsi que l'objectif 9 de l'Agenda 2063 prévoient un ensemble d'institutions financières continentales africaines, dont la Banque centrale africaine, la Banque africaine d'investissement, le Fonds monétaire africain et la Bourse panafricaine, qui transformeront collectivement le secteur financier africain en un secteur axé sur des objectifs, efficace et essentiel à la mobilisation des ressources nationales en Afrique. Le Président du Ghana, Nana Addo Dankwa Akufo-Addo, a été nommé en février 2020 chef de file de la mise en place des institutions financières de l'Union africaine. Parmi celles-ci, la Banque centrale africaine est une institution financière qui envisage l'adoption d'une politique monétaire commune et d'une monnaie unique comme piliers de la poursuite de l'intégration économique de l'Afrique.

Des progrès ont déjà été réalisés en ce qui concerne l'harmonisation des critères de convergence

macroéconomique, tandis que le statut et la structure d'une future Banque centrale africaine est au stade des consultations au sein de l'Association des banques centrales africaines. Considérés comme des institutions jumelles, la Banque africaine d'investissement et le Fonds monétaire africain favoriseront l'intégration économique et financière en éliminant les restrictions et les frictions touchant le commerce des biens et des services et favoriseront des capitaux d'amorçage et élaboreront des accords de partage des risques afin de renforcer la viabilité des investissements à moyen et long terme en Afrique. Pour ce qui est de la mise en place des institutions financières africaines susmentionnées, les progrès les plus importants ont été réalisés au niveau de la Bourse panafricaine : les négociations portant sur le mémorandum d'accord entre l'Union africaine et l'Association des bourses de valeurs africaines sont arrivées à terme et l'on est parvenu à la phase de mise en œuvre.¹¹⁴ Il appartient maintenant aux décideurs africains et à leurs partenaires de développement de redoubler d'efforts pour mettre effectivement en œuvre ces plans régionaux afin que cette vision transformatrice devienne une réalité sur le continent.

En s'appuyant sur la volonté politique nationale et en faisant appel à des partenariats internationaux, l'Afrique peut renforcer ses institutions, accroître la transparence et la responsabilité et améliorer la gouvernance de ses ressources publiques. Les partenaires de développement de l'Afrique peuvent orienter une partie de l'APD et d'autres financements concessionnels vers le renforcement des capacités et des institutions du continent, notamment en investissant dans la modernisation des systèmes de collecte des impôts et la simplification des procédures douanières et d'inscription des entreprises au registre du commerce.

5.4. PARTENARIATS INTERNATIONAUX

Il faudra instituer de solides partenariats internationaux pour améliorer la coopération fiscale internationale. Ces partenariats devront favoriser l'échange de renseignements entre les juridictions afin de prévenir les conditions qu'exploitent les entreprises multinationales pour transférer des bénéfices et échapper aux impôts. Les partenariats internationaux contribueront également à bannir les flux financiers illicites du continent et à améliorer l'efficacité de l'APD en affectant une partie de ses apports au renforcement des institutions aux fins de la mise en place d'un bon système de mobilisation des ressources intérieures, ce qui viendra appuyer l'action que mène le continent pour financer durablement son développement.

En règle générale, l'APD à destination de l'Afrique est axée sur les secteurs sociaux et est qualifiée d'aide humanitaire. Si ces domaines revêtent une certaine importance et peuvent même s'avérer critiques, notamment en cas de conflits et de pandémies, leur contribution à la transformation et au développement durable de l'Afrique est apparue limitée jusqu'à présent. L'objectif 20 de l'Agenda 2063 appelle les pays africains à assumer la pleine responsabilité du financement de leur développement et à réduire la part des budgets nationaux financée par l'APD.

D'après le deuxième *Rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063*, publié par l'Union africaine et l'Agence de développement de l'Union africaine-NEPAD, les progrès ont été disparates : d'une part, l'Afrique a progressé dans la bonne direction en réduisant sa dépendance à l'égard de l'APD, dont la part dans les budgets nationaux a légèrement diminué, passant de 7,3 % en 2013 à 6,9 % en 2020.

¹¹⁴ Pour plus d'informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Agenda 2063, voir Commission de l'Union africaine et Agence de développement de l'Union africaine-NEPAD, *Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063* (Johannesburg, Afrique du Sud, février 2022).

En revanche, la contribution des recettes fiscales totales en pourcentage du PIB n'a atteint que 31 % en 2020, ce qui est bien inférieur à l'objectif de 63 % fixé pour 2021. La part des ressources collectées par le truchement de financements innovants dans les budgets nationaux est restée à 11 % au cours de la même période, ce qui est nettement inférieur à l'objectif de 62 % fixé pour 2021.¹¹⁵ La conclusion que l'on peut tirer de cette analyse est que la part de l'APD est au moins aussi importante que son volume. Il serait extrêmement profitable d'utiliser l'APD de manière plus stratégique, par exemple, en tant que capital d'amorçage pour lancer, dans des domaines ciblés, des réformes institutionnelles à moyen et long terme, susceptibles notamment d'aider à surmonter les goulets d'étranglement dans le domaine de la mobilisation des ressources nationales. Cette démarche renforcerait les synergies et aurait des retombées favorables sur les initiatives prises par le continent pour faire de « l'Afrique que nous voulons » une réalité, en l'occurrence en respectant et en dépassant les critères envisagés dans l'objectif 20 de l'Agenda 2063.

Les partenariats internationaux qui visent à accélérer le transfert de technologies et le partage de connaissances, domaines dans lesquelles les avancées ont été inégales, comme le montrent les revers enregistrés dans la production de vaccins en Afrique, sont les clés du renforcement des capacités de production en Afrique. Ils doivent également aider les pays africains à remédier aux goulets d'étranglement des infrastructures qui entravent la fourniture, la distribution et la fabrication de vaccins sur le continent. La Zone de libre-échange continentale africaine offre de grandes perspectives concernant l'accroissement de la valeur ajoutée manufacturière et la contribution à l'industrialisation de l'Afrique par l'intermédiaire de chaînes de valeur nationales, régionales et continentales.

Les partenariats internationaux ont un rôle clé à jouer dans l'obtention de financements à des conditions concessionnelles et la garantie de la soutenabilité de la dette en Afrique. La dette s'était déjà rapidement accumulée dans les économies en développement avant la pandémie, aboutissant à ce qui avait été considérée étant comme une « quatrième vague » d'endettement, qui, depuis lors, s'est accru de manière exponentielle et rend ces économies vulnérables au risque de change.¹¹⁶ Des études récentes ont révélé, par ailleurs, que les pratiques mondiales en matière de règlement du problème de la dette font pencher la balance en faveur des créanciers, rendant la restructuration de la dette très laborieuse et souvent hypothétique. Cette situation entraîne donc une augmentation de la dette privée dans des conditions plus contraignantes.¹¹⁷

Tout en recherchant une solution durable à la crise de la soutenabilité de la dette, la communauté internationale devrait contribuer à atténuer les pressions les plus immédiates en adoptant des mesures conservatoires telles que des moratoires de la dette. Grâce à ces mesures, l'Afrique pourrait disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour poursuivre ses dépenses les plus importantes pendant que la communauté internationale étudie de manière approfondie les mesures à prendre pour garantir la soutenabilité de la dette à long terme. L'initiative de suspension du service de la dette est un excellent exemple de ces mesures d'urgence qui visent à atténuer la crise de liquidités actuelle en Afrique. En septembre 2021, 48 des pays les plus pauvres du monde ont bénéficié d'un allègement de plus de 5 milliards de dollars du service de la dette de la part de créanciers bilatéraux officiels, en complément des financements d'urgence fournis par la Banque mondiale et le FMI. Toutefois, l'initiative de suspension du service de la dette, qui

¹¹⁵ Commission de l'Union africaine et Agence de développement de l'Union africaine-NEPAD, *Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063*.

¹¹⁶ M. Ayhan Kose et al., « What has been the impact of COVID-19 on debt? Turning a wave into a tsunami », Document de travail de recherche sur les politiques no 9871 (Washington, Banque mondiale, 2021).

¹¹⁷ Lilas Demmou et al., « Insolvabilité et surendettement liés à la crise du COVID-19 : évaluation des risques et des réponses des pouvoirs publics ». Document de travail no 1651 du Département des affaires économiques de l'OCDE (Paris, 2021).

n'est qu'une mesure temporaire, a expiré en 2021. De tels mesures palliatives, qui ne réduisent pas les niveaux d'endettement, ne font que différer les paiements et affecter défavorablement la note des crédits souverains, restreignant ainsi l'accès aux financements du marché à plus long terme. Par exemple, la Banque mondiale a indiqué que seuls 48 des 73 pays admissibles à l'Initiative avaient sollicité une aide, la crainte étant que le bénéfice de l'Initiative n'affecte la cote de crédit souverain et ne limite l'accès à de nouveaux emprunts.¹¹⁸

Certaines démarches ont été entreprises pour aller au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette ; c'est le cas du Cadre commun du Groupe des Vingt pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette, qui a été institué en novembre 2020 pour faciliter un traitement rapide et ordonné de la dette des pays admissibles à l'Initiative. Toutefois, ces mécanismes ont également rencontré des difficultés à l'heure d'assurer la participation des créanciers privés et de mettre en œuvre une restructuration relativement rapide de la dette, en raison de la complexité croissante de la base de créanciers. La communauté internationale et les pays africains ne doivent pas manquer cette occasion sans précédent de restructurer la dette.

Si l'on a pu répondre rapidement, grâce à des mesures d'urgence à court terme, à la crise de liquidités, une occasion exceptionnelle a été manquée dans la mesure où les mesures de soutenabilité de la dette à moyen et long terme, pourtant indispensables, n'ont toujours pas été adoptées. Les dispositions qui s'imposent sont les suivantes : des mesures prospectives destinées à réformer l'architecture internationale de la finance et de la dette et à la rendre plus résiliente et mieux adaptée, notamment moyennant l'adoption d'un pacte mondial visant à fournir des financements à des conditions concessionnelles d'une durée minimale

de 10 ans ; des mesures visant à réduire le coût des emprunts, notamment par la capitalisation intégrale du Mécanisme de liquidité et de soutenabilité et l'augmentation des ressources du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance ; l'intégration des objectifs de développement durable et des objectifs liés au climat dans les contrats de dette, notamment par le truchement de clauses conditionnant le service de la dette à la situation des États, conçues pour accorder des moratoires immédiats de la dette aux pays en situation de crise ; des investissements dans les énergies renouvelables ; des réformes visant à numériser la collecte des recettes et les dépenses afin d'améliorer la transparence et la responsabilité. Au sein de la communauté internationale, la base des créanciers est fragmentée et les pouvoirs sont par trop concentrés entre les mains de quelques grandes agences de notation, ce qui crée des tensions et entrave l'accès des pays africains au financement. Des solutions africaines pourraient donc permettre de résoudre les problèmes de l'Afrique, dans la mesure où le continent pourra éviter les goulets d'étranglement susmentionnés en se dotant d'un système de notation qui lui soit propre et qui offre aux pays un accès juste et équitable aux marchés internationaux des capitaux.

Les problèmes découlant des insuffisances de la gouvernance économique mondiale, en particulier la sous-représentation traditionnelle des États africains dans les organisations multilatérales, ont empêché des mesures telles que l'émission de droits de tirage spéciaux de produire tous les effets qu'on en attendait, situation qui a donné lieu à l'attribution d'importants volumes de droits de tirage spéciaux aux pays qui en avaient le moins besoin. Cet état de choses rappelle à nouveau le fait que l'on n'a que trop tardé à instaurer durablement une architecture de gouvernance économique mondiale plus juste et plus équitable.

118 M. Ayhan Kose et al., « What Has Been the Impact of COVID-19 on Debt? ».

ENCADRÉ 6. DROITS DE TIRAGE SPÉCIAUX – SOLUTION OU MYTHE ?

Le Conseil des gouverneurs du FMI a procédé à une allocation générale de droits de tirage spéciaux d'un montant d'environ 650 milliards de dollars, avec effet au 23 août 2021. Cette allocation devait permettre à tous les membres de consolider leurs réserves en vue de renforcer la confiance vis-à-vis de l'économie mondiale, ainsi que la résilience et la stabilité de celle-ci, et les aider à faire face aux répercussions de la crise de la pandémie de COVID-19. Les droits de tirage spéciaux ont été alloués aux 190 membres du FMI au prorata de leurs quotes-parts au sein du Fonds.

L'allocation de droits de tirage spéciaux accroît la liquidité sans augmenter la dette. Dans le cas des États membres africains, par exemple, les droits de tirage spéciaux devaient augmenter la disponibilité des réserves en devises fortes pour leur permettre d'appliquer des mesures d'urgence destinées à maîtriser la pandémie (c'est-à-dire, notamment, l'achat de vaccins, de médicaments et de produits alimentaires) et de faire face à leurs obligations au titre du service de la dette.

Toutefois, l'Afrique a toujours été sous-représentée dans la structure de gouvernance du FMI. Par exemple, les 48 pays de la région de l'Afrique subsaharienne représentent un total de 3,6 % des quotes-parts du FMI et ont donc reçu une allocation cumulée de droits de tirage spéciaux équivalente à environ 23,4 milliards de dollars seulement. En incluant la région de l'Afrique du Nord, l'Afrique n'a reçu que 33 milliards de dollars au total. Ce chiffre est inférieur au déficit de financement extérieur de l'Afrique (y compris l'Afrique du Nord), estimé par le FMI à 1 200 milliards de dollars jusqu'en 2023^a. Les dépenses nécessaires à la lutte contre la COVID-19 en Afrique devraient se chiffrer à 285 milliards de dollars jusqu'en 2025^b. En outre, les droits de tirage spéciaux nouvellement émis ont été répartis de manière inégale dans la région, l'Angola, le Nigeria, l'Afrique du Sud et la Zambie – tous émetteurs d'euro-obligations – recevant la part la plus importante, soit plus d'un milliard de dollars chacun. Si l'on peut se féliciter du fait que le FMI ait émis ses allocations les plus importantes de droits de tirage spéciaux à ce jour, la répartition de ces droits est biaisée en faveur de ceux qui en avaient le moins besoin : par exemple, les États-Unis d'Amérique, qui avaient sans doute le moins besoin de ces liquidités, ont néanmoins reçu 113 milliards de dollars, soit 17 % de l'allocation totale de droits de tirage spéciaux et presque quatre fois plus que ce qu'a reçu l'Afrique.

Pour aider à corriger cette très grave injustice, la communauté internationale a appelé les économies développées à prêter une partie de leurs nouveaux droits de tirage spéciaux aux pays en développement qui en avaient le plus besoin, notamment ceux d'Afrique. Il est à noter que, dans le communiqué qu'il a publié à l'issue du Sommet tenu à Carbis Bay en juin 2021, le Groupe des Sept a spécifiquement mentionné les pays africains en demandant que l'on adopte une approche systémique pour redistribuer les droits de tirage spéciaux par le truchement du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, qui prête à taux zéro aux pays à faible revenu dans le besoin. Il a été proposé dans le communiqué qu'une enveloppe mondiale totale de 100 milliards de dollars soit retenue pour la redistribution volontaire des droits de tirage spéciaux. Les montants promis jusque-là s'élèvent à 24 milliards de dollars, dont 15 milliards de dollars provenant des droits de tirage spéciaux existants, en faveur du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

L'absence d'un mécanisme clair et transparent qui permette de gérer la redistribution volontaire des droits de tirage spéciaux peut entraver les progrès. En outre, la communauté internationale reste divisée, le Groupe des Sept et le Groupe des Vingt privilégiant des approches différentes, puisque la redistribution des droits de tirage spéciaux peut avoir des implications géopolitiques.

Comme il ressort de l'expérience récemment vécue avec l'Initiative de suspension du service de la dette et le Cadre commun du Groupe de Vingt pour le traitement de la dette, il semble difficile d'entreprendre une action audacieuse et décisive par le truchement de l'architecture de gouvernance multilatérale actuelle. L'on pourrait mettre à profit la pandémie et la crise économique subséquente pour relancer le débat sur la gouvernance économique et financière mondiale, afin de donner à l'Afrique une voix et une représentation plus importantes, à la mesure des aspirations du continent et de son poids sans cesse croissant dans l'économie mondiale.

a Voir www.imf.org/fr/News/Articles/2020/10/09/sp100920-opening-remarks-at-mobilizing-with-africa-ii-high-level-virtual

b Voir www.imf.org/fr/News/Articles/2021/05/18/sp051821-remarks-at-financing-african-economies-conference

5.5. RECOMMANDATIONS

Au niveau national, les décideurs africains souhaitent peut-être instaurer des partenariats plus solides et obtenir un consensus sociétal pour lancer des réformes transformatrices afin de faire face au problème de la faiblesse des institutions. Si certaines réformes institutionnelles doivent se poursuivre durant une période de gestation plus longue pour pouvoir bénéficier à l'ensemble de la société, certains résultats restent à portée de main, comme la numérisation des systèmes de collecte des recettes et des dépenses publiques, qui favorisera la transparence et la responsabilité, entraînant ainsi une amélioration rapide de l'efficacité de la collecte des impôts ainsi que des dépenses publiques. Les investissements réalisés dans le renforcement des capacités et les mesures visant à éliminer les cloisonnements au sein des administrations nationales repositionneront les pays africains afin qu'ils puissent utiliser au mieux les infrastructures physiques et immatérielles déjà en place qui accompagneront leur intégration régionale, financière et économique.

Au niveau régional, les décideurs africains souhaitent peut-être accompagner d'une volonté politique accrue la mise en œuvre accélérée des projets d'institutions financières africaines ainsi que des autres projets phares de l'Union africaine, notamment la Zone de libre-échange continentale

africaine sur la libre circulation des personnes, des biens et des services, le passeport africain commun, le marché unique du transport aérien africain et le réseau ferroviaire à grande vitesse, les projets d'infrastructures régionales et la création d'institutions panafricaines, telles que le projet universitaire de réseau électronique panafricain. Ces mesures renforceront encore l'intégration financière et économique de l'Afrique et augmenteront considérablement la capacité de mobilisation des ressources intérieures du continent.

Au niveau international, il conviendrait d'instaurer des partenariats avec des homologues africains sur une base équitable, en tenant compte de l'appropriation et de la direction par l'Afrique du développement durable du continent, ainsi que des stratégies de mobilisation des ressources nationales, dont les grands principes sont résumés dans l'Agenda 2063. La communauté internationale peut faciliter le transfert de technologies et le renforcement des capacités des institutions africaines, ce qui permettra au continent de mieux financer son propre développement de manière durable, conformément à l'objectif 20 de l'Agenda 2063, et de libérer son potentiel productif dans des secteurs essentiels, tels que l'industrie manufacturière et les soins de santé. En s'appuyant sur les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19, la communauté internationale peut également contribuer grandement à inverser des décennies de sous-investissement dans les systèmes de santé africains,

par exemple en accompagnant des projets de production locale de vaccins et de médicaments sur le continent.

En dépit de ce qui précède, la soutenabilité de la dette reste un problème majeur pour de nombreux pays africains. Selon des estimations récentes de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), 15 pays risquent de se retrouver en situation de surendettement extérieur et public et 6 sont déjà en situation de surendettement. Des actions concertées devront être menées pour résoudre ce problème. La communauté internationale a été prompte à traiter les cas les plus urgents, alors que les mesures à plus long terme visant à garantir la soutenabilité de la dette ont presque toujours fait défaut. Plutôt que de se concentrer sur l'application de mesures palliatives pour des périodes limitées, la communauté internationale, en particulier le secteur privé, devrait rechercher des solutions à plus long terme qui permettent de s'attaquer à la racine du problème. L'Afrique doit améliorer la disponibilité et la prévisibilité du financement du développement en investissant dans des activités économiques destinées à renforcer la résilience face aux chocs exogènes et à créer des emplois verts et décents pour sa population jeune. À cet effet, la communauté internationale a un rôle crucial à jouer, qui consiste à faciliter cette transformation qui profitera non seulement à l'Afrique, mais aussi à l'ensemble de l'économie et du système financier mondiaux en les rendant plus stables.

Pour conclure, le tableau 4 présente une grille qui offre une vue d'ensemble de certaines difficultés importantes auxquelles l'Afrique doit faire face en matière de mobilisation des ressources nationales, ainsi que des recommandations sur le type de partenariats à mettre en œuvre pour pouvoir surmonter ces difficultés. La grille se fait l'écho de l'appel lancé dans le présent chapitre en faveur d'un changement de paradigme à opérer dans les partenariats pour faire de « l'Afrique que nous voulons » une réalité et fait ressortir clairement

la nécessité d'instaurer des partenariats multidimensionnels aux niveaux national, régional et mondial en vue d'aider les États africains à surmonter les contraintes qui les empêchent de mobiliser durablement un volume croissant de ressources nationales pour financer leurs itinéraires de développement.

TABLEAU 4

PARTENARIATS REQUIS POUR UNE MOBILISATION RÉUSSIE DES RESSOURCES INTÉRIEURES EN AFRIQUE

Difficultés	Partenariats		
	Au niveau national	Au niveau régional	Au niveau mondial
Faible perception des recettes en raison de la faiblesse des infrastructures institutionnelles	Partenariats avec les contribuables et le secteur privé en vue d'élargir l'assiette fiscale en fournissant des infrastructures et des services publics d'un bon rapport qualité-prix en échange de recettes fiscales.	Partenariats au niveau régional et sous-régional en vue d'un partage des meilleures pratiques et du renforcement des institutions et de la gouvernance au sein des juridictions fiscales.	Partenariats avec des organisations internationales en vue de l'octroi d'un appui au renforcement des capacités et d'une assistance technique destinée au renforcement des institutions.
Faible perception des recettes en raison de l'importance du secteur informel	Partenariats entre organismes publics en vue d'une réduction des formalités administratives et de l'offre d'incitations à la régularisation du secteur informel.	Partenariats au niveau régional en vue de l'harmonisation des réglementations et des incitations à la régularisation du secteur informel.	Partenariats avec des organisations internationales en vue de l'octroi d'un appui au renforcement des capacités, d'un partage des connaissances et d'une assistance technique destinées à régulariser l'économie parallèle.
Faible perception des recettes en raison de la fraude fiscale et du transfert de bénéfices, notamment par les entreprises multinationales, ainsi que des mesures d'incitation fiscale qui entraînent un nivellement par le bas	Partenariats en vue d'un renforcement des cadres fiscaux, réglementaires et de responsabilité, notamment en ce qui concerne les entreprises multinationales.	Partenariats au niveau régional et sous-régional en vue d'une harmonisation des réglementations fiscales et des pratiques de recouvrement des impôts, destinée à éviter l'arbitrage fiscal sur le continent, ainsi que des infrastructures numériques et des cadres de responsabilité, pour un renforcement des échanges de renseignements entre les juridictions.	Partenariats visant à créer des conditions de concurrence équitables dans les systèmes fiscaux internationaux et à supprimer les échappatoires dont pourraient bénéficier les entreprises multinationales, y compris le Cadre inclusif de l'OCDE et du Groupe des Vingt et de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, l'Initiative fiscale d'Addis-Abeba et l'accord du Groupe des Sept sur l'impôt minimum mondial sur les sociétés.
Faible taux d'épargne et d'investissement nationaux dû à la faiblesse des marchés financiers	Partenariats entre les organismes publics pour : a) stimuler l'épargne et l'investissement via les systèmes bancaires nationaux ; b) mettre les fonds souverains et les fonds de pension africains au service du développement de l'Afrique, notamment en favorisant un environnement propice aux affaires, la bonne gouvernance, la réglementation et les stratégies de gestion des risques.	Partenariats destinés à favoriser l'intégration et les marchés financiers régionaux en mettant en commun les ressources pour assurer l'ancrage du marché, notamment par la création ou le renforcement d'infrastructures régionales essentielles, telles que le Fonds monétaire africain, la Banque africaine d'investissement et la Banque centrale africaine.	s.o.

(suite)

<p>Drainage des ressources nationales par les flux financiers illicites</p>	<p>Partenariats nationaux élargis visant à plaider en faveur de l'élimination des conditions propices aux flux financiers illicites, grâce à l'établissement de processus formels et efficaces de détection et de répression des crimes financiers, tels que le blanchiment d'argent, la corruption, l'évasion fiscale, le transfert de bénéfices et autres flux financiers illicites liés au commerce et à la fiscalité.</p>	<p>Partenariats avec des organisations régionales telles que l'Union africaine, la CEA et la BAfD, afin de mettre à disposition des financements et une assistance technique en vue d'améliorer les infrastructures physiques et numériques et les systèmes de données, et de favoriser le partage de connaissances et l'apprentissage par les pairs dans la région.</p>	<p>Partenariats mondiaux pour la lutte contre les flux financiers illicites, tels qu'un pacte mondial pour l'intégrité financière au service du développement durable, conformément aux recommandations du Groupe FACTI.</p> <p>Les partenariats facilitent l'échange de renseignements entre les juridictions, notamment celles qui sont situées en-dehors du continent.</p>
<p>Mauvaise qualité des dépenses, y compris les fuites, les pertes, la corruption et le vol</p>	<p>Partenariats intragouvernementaux entre ministères et départements, visant à réformer les systèmes de gestion des dépenses en vue d'une meilleure transparence et d'une plus grande responsabilité.</p>	<p>Partenariats avec des organisations régionales en vue du renforcement des capacités en matière de gestion des dépenses, de transparence et de responsabilité.</p>	<p>Partenariats avec les économies développées et les organisations internationales en vue d'établir des points de référence et de partager les expériences et les meilleures pratiques en matière de gestion des dépenses.</p>
<p>La perception élevée du risque d'investissement en Afrique se traduit par un faible apport des IED et d'autres capitaux</p>	<p>Partenariats au niveau national pour mettre en œuvre des réformes visant à garantir les droits de propriété et un environnement commercial propice aux investissements ; partenariats avec des institutions financières aux fins de l'utilisation de financements mixtes et d'autres solutions de partage des risques en vue d'une réduction des risques liés aux investissements privés.</p>	<p>Partenariats visant à établir ou à renforcer l'infrastructure financière régionale en vue de favoriser le partage des risques et la création de projets transfrontaliers de grande envergure.</p>	<p>Partenariats avec les organisations financières internationales en vue d'un partage équitable des risques tout au long du cycle de vie d'un investissement.</p>

<p>Problèmes de soutenabilité de la dette ou de surendettement, aggravés par l'impact de la pandémie de COVID-19</p>	<p>Partenariats (contrats sociaux) avec les citoyens en vue de mettre en œuvre des réformes structurelles visant à diversifier l'économie et à mettre fin à la dépendance excessive à l'égard des exportations de matières premières et des importations de produits alimentaires et de biens intermédiaires, ce qui permettra d'atténuer les pressions sur le taux de change et les réserves et favorisera la gestion des risques de catastrophe et la soutenabilité de la dette à moyen et long terme.</p>	<p>Partenariats au niveau régional en vue de la définition d'une position commune entre les pays se trouvant dans des situations similaires, de manière à pouvoir négocier de meilleures conditions pour le service, la suspension ou l'annulation de la dette, le cas échéant.</p> <p>Partenariats au niveau régional pour promouvoir l'architecture financière africaine, notamment par la création d'agences de notation africaines, en vue de fournir des évaluations plus réalistes et plus justes de la bancabilité des projets et de la soutenabilité de la dette en général.</p>	<p>Partenariats avec des organisations internationales et des groupements informels, tels que le Groupe des Sept et le Groupe des Vingt, pour obtenir la suspension du service de la dette et l'annulation de la dette, de manière à garantir que les ressources nationales de l'Afrique soient utilisées pour répondre aux besoins de financement accrus dus à la pandémie et à la récession provoquée par la pandémie, qui menace de replonger des dizaines de millions d'Africains dans l'extrême pauvreté.</p> <p>Partenariats avec les institutions financières internationales en vue d'accroître la disponibilité des financements concessionnels.</p>
<p>Rapports de pouvoir asymétriques dans le système multilatéral ou dans la gouvernance mondiale</p>	<p>s.o.</p>	<p>Partenariats au niveau régional en vue de parvenir à une position commune en faveur d'une réforme du système multilatéral qui permette à l'Afrique de mieux se faire entendre et de disposer d'une représentation proportionnelle à sa taille et à sa population.</p>	<p>Partenariats au niveau mondial en vue d'obtenir des réformes transformatrices de la gouvernance économique mondiale et du système multilatéral, qui permettent de mieux entendre la voix de l'Afrique et d'améliorer la représentation du continent, qui est traditionnellement sous-représenté dans ces institutions.</p>

RÉFÉRENCES

Commission de l'Union africaine et Agence de développement de l'Union africaine (2022).
Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063. Johannesburg, Afrique du Sud.

Demmou, L., S. Calligaris, G. Franco, D. Dlugosch, A. McGowan, et S. Sakha. (2021).
« Insolvabilité et surendettement liés à la crise du COVID-19 : évaluation des risques
et des réponses des pouvoirs publics ».
Document de travail no 1651 du Département des affaires économiques de l'OCDE. Paris.

Kose, M. Ayhan, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge et Naotaka Sugawars (2021).
« What has been the impact of COVID-19 on debt? Turning a wave into a tsunami ».
Document de travail de recherche sur les politiques no 9871. Washington : Banque mondiale.

Pardee Center for International Futures, Université de Denver et PNUD (2020).
« Flagship publication 1: assessing impact of COVID-19 on the Sustainable Development Goals ».



Conclusion et plan d'action

Les pays africains ont réalisé des progrès dans la mobilisation des ressources financières pour leur développement. Les ressources provenant de sources nationales constituent déjà les deux tiers des ressources financières totales du continent et peuvent contribuer davantage encore au financement du développement de l'Afrique. Pour accroître la mobilisation des ressources intérieures, il faudra mener d'autres réformes, telles que celle consistant à réduire l'inefficacité des dépenses publiques. Actuellement, ces inefficacités relevées dans les dépenses publiques, notamment en matière de santé, d'éducation et d'infrastructures, coûtent à l'Afrique l'équivalent de 2,87 % de son PIB. La priorité pour les pays africains devrait consister à identifier les gaspillages et à répertorier les économies potentielles qu'ils peuvent faire dans leur budget national, ainsi qu'à prendre des mesures pour éliminer les incitations fiscales inefficaces.

L'importance relative de l'APD dans le financement de l'Afrique a diminué au fil des ans, dans la mesure où les ressources financières extérieures privées, notamment les IED, la dette, les flux obligataires et les envois de fonds, jouent un rôle croissant dans le financement du développement durable de l'Afrique et dans la réduction du déficit de financement, qui s'est creusé en raison de la pandémie de COVID-19. Néanmoins, l'APD reste une importante source d'appui budgétaire. À cet égard, les récentes décisions et propositions visant à réduire sensiblement l'APD pour faire atténuer l'impact de la guerre en Ukraine sur les réfugiés sont préoccupantes. C'est le moment précis où les pays et le système des Nations Unies doivent répondre à l'augmentation des besoins humanitaires et de développement en apportant les ressources supplémentaires nécessaires afin de respecter les annonces de contributions des États Membres relatives à l'APD. Ces ressources doivent également être renforcées à court terme pour aider les pays africains à faire face aux chocs socioéconomiques créés par la pandémie de COVID-19, à l'impact de la guerre en Ukraine sur l'alimentation, l'énergie et les finances et à l'évolution de la crise climatique.

Il convient également d'investir stratégiquement ces ressources dans les secteurs les plus à même de renforcer la résilience et d'améliorer la capacité des pays à faire face aux crises, tout en veillant à ce qu'elles puissent également contribuer à des résultats de développement durable à long terme et donc être progressivement remplacées par la mobilisation des ressources nationales, par exemple grâce à la réalisation d'investissements dans la protection sociale universelle, l'énergie, la connectivité numérique, les emplois décents, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'éducation et les systèmes de santé.

La pandémie a également mis en évidence les vulnérabilités des économies africaines aux chocs extérieurs, notamment l'étroitesse de la base de production, le caractère limité de la diversification, une forte dépendance à l'égard du commerce et des finances à l'échelle mondiale, un secteur financier peu développé et des niveaux élevés d'inégalités et de pauvreté. La faiblesse de la mobilisation des ressources intérieures est le plus grand point faible du développement de l'Afrique. Le continent doit donc rompre avec le passé, rechercher des réponses en interne et s'appuyer sur ses ressources pour assurer son propre développement durable.

Pour ce faire, il faut s'attaquer à plusieurs problèmes déjà anciens, qui ont entravé le développement de l'Afrique, en procédant notamment comme suit : mobiliser les ressources publiques nationales grâce à une augmentation des recettes fiscales et à une amélioration des dépenses ; mobiliser les ressources financières privées et l'épargne ; enrayer les flux financiers illicites ; mettre à profit les partenariats pour le développement durable de l'Afrique, notamment en veillant à ce que les pays africains riches en ressources puissent tirer parti de leurs richesses naturelles tout en contribuant à la transition verte et aux résultats du développement durable.

Le plan d'action suivant est proposé :

- **AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES**

- Il faut s'attacher à renforcer la mobilisation des ressources nationales et à améliorer l'alignement des budgets et des stratégies nationales sur les objectifs de développement durable, notamment en donnant la priorité aux investissements qui jouent un rôle essentiel dans le renforcement de la résilience et de la capacité des pays à faire face aux crises, et qui intéressent des domaines tels que la protection sociale universelle, l'énergie, la connectivité numérique, les emplois décents, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'éducation et les systèmes de santé ;
- Les pays africains devraient procéder à un audit ou à un examen complet de leurs dépenses publiques à l'échéance de 2025, afin d'identifier les gaspillages et de repérer les économies potentielles pour le budget, ainsi que les gains potentiels liés à la réaffectation des dépenses au sein des allocations sectorielles et entre elles. Cette démarche doit être complétée par des mesures visant à renforcer la gouvernance institutionnelle de la gestion et des administrations publiques. En s'attaquant à l'inefficacité à tous les niveaux et dans tous les secteurs, les États pourraient identifier des fonds à réaffecter à des dépenses prioritaires et faire face aux difficultés nouvelles telles que celles liées à la pandémie de COVID-19, avec l'appui des entités des Nations Unies et des organisations régionales et internationales compétentes, notamment la BAfD, le FMI, la Commission de l'Union africaine, l'Agence de développement de l'Union africaine-NEPAD, la Banque mondiale et les commissions économiques régionales ;

- Les pays africains devraient également accélérer l'adoption des services d'approvisionnement en ligne et de l'administration en ligne en général à l'échéance de 2026, en vue de promouvoir la transparence et la responsabilité et d'améliorer l'efficacité globale, avec l'appui des entités des Nations Unies et des organisations régionales et internationales compétentes, notamment le FMI, la Banque mondiale, la BAfD et la Commission de l'Union africaine ;
- **AMÉLIORER LA MOBILISATION DES RECETTES FISCALES**
 - Les pays africains doivent numériser leur système de collecte des recettes à l'échéance de 2024, afin de mettre en place des systèmes performants de mobilisation des ressources intérieures, avec l'appui des entités des Nations Unies et des organisations régionales et internationales compétentes, notamment le FMI, la Banque mondiale, la Commission de l'Union africaine, le Forum sur l'administration fiscale africaine et le PNUD ;
 - Les pays africains doivent numériser leurs processus et leurs systèmes douaniers à l'échéance de 2024, avec l'appui des entités des Nations Unies et des organisations régionales et internationales compétentes, notamment la CNUCED, le PNUD, la Banque mondiale, le FMI et les commissions économiques régionales africaines ;
 - Les pays africains, accompagnés par la communauté internationale, devraient évaluer et réviser leurs régimes d'incitations fiscales à l'échéance de 2026, en adoptant une approche globale et équilibrée qui rationalise leur utilisation et concilie les objectifs de promotion des investissements et les stratégies de mobilisation des ressources du pays. Des mesures supplémentaires visant à améliorer l'environnement économique, à développer les infrastructures, à réduire les formalités administratives et à alléger les charges d'exploitation devront être prises, dans la mesure où il s'agit de déterminants importants de l'investissement étranger, et ce avec l'appui des entités des Nations Unies et des organisations régionales et internationales compétentes, notamment le FMI, la Banque mondiale, la BAfD, la Commission de l'Union africaine, la CNUCED, la CEA et le Forum sur l'administration fiscale africaine ;
- **OPTIMISER LA CONTRIBUTION DES FONDS DE PENSION AU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT**
 - Les pays africains devraient modifier leurs réglementations pertinentes à l'échéance de 2025, en assouplissant les limites fixées aux investissements des fonds de pension pour leur permettre d'intervenir davantage dans le domaine des infrastructures, avec l'appui des entités des Nations Unies et des organisations régionales et internationales compétentes, notamment le FMI, la BAfD, la Banque mondiale et l'Agence de développement de l'Union africaine-NEPAD ;
- **ENDIGUER LES FLUX FINANCIERS ILLICITES EN PROVENANCE DE L'AFRIQUE**
 - La communauté internationale doit adopter un cadre mondial de prise en charge de la coopération fiscale internationale et des flux financiers illicites, avec l'appui des entités des Nations Unies et des organisations régionales et internationales compétentes, notamment la Commission de l'Union africaine, l'OCDE et le Forum sur l'administration fiscale africaine.