



THE AFRICAN CAPACITY
BUILDING FOUNDATION

FONDATION POUR LE RENFORCEMENT
DES CAPACITÉS EN AFRIQUE

Note d'orientation

Mars 2016

1

Renforcement des capacités pour la mobilisation des ressources intérieures : le rôle de la société civile

Produit par le Département Connaissances, Suivi et Evaluation.

Problématique

Après l'adoption récente des Objectifs de développement durable (ODD) et l'engagement de l'Afrique à mettre en œuvre l'Agenda 2063, qui est le programme de développement du continent, la mobilisation des ressources intérieures devient un enjeu de taille. Etant donné que la plupart des pays africains n'ont pas totalement atteint les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en raison de la dépendance excessive à l'égard des ressources des bailleurs de fonds, l'amélioration de la mobilisation des ressources en Afrique devient une nécessité. La mobilisation des ressources se décline en deux composantes, à savoir, la génération de l'épargne et des impôts d'une part et leur affectation à des activités économiquement et socialement productives. Les Etats et les institutions responsables jouent un rôle déterminant dans le succès des initiatives de mobilisation des ressources intérieures et de lutte contre les flux financiers illicites¹

Cependant, bien qu'il soit de notoriété publique que la mobilisation des ressources est la voie à suivre, le **Rapport 2015 sur les capacités en Afrique**² indique que cette opération pourrait ne pas être possible en raison d'un maillon manquant, à savoir, les capacités pour la mobilisation de ces ressources. Il souligne que la société civile composée des institutions et des groupes organisés, indépendants de l'Etat³, peut jouer un rôle de premier plan dans les négociations avec le gouvernement au nom des populations, sur les stratégies efficaces de mobilisation des ressources intérieures et de lutte contre les flux financiers illicites en Afrique.

Le Rapport

Le Rapport 2015 sur les Capacités en Afrique est élaboré sur la base d'une étude menée dans 45 pays africains. Il évalue et examine les capacités à l'aune du programme de développement des pays africains, recueille les données sur l'état et les tendances en matière de mobilisation des ressources intérieures et de flux financiers illicites en Afrique, et rassemble les meilleures pratiques recensées dans ce domaine dans les pays dont les initiatives ont été couronnées de succès.

Principaux enjeux émergents

Etat de la mobilisation des ressources intérieures en Afrique : La plupart des pays africains sont maintenant en mesure de mobiliser de plus en plus de ressources intérieures pour financer leur propre développement. À titre d'exemple, en 2013, les pays africains ont enregistré des recettes fiscales plus de quatre fois supérieures à celles collectées l'année précédente, soit 503,3 milliards de dollars EU en 2013, contre 123,1 milliards en 2012. Cependant, une proportion substantielle de ces recettes est constituée de la rente de ressources non stables en raison de la volatilité des cours internationaux des matières premières. La rente de ressources est essentiellement constituée des taxes élevées que les gouvernements imposent sur les sociétés qui exploitent les ressources naturelles dans leurs pays. En raison de la volatilité des cours mondiaux des ressources naturelles, les recettes générées de la rente de ressources deviennent également très volatiles. Les opérations de recouvrement fiscal dans les pays africains se sont avérées inefficaces et coûteuses, dans la mesure où des proportions substantielles de recettes sont perdues en raison des exonérations et des évasions fiscales. L'indice de l'effort fiscal sur la base duquel sont approximativement évalués les efforts déployés pour mobiliser les ressources intérieures montre que la plupart des pays africains ne sont pas assez efficaces en cette matière, comme l'illustre l'encadré 1.

Encadré 1 : Efforts déployés dans le recouvrement des impôts

L'étude menée sur 45 pays africains indique que, par rapport à leur potentiel, la plupart de ces pays ont recouvré moins de recettes fiscales. Plus précisément, 27 des 45 pays ayant fait l'objet de l'étude sont considérés comme des pays à faible effort fiscal, en dépit du fait que certains d'entre eux sont riches en ressources naturelles. Cette situation s'explique en grande partie par les difficultés structurelles qui empêchent les gouvernements et les administrations fiscales de ces pays d'optimiser le recouvrement des recettes fiscales. Il faut relever notamment que 97 % des pays ayant fait l'objet de l'étude appliquaient des exonérations fiscales en faveur des investisseurs, non véritablement en conformité avec la croissance des recettes fiscales collectées au fil du temps auprès des entreprises faisant l'objet d'exemption.

Le Rapport 2015 sur les Capacités en Afrique conclut qu'en raison du manque de transparence dans l'utilisation des recettes fiscales, du niveau élevé de corruption au sein du gouvernement et du manque de sensibilisation sur l'utilisation des recettes fiscales, les citoyens dans leur large majorité rechignent à payer les impôts. Le rôle de chien de garde que doit jouer la société civile devient alors très important.

Enrayer les flux financiers illicites : Les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique représentent une perte importante de recettes fiscales qui pourraient être utilisées pour le financement des programmes de développement, la construction des infrastructures et le financement des services sociaux. Le Rapport souligne que le montant des ressources financières perdues par l'Afrique est supérieur à celui de l'aide au développement qu'elle a reçue. Depuis 2005, les flux financiers illicites (FFI) en provenance de l'Afrique sont supérieurs au montant de l'aide reçue annuellement, et ont connu des augmentations au fil du temps. Le total des FFI pour la période 2003-2012 est estimé à 603,4 milliards \$EU, contre 421,6 milliards \$EU en terme d'aide publique au développement (APD). En pourcentage du PIB au cours de la période sus-indiquée, les FFI étaient plus élevés dans les pays de l'Afrique sub-saharienne (5,5 %) que dans les autres continents. Le gros des FFI en Afrique découle de la falsification des transactions commerciales (68,2 %) tandis que le reste prend la forme des flux illicites de « capitaux fébriles⁴ ». Les FFI s'avèrent élevés dans les pays riches en ressources où le niveau de corruption est aussi élevé. En 2012, 80 % du total des FFI du continent africain provenaient de dix pays riches en ressources, dont le Nigeria et la République Sud-africaine.

Défis de capacité auxquels est confrontée l'Afrique dans la mobilisation des ressources intérieures : Selon le Rapport 2015 sur les Capacités en Afrique, les principaux domaines relatifs aux capacités qui nécessitent une attention particulière pour une bonne mobilisation des ressources intérieures en Afrique tournent autour de la lutte contre les flux financiers illicites, l'amélioration du recouvrement des recettes fiscales, l'amélioration de la viabilité financière, et la lutte contre la corruption.

Dans le contexte de la présente étude, le terme « Capacité » comprend trois déterminants primordiaux. Premièrement, la capacité se détermine par l'aptitude des agents économiques concernés (en particulier, le gouvernement et les opérateurs du secteur financier) à effectuer les tâches d'intermédiation nécessaires qui génèrent des recettes fiscales

1 Les flux financiers illicites font aussi l'objet de débat dans la mesure où ils représentent une perte énorme de ressources nationales en Afrique.
2 Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique, (2015) Rapport 2015 sur les Capacités en Afrique : Les Impératifs de capacités pour la mobilisation des ressources intérieures en Afrique. ACBF, Harare
3 Le terme organisations de la société civile fait référence à un vaste éventail d'organisations : groupes communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de populations autochtones, organisations caritatives, organismes confessionnels, associations professionnelles et fondations privées. Il s'agit d'une sphère sociale distincte de l'Etat et du marché qui défend parfois les intérêts communs de leurs membres par des actions collectives (Banque mondiale, 2013. Définition de la société civile). Disponible à l'adresse <http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,contentMDK:2011499> consultée le 14 Janvier 2016.
4 Fait référence aux transactions illégales comme la commercialisation des stupéfiants et de blanchiment d'argent.

et l'épargne. Dans la mesure où le revenu national et la production nationale sont des facteurs dans la détermination des recettes fiscales et de l'épargne, ils constituent la deuxième série de déterminants de la capacité de mobilisation des ressources. En conséquence l'investissement et l'efficacité des investissements et de la production sont d'une grande importance en ce qui concerne les capacités de mobilisation des ressources. Troisièmement, un déterminant majeur de la capacité de mobilisation des ressources est la disposition des populations touchant un revenu à épargner et à acquitter leurs impôts. Dans ce processus, la société civile joue le rôle de chien de garde des activités étatiques et encourage les citoyens à prendre conscience de la nécessité de payer leurs impôts.

Pour lutter contre les flux financiers illicites, les problèmes de capacité en matière de mobilisation des ressources doivent être compris à tous les niveaux de la société des Etats africains. Les structures de gestion publique faibles entravent la réalisation progressive des initiatives de lutte contre la corruption qui pourraient être mis en place pour lutter contre les détournements en ce qui concerne la mobilisation des ressources intérieures. La société civile a un rôle important à jouer dans la création des environnements favorables à la croissance économique, en veillant à la transparence des programmes mis en œuvre en vue des systèmes de recouvrement fiscal efficaces. Pour lancer le processus de levée de ces obstacles en matière de capacité, il est nécessaire que les dirigeants politiques fassent preuve d'une forte volonté et la population en général, d'une coopération et d'un appui inconditionnels.

Les gouvernements sont confrontés à des difficultés dans la mobilisation des ressources pour mettre en œuvre des programmes en matière de développement financier. Pour surmonter ces difficultés financières, ils pourraient collaborer avec la société civile en tant que potentiel partenaire, pour renforcer leurs capacités à améliorer les stratégies de mobilisation des ressources intérieures et pour exploiter les ressources qui pourraient ainsi être mobilisées.

Encadré 2 : Quelques activités nationales de la société civile

L'Initiative Trade, Tax and Justice en Afrique du Sud mène des campagnes d'éducation nationales et internationales impliquant les populations locales. Ces campagnes avaient pour cible le secteur minier et servaient de plate-forme de plaidoyer pour le paiement intégral des impôts. Elles visaient aussi à lutter contre le transfert massif des capitaux du secteur bancaire sud-africain vers les pays occidentaux par certains des mines de diamants. Ces campagnes de sensibilisation avaient pour objectif d'amener la population locale, le gouvernement et le secteur privé à comprendre le côté négatif de l'évasion fiscale orchestrée par les entreprises.

Le Ghana a adopté une stratégie et un plan d'action nationaux complets contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (AML / CFT). Cet instrument doit être utilisé comme cadre de renforcement des mécanismes juridiques, institutionnels et exécutoires de lutte contre les crimes financiers. Il est également destiné à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'Initiative Trade and Debt menée par Africa Forum, un regroupement de la société civile au Ghana, joue un rôle de premier plan dans les campagnes de sensibilisation organisées dans le pays pour s'assurer que la société comprenne le cadre d'action.

Le Ghana a adopté une stratégie et un plan d'action nationaux complets contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (AML / CFT). Cet instrument doit être utilisé comme cadre de renforcement des mécanismes juridiques, institutionnels et exécutoires de lutte contre les crimes financiers. Il est également destiné à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'Initiative Trade and Debt menée par Africa Forum, un regroupement de la société civile au Ghana, joue un rôle de premier plan dans les campagnes de sensibilisation organisées dans le pays pour s'assurer que la société comprenne le cadre d'action.

Initiatives de la société civile dans la mobilisation des ressources intérieures : De nombreuses actions ont été menées par la société civile en matière de lutte contre les flux financiers illicites et de création d'un environnement favorable à la mobilisation des ressources intérieures.

Cependant, l'attention a été essentiellement focalisée sur la sensibilisation contre les flux financiers illicites, au détriment de la mobilisation des ressources intérieures. L'encadré ci-dessous met en évidence certaines de ces activités⁵.

L'encadré 2 est une illustration du rôle de plaidoyer que les organisations de la société civile peuvent jouer en Afrique pour aider leurs pays à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies nationales de mobilisation des ressources efficaces ainsi que pour lutter contre les flux financiers illicites. Elles doivent notamment amener les gouvernements à se porter garant de l'équité dans le recouvrement et l'utilisation des recettes.

Options recommandées pour la société civile

Pour une mobilisation efficace des ressources intérieures et la réduction des détournements de ressources, le **Rapport 2015 sur les Capacités en Afrique** recommande qu'en étroite collaboration avec les gouvernements et les autres parties prenantes, les organisations de la société civile :

- procèdent à l'audit des ressources de tous les pays africains afin que les citoyens aient une idée de l'ensemble des ressources nationales disponibles, et communiquent gratuitement ces statistiques au public ;
- plaident pour la transparence dans les investissements directs étrangers – en mettant l'accent sur les mesures incitatives et la mesure dans laquelle les acteurs nationaux sont des bénéficiaires, ainsi que sur la manière dont la chaîne de valeur de l'exploitation des dotations des sociétés en ressources naturelles est utilisée en faveur des citoyens ;
- indiquent le sérieux avec lequel les services douaniers gouvernementaux recouvrent les droits de douane/tarifs officiellement obligatoires et la manière dont les entreprises nationales sont protégées contre la concurrence déloyale ;
- recommandent la reddition de comptes par tous les acteurs étatiques en particulier ceux qui occupent des postes de responsabilité publics où les décisions relatives aux impôts et à la rente de ressources sont prises ;
- fassent pression pour l'accès à l'information sur l'utilisation des ressources mobilisées par la nation, par le truchement des impôts ;
- renforcent les capacités des citoyens africains à exiger la transparence en matière de recouvrement et de dépense des recettes, à travers des formations et des ateliers de sensibilisation ;
- plaident pour l'indépendance politique des agents de recouvrement des recettes et pour une responsabilisation accrue ;
- organisent des campagnes de sensibilisation des citoyens sur l'importance du respect des obligations fiscales. Les organisations de la société civile peuvent travailler en partenariat avec les administrations fiscales nationales, à l'effet de sensibiliser les contribuables sur leurs droits et obligations ;
- plaident pour des cadres juridiques renforcés contre les dangers de la corruption, de l'évasion fiscale et des flux financiers illicites, en vue du repérage, de l'interception et du recouvrement des ressources circulant de manière illicite.

Implications

Il est clair que la plupart des pays africains sont maintenant en mesure de mobiliser de plus en plus de ressources intérieures pour financer leur propre développement. Cependant, le potentiel pour en mobiliser davantage reste énorme. Certaines des difficultés relatives à la réalisation de l'optimalité ont trait à la réticence des citoyens à payer les impôts, en raison du manque de transparence dans l'utilisation des recettes fiscales, du niveau élevé de corruption au sein du gouvernement et du manque de sensibilisation sur l'utilisation des recettes fiscales. D'où la nécessité de renforcer les connaissances et les compétences de la société civile en matière de plaidoyer relatif à la conception des stratégies qui permettront d'optimiser le recouvrement équitable des recettes, tout en tenant les gouvernements responsables de l'utilisation de ces revenus. Ce plaidoyer devrait se faire sur la base des résultats bien documentés.

Dans le même ordre d'idées, il est nécessaire que les gouvernements reconnaissent les groupes de la société civile comme des acteurs importants dans la conception et la mise en œuvre des politiques visant à améliorer la mobilisation des ressources et à lutter contre les flux financiers illicites. Ce partenariat permettra à l'Afrique de disposer de systèmes crédibles et ouverts en matière d'élaboration des politiques. La mise en place de ces systèmes nécessite une forte volonté politique du gouvernement, dans la mesure où les stratégies de mobilisation des ressources consistent à développer des systèmes d'administration publique fiables et à démocratiser le processus d'utilisation des ressources nationales.

Source : Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique, (2015), Profils pays inédits pour le Rapport 2015 sur les capacités en Afrique : Les impératifs de capacités pour la mobilisation des ressources intérieures en Afrique, ACBF : Harare.