

Pourquoi attendre jusqu'à 2015 pour augmenter les recettes budgétaires nationales en vue d'atteindre les OMD ?

par Terry McKinley, Directeur intérimaire, Centre international pour l'action en faveur des pauvres¹

Jusqu'à présent, le financement des stratégies nationales fondées sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) a été concentré sur l'augmentation de l'aide publique au développement (APD). La mobilisation des recettes budgétaires nationales a, quant à elle, au contraire été négligée, bien qu'elle constitue une meilleure option à long terme. Les causes de cette tendance sont multiples : le pessimisme quant à la possibilité d'augmenter les recettes budgétaires, la prévalence d'une idéologie de « petit État » et une préférence pour les solutions fondées sur l'APD.

La communauté du développement semble se satisfaire de mettre l'accent sur la mobilisation des recettes budgétaires nationales après 2015. L'omission de cette source de financement jusqu'à cette date est-elle justifiée ? L'auteur du présent One Pager estime qu'il n'en est rien. Il souligne que la mobilisation des recettes budgétaires nationales – dès à présent – est cruciale pour la réalisation des OMD et de tout objectif de développement à long terme.

Afin de mettre ce problème en évidence, nous examinons les tendances en matière de mobilisation des recettes budgétaires dans un échantillon représentatif de 26 pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne, en comparant deux périodes : 1990-1995 et 2000-2005. Les chiffres reflètent les principales tendances en ce qui concerne les recettes budgétaires totales et leurs deux composantes principales, les recettes fiscales et les recettes non fiscales.

Les recettes budgétaires totales ont augmenté de moins de deux points de pourcentage du PIB, passant de 14,1 à 15,9 pour cent. Cette augmentation résulte d'un accroissement des recettes fiscales, les recettes non fiscales étant quant à elles demeurées sensiblement identiques. Or une augmentation beaucoup plus importante des recettes budgétaires totales aurait pu être obtenue. L'objectif pour la période 2006-2015 devrait être un doublement de l'augmentation moyenne des recettes budgétaires totales, soit un accroissement de quatre points de pourcentage.

Or même la modeste augmentation réalisée ne représente en fait qu'une compensation d'une perte de recettes budgétaires antérieure. Les recettes budgétaires totales pour un échantillon représentatif de pays à faible revenu au début des années 1980 s'élevaient à 18-19 pour cent du PIB. Elles ont plongé sous le seuil de 17 pour cent dans les années 1990, pour ne revenir à 17-18 pour cent qu'au début des années 2000.

La récession ou la stagnation économique qui ont affecté de nombreux pays dans les années 1980 et 1990 expliquent partiellement cette baisse. Par ailleurs, l'idée erronée selon laquelle les États des pays à faible revenu étaient trop importants et qu'il convenait donc d'en réduire la taille explique également partiellement cette tendance. Enfin, de mauvais conseils donnés par les institutions financières internationales en matière de politique fiscale ont également joué leur rôle dans ce déclin.

Il avait été conseillé aux États de réduire les droits de douane sur les échanges commerciaux et d'instaurer à la place une taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et également de diminuer le taux des impôts directs sur le revenu des personnes et les bénéfices des entreprises. En conséquence, les recettes issues des taxes sur les échanges commerciaux ont nettement diminué en Afrique subsaharienne du début des années 1990 au début des années 2000, mais la TVA a compensé moins d'un tiers de la perte tandis que, simultanément, les recettes budgétaires issues des impôts directs déclinaient.

Les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne et d'autres parties du monde devraient adopter une stratégie plus ambitieuse et plus diversifiée en matière de mobilisation des recettes budgétaires s'ils espèrent voir celles-ci augmenter de manière conséquente d'ici à 2015. Les pays dont le ratio des recettes budgétaires par rapport au PIB est compris entre 15 et 20 pour cent devraient être soutenus pour leur permettre d'atteindre le seuil de 20 pour cent. Dans notre échantillon de 26 pays, 9 correspondent à ce critère (par exemple le Bénin, le Cameroun et le Malawi). Les efforts les plus importants devraient être concentrés sur les pays dont le ratio est inférieur à 15 pour cent, pour les aider à atteindre, au moins, le seuil minimal de 15 pour cent. Dans notre échantillon, cela concerne onze pays (par exemple le Burkina Faso, le Mozambique et la Tanzanie).

La réussite de certains pays de notre échantillon (Éthiopie, Ghana, Mali, Mauritanie, Rwanda et Ouganda), qui sont parvenus à augmenter leur ratio de recettes budgétaires par rapport au PIB de quatre points de pourcentage ou plus, est riche d'enseignements utiles. Un point commun à tous ces pays est qu'ils n'ont pas nécessairement suivi les conseils classiques, tels que la réduction des impôts directs ou des taxes sur les échanges commerciaux. Bien souvent, ils ont plutôt eu recours à des sources de recettes budgétaires multiples.



L'Éthiopie est parvenue à faire passer son ratio de recettes budgétaires par rapport au PIB de 12 à 16 pour cent en 12 ans, grâce aux impôts directs sur le revenu des personnes, les bénéfices des entreprises et l'utilisation du sol et aux droits d'importation. Le Mali s'est quant à lui appuyé sur les impôts sur le revenu des personnes et les bénéfices des entreprises, une TVA intérieure et une TVA sur les importations pour stimuler son ratio de recettes budgétaires par rapport au PIB, qui est passé d'environ 14 pour cent en 1993 à environ 18 pour cent en 2004.

De 1994 à 2004, l'augmentation de la redevance de pêche et des impôts indirects perçus par la Mauritanie a été la principale cause de l'important accroissement des recettes budgétaires de ce pays, d'environ huit points de pourcentage, et a contribué à porter son ratio de recettes budgétaires par rapport au PIB à 26 pour cent. Toutefois, les pays dont l'augmentation des recettes budgétaires est liée à leurs ressources naturelles – tels que la Mauritanie (pêche) et le Soudan (pétrole) – demeurent confrontés à l'important défi de devoir diversifier les sources de ces recettes.

Parti d'un ratio de recettes budgétaires par rapport au PIB terriblement bas de 7,2 pour cent en 1991/1992, l'Ouganda avait augmenté ses recettes budgétaires de 5,4 points de pourcentage en 2003/2004. Pour obtenir ce résultat, l'Ouganda a introduit une TVA, maintenu ses taux d'imposition sur le revenu des personnes et les bénéfices des sociétés, supprimé les exonérations fiscales et commencé à imposer les petites entreprises. De même, le Rwanda, parti de 9,1 pour cent, a augmenté ses recettes budgétaires de 4,5 points de pourcentage du PIB en 10 ans, principalement grâce aux impôts sur le revenu des personnes et les bénéfices des sociétés, à une TVA et à la suppression des exonérations fiscales.

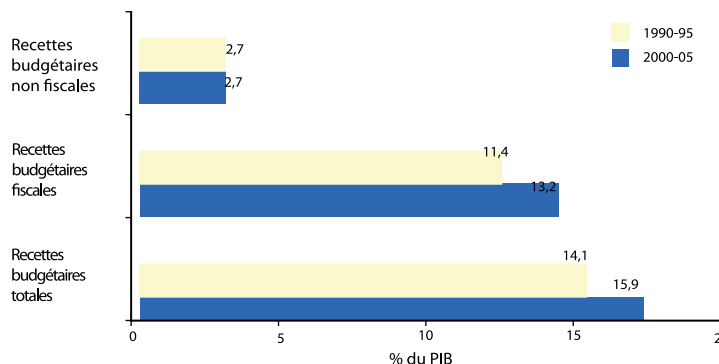
Les recettes budgétaires du Ghana ont connu une évolution extraordinaire, passant d'environ 12 pour cent du PIB en 1990 à presque 24 pour cent en 2004. Sur cette augmentation, environ quatre points de pourcentage sont dus aux impôts directs sur le revenu des personnes et les bénéfices des sociétés ; cinq points sont attribuables aux impôts indirects nationaux, à savoir une TVA (principalement sur les importations), un impôt sur le pétrole et même un prélèvement pour l'assurance santé nationale ; et deux points de pourcentage supplémentaires ont été rapportés par les taxes à l'importation.

Ces réussites mettent en évidence la nécessité d'une plus forte ambition, inspirée par les OMD, d'augmenter les recettes budgétaires nationales dans les pays à faible revenu. En fait, l'APD devrait essentiellement être consacrée au renforcement des capacités nationales à mobiliser les recettes budgétaires. Avec des ratios de recettes budgétaires par rapport au PIB supérieurs de quatre points de pourcentage d'ici à 2015, certains pays pourraient commencer à s'affranchir progressivement de l'APD pour s'appuyer sur leurs propres recettes budgétaires nationales comme moteur de leur développement.

Remarque :

1. Tous nos remerciements à Magali Solimano pour sa précieuse contribution aux recherches effectuées pour rédiger cet article.

Augmentation moyenne des recettes budgétaires en Afrique subsaharienne



Source : appendices statistiques du FMI

Le **Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l'analyse des questions de la pauvreté et l'inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est reliée directement avec l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui faire recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l'adresse suivante:

www.undp-povertycentre.org