

Forum fiscal africain : les défis de la politiques budgétaire en Afrique

**Les 9 et 10 novembre, hôtel et centre de conférences
« Townhouse » - Le Cap**

Discours de M. Louis Kasekende, vice-gouverneur, Banque de l'Ouganda

La perspective d'un décideur sur les défis clés en matière fiscale

1. Introduction

Je voudrais commencer par remercier la Trésorerie nationale (Trésor) d'Afrique du Sud et le FMI de m'accorder l'honneur de présenter le discours liminaire au Forum fiscal africain. La perspective du décideur que je présente au forum est essentiellement celle d'un banquier central et par conséquent, mes opinions concernant la politique budgétaire s'articulent autour de l'interaction de celle-ci avec la politique monétaire en tant qu'outil pour la gestion de la demande à court et à moyen terme, en vue de stabiliser l'économie face aux chocs macroéconomiques. Je parlerai de cette question dans la première partie de mon intervention. Dans la deuxième partie de mon discours, je parlerai de ce qui, à mon sens, devrait être l'objectif de développement prioritaire sur le continent, à savoir, la création d'emplois formels dans le secteur privé. À cette fin, il faut mettre en place des politiques structurelles qui relèvent dans l'ensemble de la politique budgétaire, plutôt que de la politique monétaire. Je crois aussi que les réformes des politiques budgétaires ont des répercussions sur les programmes du Fonds, et par conséquent, je relèverai les domaines qui, à mon sens, requièrent des changements de programme.

2. Politiques de Stabilisation

L'environnement macroéconomique auquel les décideurs en Afrique subsaharienne (ASS) doivent faire face est devenu beaucoup plus difficile depuis la crise mondiale de 2008. Nos économies ont subi les contrecoups de chocs multiples ; les chocs affectant

les prix des produits alimentaires et des carburants par exemple, les marchés d'exportation et, pour les marchés frontières en ASS, les flux de capitaux de portefeuille. Les problèmes qui se posent à l'économie mondiale, y compris le besoin de rééquilibrer la demande au niveau international, la volatilité des cours des matières premières et les vulnérabilités dans les marchés financiers, impliquent que l'ASS ne peut pas s'attendre à une diminution des chocs externes qui affectent ses économies à moyen terme, voire à long terme.

Les réformes macroéconomiques mises en œuvre dans de nombreux pays africains ont déjà contribué à rendre leurs économies plus robustes face aux chocs externes. Néanmoins, je crois que nous pouvons tirer les enseignements de notre expérience acquise pour pallier les chocs macroéconomiques ayant récemment secoué nos économies, afin de renforcer davantage nos politiques macroéconomiques.

La politique monétaire devrait être un outil de gestion macroéconomique de premier recours; elle peut être appliquée avec plus de flexibilité et de rapidité que la politique budgétaire. J'espère que vous serez donc patients avec moi, car je vais faire un bref détour pour examiner la question de la politique monétaire.

Les cadres de politique monétaire doivent être modernisés et renforcés, notamment dans les marchés frontières de l'ASS. Les objectifs monétaires quantitatifs qui sont toujours la norme en ASS, en dehors des zones monétaires communes, ne fournissent pas un cadre efficace pour les politiques de stabilisation macroéconomique. Ils sont trop rigides, la vitesse de circulation de la monnaie est trop imprévisible, brisant le lien entre la croissance monétaire et l'inflation, et ils ne sont pas transparents. À cause de ces déficiences, la banque d'Ouganda, au mois de juillet, a remplacé les cibles monétaires par un dispositif de ciblage de l'inflation dont la pièce maîtresse est un taux d'intérêt directeur, que nous appelons « Taux de la Banque centrale » et qui est fixé au début de chaque mois et annoncé au public. Les débats concernant le régime optimal de politique monétaire se sont surtout intéressés au mécanisme de transmission de la politique monétaire et à l'efficacité relative des quantités et des prix sur les marchés financiers pour influencer la demande globale. Ces débats ont cependant négligé de considérer la valeur d'un taux directeur annoncé publiquement comme indication de l'orientation de la politique monétaire. Le fait d'avoir introduit au début du mois de juillet, le Taux de la Banque centrale en Ouganda, a permis au public et aux participants aux marchés de mieux comprendre nos actions en matière de politique monétaire ainsi que nos objectifs, ce qui ne manquera pas d'accroître l'efficacité de la politique monétaire et de façonner les attentes du public quant à l'évolution de l'inflation.

Le FMI a eu une attitude quelque peu ambivalente par rapport aux réformes des cadres de politiques monétaires en ASS, car il est réticent à l'idée d'abandonner les objectifs monétaires quantitatifs bien qu'il ait soutenu l'introduction de dispositifs de ciblage de l'inflation dans d'autres pays du monde et que son département de la recherche ait publié d'excellents documents de travail sur cette question. J'espère que le Fonds aura une attitude plus positive quant aux avantages de l'introduction de dispositifs de ciblage de l'inflation en ASS. Sur le plan pratique, le Fonds peut aider les banques centrales à introduire des cadres de politiques monétaires qui ciblent l'inflation en fournissant l'assistance technique et l'expertise qu'il a acquis dans d'autres pays, et en remplaçant les objectifs monétaires quantitatifs des programmes du Fonds par des objectifs plus appropriés aux cadres de politiques monétaires ciblant l'inflation.

La modernisation des cadres de politiques monétaires en ASS a des répercussions sur la politique budgétaire et, notamment, sur le financement national du budget. Si les banques centrales doivent être libres de fixer la politique monétaire afin d'atteindre une cible d'inflation, il ne faut pas s'attendre à ce qu'elles financent les besoins d'emprunt national du gouvernement, sauf à leur fournir de modestes facilités de trésorerie de nature purement temporaire pour combler des insuffisances de liquidités. Les gouvernements devraient pourvoir à tous leurs besoins de financement national à partir du marché, en émettant des titres financiers de manière concurrentielle. Par ailleurs, il faudrait établir une nette distinction entre les instruments utilisés pour la politique monétaire et les instruments utilisés pour financer le budget. Personnellement, je pense que les adjudications de titres primaires devraient servir exclusivement pour financer les besoins d'emprunt national du gouvernement alors que les opérations de politiques monétaires devraient s'exécuter à l'aide des instruments du marché secondaire, tout en reconnaissant que des circonstances spécifiques dans d'autres pays puissent dicter des mesures différentes. Nous devons également intensifier nos efforts pour approfondir les marchés nationaux de la dette et pour accroître leur liquidité. Ces mesures auront le double avantage d'étendre la marge de manœuvre du gouvernement pour mobiliser des finances au niveau national et de renforcer le mécanisme de transmission de la politique monétaire.

Enfin, nous ne devrions pas ignorer le rôle important de la politique budgétaire dans la stabilisation macroéconomique. J'ai fait valoir plus haut que la politique monétaire devrait être l'instrument privilégié pour la politique de stabilisation parce que c'est une méthode flexible qui peut être appliquée rapidement, mais l'efficacité de la politique monétaire est limitée dans les économies ayant des secteurs financiers restreints et mal intégrés. Par conséquent, il sera nécessaire dans certaines circonstances, de compléter la politique monétaire par une politique budgétaire. Par exemple, après la crise économique mondiale, de nombreux gouvernements ont considéré qu'il convenait

d'utiliser à la fois des mesures monétaires et des mesures budgétaires pour stimuler leurs économies.ii

Les pays africains ont créé un espace budgétaire pour la politique budgétaire anticyclique (ou contracyclique) en améliorant leurs finances publiques, et notamment en réduisant la dette publique. Toutefois, la possibilité d'appliquer une politique budgétaire contracyclique de manière opportune est toujours entravée par la nature des dépenses dans les budgets de l'État et par les faiblesses existantes dans la capacité administrative. Les efforts déployés pour augmenter les dépenses d'investissement afin de stimuler la demande, échouent souvent à cause du manque de capacités techniques et administratives requises pour planifier et mettre en œuvre des projets en temps voulu. Pour que la politique budgétaire contracyclique soit une option stratégique réalisable en ASS, il faudrait identifier les domaines de dépenses publiques qui peuvent varier au cours du cycle économique d'une façon qui n'affecte pas l'efficacité des dépenses. En outre, il faut pouvoir rapidement réduire ces dépenses lorsque le besoin d'une stimulation budgétaire ne se fait plus sentir, afin que les dépenses importantes dans ce secteur ne deviennent pas une caractéristique permanente du budget.

3. Répercussions sur les objectifs budgétaires dans les programmes du Fonds

Je voudrais maintenant aborder la question de la conception des programmes du Fonds et suggérer les changements à apporter aux objectifs budgétaires quantitatifs, qui seraient susceptibles de renforcer la politique budgétaire en ASS.

Les programmes du Fonds en ASS ont tendance à exprimer une perspective étroite sur l'orientation budgétaire appropriée, en fixant un objectif pour l'emprunt national net du gouvernement en tant que critère de performance quantitative. Ce type d'objectif est devenu dépassé pour les marchés frontières de l'ASS, pour trois raisons. Premièrement, avec l'approfondissement des marchés financiers nationaux et la possibilité d'attirer des investissements de portefeuille extérieurs sur les marchés nationaux de titres, les plafonds rigides imposés à l'emprunt national du gouvernement sont moins importants pour la stabilité macroéconomique que par le passé. Deuxièmement, la cible fixée pour les emprunts nationaux donne une orientation procyclique à la politique budgétaire ; lorsque les recettes budgétaires baissent à cause d'une activité économique moins importante que prévue, les dépenses publiques doivent être réduites pour atteindre la cible. C'est donc une entrave par rapport à l'utilisation plus flexible de la politique budgétaire comme outil de stabilisation contracyclique. Troisièmement, une cible en matière d'emprunt intérieur n'est qu'un indicateur partiel de la position de la politique budgétaire – son impact sur la demande globale – qui est important en matière de gestion macroéconomique. Un indicateur plus

complet serait une évaluation pertinente du déficit budgétaire, de préférence une évaluation structurelle du déficit afin d'éviter le biais procyclique.

Les programmes du Fonds dans les pays de l'ASS imposent aussi des limites très strictes sur les emprunts publics extérieurs contractés à des conditions non concessionnelles. Ces limites se justifient pour les pays ayant des problèmes de dettes extérieures et qui requièrent l'allègement de la dette afin de retrouver la viabilité de la dette. Mais la viabilité de la dette n'est plus une contrainte active pour de nombreux pays en ASS, où le fardeau de la dette a été considérablement réduit grâce à de meilleurs soldes budgétaires et à l'allègement de la dette. Les pays africains peuvent obtenir des avantages importants de l'accès aux marchés internationaux de la dette bancaire, via l'émission d'obligations souveraines comme l'ont déjà fait certains pays. Les sources de finances publiques sont diversifiées ; la dépendance par rapport à l'aide est réduite ; et, les coûts des emprunts souverains peuvent fournir une référence permettant au secteur privé d'avoir accès aux capitaux étrangers. En outre, afin d'accéder aux marchés des obligations privées, les gouvernements doivent obtenir et maintenir une bonne notation de crédit souverain des agences de notation des titres, ce qui incite fortement les décideurs à appliquer de saines politiques macroéconomiques. Les cibles relatives à la dette publique dans les programmes du Fonds devraient être suffisamment flexibles pour permettre aux pays africains d'accéder avec prudence et circonspection aux marchés des dettes bancaires.

4. Les priorités du développement à long terme

Je souhaite maintenant laisser de côté les problèmes de la stabilisation macroéconomique à court terme pour me pencher sur les priorités du développement à long terme.

Selon les rapports et analyses menés par de nombreuses éditions récentes des « Perspectives économiques régionales pour l'ASS », la performance de la région au niveau de la croissance économique s'est sensiblement améliorée depuis une dizaine d'années. La croissance du PIB réel s'est établie en moyenne à près de 6 % depuis 2004, ce qui représente environ le double du taux moyen de croissance des années 1990. Les taux de croissance plus élevés ont été accompagnés de changements sectoriels dans la structure des extrants : la part de l'agriculture dans le PIB est tombée alors que la part des services y a augmenté. Toutefois, la croissance économique en ASS est décevante dans plusieurs secteurs clés. Notamment, la création d'emplois dans le secteur formel est loin d'atteindre le niveau requis pour produire la transformation structurelle, répondre aux aspirations professionnelles des demandeurs d'emploi et éviter ainsi le mécontentement social. Les changements principaux sur le

marché du travail sont les suivants : les travailleurs employés dans le secteur informel de l'agriculture, sont passés dans le secteur informel des services. En fait, la part de la main-d'œuvre employée dans l'industrie manufacturière a baissé.

La dernière édition des Perspectives économiques régionales pour l'ASS a fourni des données sur la composition de la main-d'œuvre dans six pays. En moyenne, 13,6 % de la population en âge de travailler dans ces pays, détiennent un emploi salarié dans le secteur formel, une statistique très inférieure à celle des pays asiatiques en développement. Un rapport de la Banque mondiale, intitulé « Working out of Poverty »ⁱⁱⁱ (S'affranchir de la pauvreté par le travail) a fait des constatations analogues, en indiquant que 80 % de la main-d'œuvre en Afrique travaille à son compte. Le nombre d'emplois dans le secteur formel augmente à une cadence légèrement plus rapide que la main-d'œuvre, mais le niveau très bas de la base d'emploi ne suffit pas à produire un déplacement notable de la main-d'œuvre vers le secteur formel de l'emploi.

Est-ce que le manque de création d'emplois dans le secteur formel est important? Je crois que cette question est d'une importance capitale. Le manque d'emplois dans le secteur formel reflète l'incapacité à développer des industries modernes à grande échelle et à forte densité de main-d'œuvre en ASS. De telles industries sont le moteur de la transformation économique structurelle parce qu'elles ont recours à la technologie moderne et parce qu'elles sont motivées pour améliorer continuellement l'efficacité de leurs opérations en modernisant leur technologie. Les entreprises informelles à petite échelle qui emploient la majorité de la main-d'œuvre en ASS, manquent de ressources ou de savoir-faire pour agir de cette façon; leur technologie et leur productivité sont surtout stagnantes.

La clé de la création d'emplois dans le secteur formel, c'est d'obtenir des niveaux beaucoup plus élevés d'investissements privés dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre. L'investissement du secteur privé en ASS ne dépasse pas la moitié du niveau de l'investissement privé dans les pays asiatiques en développement.^{iv} En outre, l'investissement privé en ASS se concentre sur l'industrie et le logement à forte proportion de capital, qui ne crée que peu d'emplois. Le rapport de la Banque mondiale intitulé « S'affranchir de la pauvreté par le travail »^v a conclu que « l'investissement dans des entreprises manufacturières à grande échelle et à forte intensité de main-d'œuvre, où se concentrait autrefois la majorité des emplois salariés dans le secteur privé, a été d'un niveau très faible en Afrique malgré une bonne performance économique globale ».^{vi} Le rapport a également fait valoir que le plus grand obstacle à l'investissement privé est l'environnement commercial médiocre en Afrique ; le coût des transactions et les risques sont importants, alors que les capacités institutionnelles et humaines sont faibles.

L'accroissement de l'investissement privé dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre devrait être un objectif de développement prioritaire ; c'est une condition préliminaire de la transformation structurelle de l'économie et de la création d'emplois dans le secteur formel. C'est un défi que la politique budgétaire peut très bien relever, dans la mesure où de nombreuses exigences stratégiques sont de nature structurelle et intègrent l'aspect des recettes ou des dépenses du budget. Je voudrais souligner deux aspects de la politique budgétaire qui sont appropriés à l'environnement commercial pour l'investissement du secteur privé en ASS, tout en reconnaissant également l'importance d'autres aspects.

Le premier aspect concerne la question souvent controversée des incitations fiscales pour les investisseurs privés. Comme tout le monde le sait, certaines économies récemment industrialisées en Asie ont utilisé ce qu'on appelle communément des politiques industrielles - incitations fiscales, crédits à taux réduit, protection sélective, etc – afin de promouvoir l'investissement dans les industries manufacturières. De nombreux gouvernements en ASS ont plus ou moins adopté la stratégie asiatique. Sans avoir ce que l'on pourrait appeler un ensemble cohérent de politiques industrielles, ils ont tout de même offert plusieurs incitations fiscales – exonérations fiscales temporaires, exonérations de droits, etc – à des investisseurs privés sélectionnés. Il est préoccupant de constater qu'il ne semble guère y avoir d'évaluations rigoureuses de l'impact de ces incitations fiscales en ASS, que soit pour déterminer si elles ont contribué à attirer les investissements privés ou à compenser les pertes de recettes.vii Ces incitations ont été offertes davantage dans l'espoir que dans l'attente de recueillir des résultats positifs. Les politiciens et le secteur des affaires font indubitablement pression sur les gouvernements pour les pousser à faire des concessions fiscales ; résister à cette pression est d'autant plus difficile que les technocrates n'ont pas été à même de proposer des politiques alternatives convaincantes qui promettaient de meilleurs résultats.

Je pense qu'il convient en effet, d'offrir des incitations aux investisseurs du secteur privé, mais pas avant de bien comprendre comment mettre au point des incitations fonctionnelles et qui minimisent les pertes de recettes. Je n'ai pas grand chose à dire sur la mise au point de telles incitations fiscales, si ce n'est qu'à mon avis, plus l'équilibre avantages-coûts est transparent, plus il sera satisfaisant et moins les fonctionnaires chargés de leur application auront le loisir d'entreprendre des mesures discrétionnaires à leur égard. Les incitations devraient aussi être directement liées à la performance des entreprises, afin d'éviter qu'elles ne deviennent un outil pour soutenir des entreprises à peine viables et sans perspectives de croissance dynamique. Une approche régionale coordonnée à la politique des incitations est absolument nécessaire afin d'éviter la politique d'égoïsme sacré (ou politique d'appauvrissement du voisin ou du chacun pour soi).

J'espère que le Fonds, qui regorge d'expertises sur les questions de politique fiscale, pourra aider les gouvernements africains à mettre au point des incitations fiscales rentables pour l'investissement privé, ou à concevoir d'autres types d'incitations non-fiscales. La recherche empirique sur cette question doit se poursuivre et devrait inclure une évaluation pour déterminer si (et pourquoi) les politiques industrielles ont été efficaces dans les pays asiatiques en développement et dans quelle mesure elles peuvent s'appliquer à d'autres économies en voie de développement.

Enfin, nous devrions tenir compte de l'impact potentiel à long terme des décisions en matière de politique budgétaire sur le taux de change réel et donc sur les incitations pour l'investissement privé dans les divers secteurs de l'économie. La position de la politique budgétaire affecte le taux de change réel à cause de son impact sur la demande de produits non commercialisés. Les dépenses publiques concernent principalement les produits non commercialisés. En conséquence, une position plus expansionniste, toutes choses étant égales par ailleurs, aura généralement tendance à apprécier le taux de change réel parce qu'il accroît la demande de produits non commercialisés, ce qui fait monter leur prix par rapport à ceux des biens échangeables. Ceci est particulièrement pertinent pour les économies qui pour leurs ressources budgétaires, s'appuient lourdement sur l'aide des donateurs ou sur les recettes provenant de l'exportation des ressources naturelles. L'appréciation du taux de change réel éloigne les incitations pour l'investissement privé des secteurs des biens échangeables. Ce qui pourrait nuire à la croissance économique et à la création d'emploi à long terme parce que les industries axées sur les échanges de biens fournissent souvent un moteur de croissance plus dynamique que les industries non axées sur les échanges, puisque les premières sont davantage assujetties aux marchés des produits plus compétitifs qui obligent les entreprises à accroître leur efficacité.

Les économies performantes des pays asiatiques en développement ont connu des taux d'investissement très élevés mais leur taux d'épargne est encore plus élevé, ce qui explique en partie pourquoi les secteurs de biens échangeables ont été si compétitifs. La transformation structurelle en ASS, requiert des taux d'investissement beaucoup plus élevés mais aussi la mobilisation d'une épargne intérieure plus élevée au vu de laquelle un effort concerté dans le domaine de l'épargne publique serait d'une grande aide.

5. Conclusion

Les décideurs en ASS sont confrontés à une série de défis difficiles à relever, dont la solution se trouve pour beaucoup d'entre eux dans les réformes des politiques budgétaires. J'ai tenté de mettre en évidence certains de ces défis que je considère

comme importants pour l'ensemble des pays de l'ASS. Il y en a bien entendu beaucoup d'autres que je n'ai pas mentionnés. En ce qui concerne l'avenir, je pense qu'il est juste de conclure que l'ASS aura d'autres occasions de promouvoir ses objectifs de développement, en profitant par exemple de la diversification des sources de financement pour les budgets étatiques et du potentiel d'exploitation des nouveaux marchés engendrés par la croissance rapide des économies en voie de développement. En revanche, nous devons faire face à un environnement économique plus risqué. En conséquence, l'importance accordée aux politiques économiques saines, qu'elles soient budgétaires ou monétaires, sera encore accrue. Nos décisions en tant que décideurs auront des conséquences profondes.

Merci de votre attention.

Références

Banque africaine de développement (2008), Selected Statistics on African Countries, (Statistiques sélectionnées sur les pays africains)Vol XXVII, Tunisie.

Freedman, Charles et Otker-Robe, Inci (2010), document de travail “Important Elements for Inflation Targeting for Emerging Economies” (Eléments importants pour le ciblage de l'inflation pour les économies émergentes)- Document de travail WP/10/113, Fonds monétaire international.

Fox, Louise et Gaal, Melissa Sekkel (2008), “Working out of poverty: Job Creation et the Quality of Growth in Africa”, (S'affranchir de la pauvreté par le travail : création d'emplois et la qualité de la croissance en Afrique), Banque mondiale, Washington DC.

Fonds monétaire international (2011), “Regional Economic Outlook : Sub-Saharan Africa, sustaining the expansion” (Perspectives économiques régionales: Afrique subsaharienne – maintenir la croissance, Octobre.

Kasekende, L. Brixova, Z et Ndikumana, L. (2010), “Africa : Africa’s countercyclical Responses to the Crisis”(Afrique: les réponses contracycliques de l'Afrique à la crise) , Journal de la mondialisation et du Développement, Vol 1, édition 1.

Zee, H.H., J.G. Stotsky et E. Ley (2002), “Tax incentives for Business Investment : A Primer for Policymakers in Developing Countries” (Incitations fiscales pour l'investissement d'entreprise : un guide d'information pour les décideurs dans les pays en développement), Développement du monde Vol 30, No. 9, pages 1497 à 1516.

ⁱ Voir par exemple, Freedman et Otker-Robe, 2010.

ⁱⁱ Kasekende, Brixova et Ndikumana (2010).

ⁱⁱⁱ Fox et Gaal (2010).

^{iv} La Banque africaine de développement (2008; p56) fournit des données qui indiquent que le niveau moyen des investissements privés par rapport au PIB en Afrique était de 15,3 % au cours des années 2000 à 2006 et de 17,2% en 2007. L'investissement total (public et privé) dans les pays asiatiques en développement représente environ 40% du PIB ; par conséquent, les investissements privés dans les pays asiatiques en développement représentent plus de 30% du PIB.

^v Fox et Gaal (2010).

^{vi} Fox et Gaal, 2010: p10

^{vii} Une enquête menée en 2002 a constaté qu'il y a très peu de données factuelles provenant d'études économétriques ou d'enquêtes sur les investisseurs, indiquant que les incitations fiscales sont efficaces pour attirer les investissements d'une manière rentable (Zee, Stotsky et Ley, 2002).