

Chapter 2

SPECIAL FEATURE

Domestic resource mobilisation in Africa: Progress made, and long-term challenges

Introduction

A key rationale behind the *Revenue Statistics in Africa* project is the desire to meet the need for better and more comparable datasets on government revenues in African countries. The aim is to support an improved understanding of the progress that African countries are making in mobilising domestic resources for development. The generation of savings by a government internally, especially through taxation, instead of through external sources such as loans, grants, aid or remittances, provides a more stable source of revenue over time.

International organisations and policy makers have made policies for domestic resource mobilisation area a priority. The Sustainable Development Goals (SDGs) ratified in 2015 included the target 17.1, to “improve domestic capacity for tax and other revenue collection”. The *Revenue Statistics in Africa* project supports these international priorities by providing national governments and international organisations with the information and tools they can use to evaluate the capacity of countries to raise tax revenues from their own economies.

This chapter will explain why domestic resource mobilisation is important to policy makers, and examine African financial resources in the context of development priorities and evolving internal and external challenges. It draws on the data in this publication and also on the *African Economic Outlook 2017* (AfDB/OECD/UNDP, 2017) which examines this question in more detail.

Domestic revenue mobilisation goes beyond government financing

Domestic resource mobilisation is studied not only for its relationship to government finances, but also because it remains a vital area of study within the topic of public governance. It is a key part of the Sustainable Development Goals, and therefore an important area of international co-operation. It is also cited as a way to improve governance in fragile states, and even as a way to improve the business environment, thereby improving productivity.

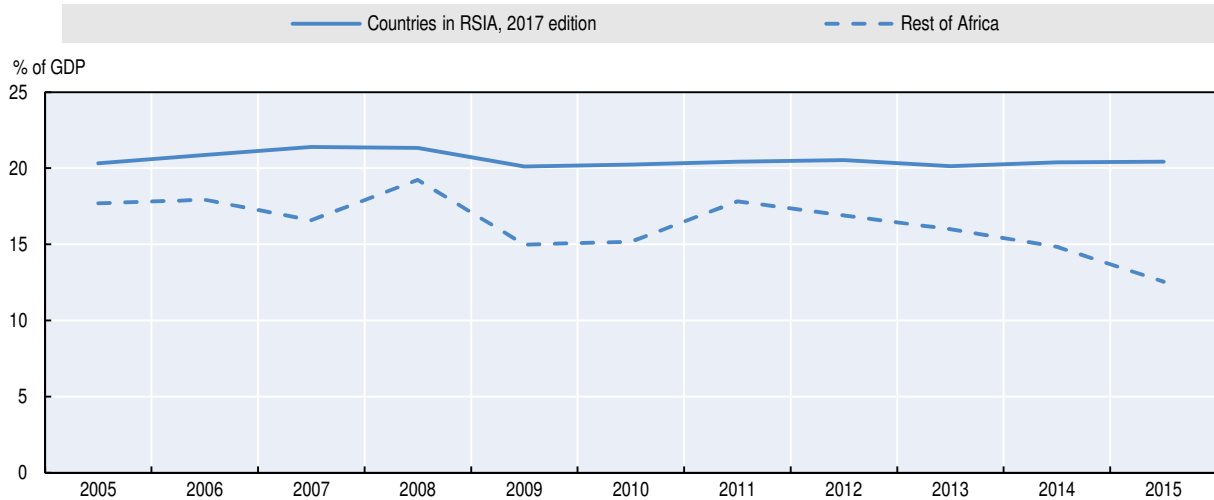
Domestic resource mobilisation will help meet the Sustainable Development Goals

The Sustainable Development Goals, which replaced the Millennium Development Goals, have established a set of ambitious international development targets for the year 2030 that demand additional resources to be put forward. Already, many African countries are ramping up investments in public infrastructure projects. According to the latest *African Economic Outlook*, “public investments rose by about 3% of GDP in 2014 and are expected to remain at this level for the next five years” (AfDB/OECD/UNDP, 2017: 29). However, meeting the objectives of the SDGs will require an increase in annual public spending by up to 30%, according to some estimates (Baum et al., 2017). For example, sub-Saharan Africa will need to spend USD 93 billion per year to close its infrastructure gap (AfDB/OECD/UNDP, 2017). The Addis Ababa Action agenda in July 2015 advocated for countries to raise more funds by strengthening domestic revenue mobilisation through tax policy and better tax administration as a key means of achieving the Sustainable Development Goals.

African countries are attempting to increase domestic revenue mobilisation, but it is not always easy. Over the last decade, the 16 countries in *Revenue Statistics* have sustained

their tax revenues (excluding the social security contributions SSCs), on a weighted average basis, as a percentage of GDP (Figure 2.1). The performance is even better when the social security contributions are included. This encouraging trend shows that their capacity to mobilise taxes is robust and less dependent on the volatility of international commodity prices. The tax revenues of the other African countries, however, have suffered more from the recent drop in commodity prices (see AfDB/OECD/UNDP, 2017, Chapter 1).

Figure 2.1. **Ratio of total tax to total GDP in Revenue Statistics in Africa (RSIA) countries compared with the rest of Africa**



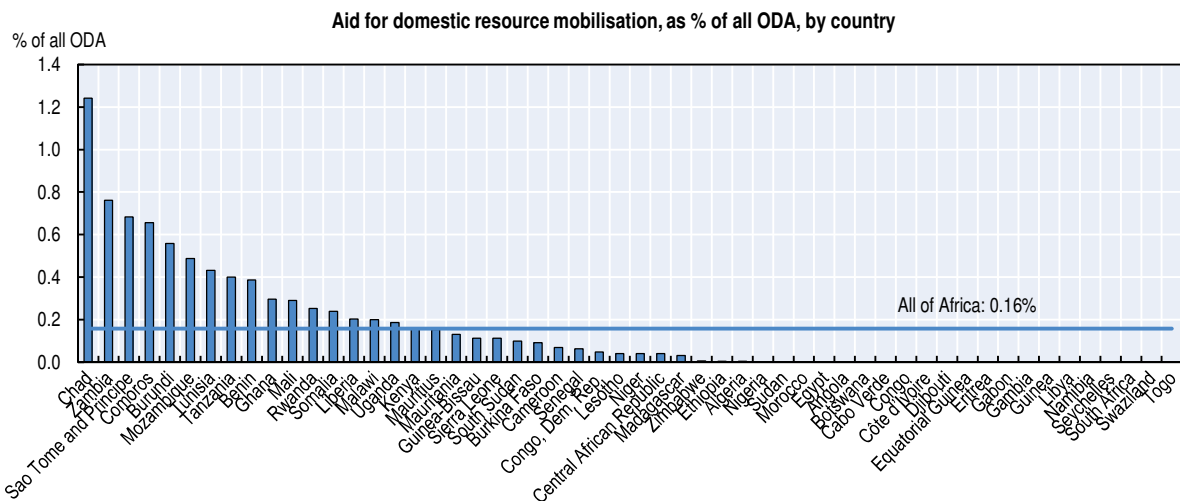
Note: For each country-group, the figures are the weighted averages using the sum of the total tax revenues in US dollars collected by all the countries in question divided by the sum of their GDP in US dollars. For comparability, the data reported in the figure do not include the social security contributions that are available only for the 16 countries in the Revenue Statistics in Africa project.

Source: IMF (2017a), *World Economic Outlook* (database).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933569782>

International aid can play an important role by better encouraging domestic resources mobilisation. Aid for public sector policy and administrative management account for less than 2% of the total aid allocated to Africa (Figure 2.2).

Figure 2.2. **Aid for domestic resource mobilisation, as % of all ODA, by country**



Source: OECD (2017), *QUIDS Dataset* (database), <https://stats.oecd.org/quids/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933569801>

Targeted foreign aid can help build the capacity of the state to mobilise tax revenue by supporting reforms of tax administration and building technical capacity (Ndikumana, 2015). Over time, if the state is able to deliver public services, it should be able to minimise its dependence on foreign aid (OECD, 2014).

Domestic resource mobilisation can build more resilient states

In 2016, out of 56 states in the world classified as fragile, 37 were located in Africa (OECD, 2016).¹ State fragility is often related to the existence of conflicts or post-conflict situations. Political conflict has been shown to have a negative effect on domestic resource mobilisation, with significant long-term implications for tax policy and administration reform (Van den Boogaard et al., 2016). However, the causality also goes the other way, with higher taxation possibly leading to improved resilience and governance.

Studies have shown that fiscal institutions and fiscal space can help in increasing resilience and reducing the problems associated with fragility. Fiscal space can be defined as “the financing that is available to government as a result of concrete policy actions for enhancing resource mobilisation, and the reforms necessary to secure the enabling governance, institutional and economic environments for these policy actions to be effective, for a specified set of development objectives” (Roy et al. 2009: 33). A government can create fiscal space through several ways (Heller, 2005): by raising taxes, securing outside grants, cutting lower priority expenditures or borrowing while ensuring it has the capacity in the short and long term to finance both its desired expenditures as well as debt service. Roy et al. (2009) highlight the importance of also increasing the efficiency of public expenditures, notably by lowering the unit cost of providing public services without reducing their quality and quantity.

Fiscal legitimacy is essential for building resilience in fragile states. Taxation often reveals interplay between state competence and government accountability in carrying out successful institutional reforms that strengthen domestic revenue mobilisation. Taydas and Peksen (2012) argue that higher spending shows a commitment from the government to its citizens’ well-being. Di John (2010) showed that taxation is a way to legitimise state authority, and increase state resilience.

After studying the role of fiscal policies in 26 African countries over the period 1990-2013, Deléchat et al. (2015) conclude that high-quality fiscal institutions are associated with better fiscal outcomes. Analysing the experience of seven² countries that managed to build resilience after years of civil unrest, they found that fiscal institutions and fiscal space are significantly associated with resilience. For instance, creation of fiscal space was an important factor in these seven countries, which managed to increase taxation from 5% to 13% of GDP over the period. A notable example is Rwanda, which made substantial efforts to modernise its tax administration and systems and significantly increased its tax to GDP ratio since 2000 (see Box 1.2 in Chapter 1). In addition to increasing the levels of taxation, Deléchat et al. (2015) also found that the composition of tax and of expenditure was important. A higher share of taxes on income and profits tends to be linked to higher state resilience, as is a greater share of expenditure on health and education.

Taxation and productivity

An efficient tax system may have a positive effect on firm productivity. A 2017 IMF study showed that countries can reap substantial productivity gains by reducing resource (labour and capital) misallocation across firms resulting from a number of government policies

or poorly functioning markets (IMF, 2017b). Such misallocations constitute an important source of total factor productivity (TFP) differences across countries and over time. When there is a high degree of resource dispersion, reallocating resources from firms with low productivity to firms with high productivity increases output, using the same resources in a more efficient way.

Removing tax distortions can also affect GDP growth positively. According to the same IMF study cited above, on a transition path of 20 years, reducing resource misallocation translates into a higher annual real GDP growth rate of 1.3% for emerging market economies and 0.9% for low income developing countries. Both tax policy and tax administration are important factors in tackling the productivity challenge. Adapting the tax system can ensure that firms will take decisions for business reasons, rather than for tax reasons.

Governments can enable total factor productivity gains by addressing tax treatments that are non-neutral or (at least) minimising differentiated tax treatments for businesses depending on their asset type, sources of financing, or firm characteristics such as formality and size. Lower compliance burdens can also reduce costs for business and free up productive resources, particularly for smaller firms. Effective enforcement is also important in maintaining and building trust in the tax system which ultimately depends on voluntary compliance. In addition, new technologies are enabling many tax administrations to decrease burdens by enhancing registration and identification procedures, use of the internet and mobile applications, e-filing and providing taxpayer services, including for enhanced guidance. Increasingly tax administration can follow a risk-based approach that includes strong audit capacity and taxpayer segmentation, reducing burdens on compliant taxpayers (IMF, 2017b).

There are many important challenges to improving domestic resource mobilisation

Although the 16 countries included in this publication have increased their tax-to-GDP ratios since 2000, domestic resource mobilisation in the continent in general is not keeping up with Africa's growth in GDP and the general economic and political progress on the continent. Consequently, taxation as a percentage of GDP has gone down almost four percentage points in the period from 2005 to 2015 (AfDB/OECD/UNDP, 2017). This shows that despite some genuine efforts and some progress, the challenges to domestic resource mobilisation in Africa have not gone away. Moreover, tax-to-GDP ratios remain comparatively low in most African countries, compared to those in other regions, even when countries have increased their tax-to-GDP ratios in recent years.

Correlation between natural resource revenues and public revenues

As mentioned in the first chapter of this publication, resource-rich countries often exhibit low tax-to-GDP ratios. Analysing the data on 35 resource-rich countries in the world over the period 1992-2009, Crivelli and Gupta (2014) found that for each additional percentage point of GDP in resource revenue, there is a corresponding reduction in domestic (non-resource) revenues of about 0.3 percentage points of GDP. However, the resource revenues can be very volatile while stronger fiscal institutions could help strengthen state resilience (Baum et al., 2017).

The African continent has been affected by the instability of resource revenues. It experienced a slowdown in domestic revenue mobilisation after a peak at USD 561.5 billion in 2012, mainly due to a fall in commodity and especially oil prices. The *African Economic*

Outlook reported “between 2012 and 2015, domestic revenue decreased by 22.2%. This drop in domestic revenue is mainly explained by the huge slump in resource revenue (43.7%) over the same period” (AfDB/OECD/UNDP, 2017: 64). These patterns are confirmed in this publication, with high volatility of non-tax revenues observed for the resource-rich countries in this publication, especially the Democratic Republic of the Congo and Niger.

Resource-rich countries, even though they have made efforts to improve tax revenue collection, were most affected by the fall in domestic revenue mobilisation. “Their overall revenue-GDP ratio decreased from 25% in 2012 to 19% in 2015” (AfDB/OECD/UNDP, 2017: 65). Between 2012 and 2015, resource revenue fell by more than 50% in Algeria, Angola, Chad and Gabon, mainly due to the narrow tax base in resource-rich countries. Cameroon and Côte d’Ivoire also showed narrow tax bases and relatively low tax-to-GDP ratios at less than 18% of GDP in 2015, which is lower than the average (unweighted) of the 16 countries featured in this publication at 19.1% (see Chapter 1). In contrast, non-resource-rich countries have increased their revenue mobilisation by 9.6% between 2012 and 2016, mainly due to the increase in direct taxes (12%) and indirect taxes (8%). The best performers in domestic revenue mobilisation among non-resource-rich countries were Ethiopia, Malawi, Rwanda, Seychelles, Swaziland and Togo. Rwanda and Togo have implemented significant tax and tax administration reforms that have strengthened their tax-to-GDP ratios (see Chapter 1).

Fragile, yet resource-rich countries pose an additional challenge to policy makers. Countries with natural resource revenues can expand their fiscal space quickly in order to address pressing social or infrastructural needs. However, if they do not put in place efficient tax systems, their situation could be harmful in the long term, especially if resource revenues eventually fall due to commodity price fluctuations.

Taxing the informal economy

A major obstacle to collecting tax revenues in Africa is the size of the informal economy, that is, workers and companies not reporting taxable income and often not engaging with public administration more generally. Efforts to broaden the tax base are undermined by the size of this informal sector, estimated at 38% of the GDP in sub-Saharan Africa in 2010-14 (IMF, 2017c: 51). The *African Economic Outlook 2010* focused on informality as a challenge for policy makers in terms of domestic revenue mobilisation. Informality hinders companies in their development. Informal firms tend to be less productive than formal firms. Research by Kanbur and Keen (2015) suggests that firms that engage in undeclared sales have lower total factor productivity than tax compliant firms. Furthermore, they also create unfair competition with compliant businesses.

There are a number of factors responsible for the informal economy. Informality will tend to be higher in countries where the cost of tax and other regulatory requirements is higher. Weak enforcement as well as difficulties in registering for tax and/or complying with tax requirements can also be significant drivers of informal activity. Complex tax codes and high compliance burdens, together with ineffective tax administration, are powerful incentives for small enterprises to remain informal (AfDB/OECD/UNECA, 2010). According to the World Bank’s Informal Enterprise Survey, avoidance of taxes is the main reason for informal firms to not join the formal economy (AfDB/OECD/UNDP, 2017). This can have wider impacts on the economy, undermining taxpayer morale more generally, which ultimately reduces government’s revenues (IMF/OECD/UN/World Bank, 2011).

Tax policies and better tax administrations in both emerging market economies and low-income countries can help reducing the prevalence of informality, but this requires a multifaceted approach. For example, by reducing opportunities for non-compliance at the same time as increasing understanding of tax requirements and simplifying administrative processes. In tackling the informal sector, care needs to be taken to facilitate firms in their transition from the formal economy toward legal activities, rather than simply closing them down and depressing overall economic activity. Part of the way to do this is helping firms to better access finance and markets. Research suggests that lower tax rates and reduced compliance costs can help Africa to boost the transition to formal business. A decrease in the size of the informal sector can help in broadening the current tax base, thus improving domestic revenue mobilisation in the continent (IMF, 2017b), and making it easier for firms to grow (AfDB/OECD/UNDP, 2017).

Taxation and external financial flows

The 2010 edition of the *African Economic Outlook* raised the possibility of foreign aid reducing incentives for governments to raise domestic revenue. Large foreign aid flows may reduce the urgency with which revenue collection is pursued, for example. When it comes to Official Development Assistance (ODA) there has been an important academic debate over whether this has a negative impact on domestic revenue mobilisation or not (AfDB/OECD/UNECA, 2010).

A higher capacity to collect taxes helps reduce dependence on ODA. Indeed, studies have found ODA and tax collection to be negatively correlated (Crivelli and Gupta, 2014; Gupta et al., 2004). At the same time, according to a study on 118 countries over the period 1980-2009 (Benedek et al., 2012), the negative association between ODA and domestic tax revenue has weakened over the years due to greater efforts at mobilising domestic revenues in many countries.

Beyond the general trends, the manner in which aid is delivered to countries and the way it is allocated (targeted activities and supported sectors) is crucial. The composition of aid matters, for example (e.g. whether dealing with grants or loans). The negative correlation between ODA and capacity to collect taxes is stronger in low-income countries and in countries with relatively weak institutions. This impact of grants on tax revenue can be mitigated by policy makers and donors if the capacity to mobilise revenue is strengthened.

ODA sent to countries in post conflict situations is often necessary for governments to be able to address their structural challenges and minimise the risk of a new conflict. For a certain period of time, these countries may need to rely on foreign aid to face the urgent needs of economic reconstruction. It is difficult for post-conflict countries to mobilise their own resources because of the often destructed economic activity, state capacity and national institutions (Di John, 2010).

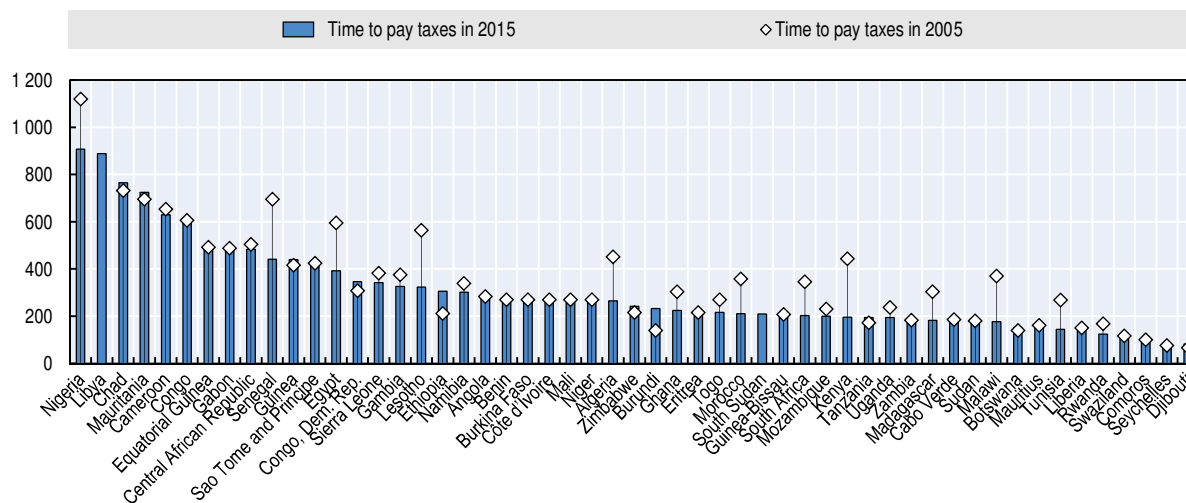
There are ways for tax policy makers to increase the efficiency of tax collection

Several measures and practices have been adopted by African governments in recent years in order to make the duty of paying taxes simpler, increasing efficiency and compliance at the same time. This has borne fruit in terms of the amount of time it takes to file taxes in Africa. Although Africa is the continent with the second longest time to comply after South


America (PwC, 2017), it is clearly making progress. Paying taxes took 307 hours for a small to medium-sized manufacturer or retailer³ on average in Africa in the year 2015, compared to 313 hours in 2014 and 316 in 2014.

Between 2005 and 2015, several African countries have reduced significantly the time needed each year to pay taxes. The best examples include Algeria, Kenya, Morocco, South Africa, and Tunisia; among others (see Figure 2.3). The data show a great diversity across the whole continent. For instance, in 2015, paying taxes took less than 125 hours in the top five countries in Africa with the easiest system for paying taxes, while it needed more than 700 hours in the bottom five countries.

Figure 2.3. **Number of hours per year to pay taxes, by country**



Source: World Bank (2017), "Paying Taxes", *Doing Business*, www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes/good-practices.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933569820>

A number of countries are also expanding their domestic revenue by boosting the revenue from taxes through various measures. For example, Ethiopia is taking action to boost tax compliance. The Ethiopian Revenue Authority conducted an experiment showing that businesses receiving letters threatening them of an audit, or complementing them on paying their taxes increased their tax returns, respectively by 38% and 32%. It demonstrated that strengthening revenue authorities' capacity to collect taxes, analyse taxpayer data, and using behavioural techniques to influence taxpayers can increase compliance (AfDB/OECD/UNDP, 2017).

An example of an improvement to tax administrations that many countries have already adopted is e-filing tax systems (Che Azmi and Kamarulzaman, 2010). Through an e-government platform, authorities can deliver information to its citizens, businesses and public administration electronically (see Chapter 5 of AfDB/OECD/UNDP, 2017). An electronic system to pay taxes can benefit the taxpayers, the firms and the tax authorities as well. For tax authorities, it reduces the workload and operational costs. It also increases tax compliance and saves time. For tax payers and firms, it is a time-saving method, reduces calculation errors and makes the paperwork easier to fill out. Both sides can benefit from a reduction of potential corruption or informal treatment. Such a system requires an awareness of e-filing options and benefits by people, and training by authorities if necessary (Coolidge and Yilmaz, 2014).

Success depends also on the presence of an enabling environment that allows digital government to flourish (Ledjou and Randrianasolo-Rakotobe, 2012). The e-filing system in South Africa is one of the good examples over the continent (see Box 2.1).

More generally the development of new technologies, including the growing use of mobile phones, offers the prospect for further improvements in the cost-effectiveness of tax administration for both the government and taxpayers. Applications already exist which allow small businesses to keep tax records as they conduct their business, thus reducing the time needed to be spent.

Box 2.1. **Electronic tax system in South Africa**

The South African government adopted the system of e-government in 2000, reshaping the tax collection system as well. In 2001, the South African Revenue Services (SARS) introduced the eFiling platform. The launch of this online tax management tool made it easier for citizens to complete paying taxes and also made it harder to evade taxes. As a result, SARS reported significant increases in the numbers of taxpayers filing, and filing on time, for instance in their 2011-12 annual report (SARS, 2012). SARS e-filing system is collecting taxes and trends indicate major improvements in tax revenue collections over time. This free service allows taxpayers, tax practitioners and businesses to register and submit returns and declarations, make payments and perform a number of other interactions with SARS in a secure online environment. Users can submit tax returns using their mobile phones as well. The website also contains information on how to proceed for users, with online videos, live online help facilities and calendar of deadlines (Ledjou, Randrianasolo-Rakotobe, 2012).

The perceived usefulness and the compatibility of this new technology with a taxpayer's occupation and day-to-day activities led people in South Africa to adopt the eFiling system (Jankeeparsad, Jankeeparsad and Nienaber, 2016). Another quantitative study on the perceived effect of eFiling on tax compliance was conducted in five municipal areas of a district of the North West Province. The study concludes that the majority of tax payers have positive experiences about eFiling and recognise its benefits, like cost saving, quicker turn-around times on refund and ease of transacting with SARS (Mongwakeste, 2015). eFiling fully replaces paper filing, leading to a reduction in compliance costs. It also allows for better monitoring of fiscal performance. On average, eFiling usage in South Africa is associated with a 22.4% reduction in tax compliance costs (Coolidge and Yilmaz, 2014).

For the 2015/16 fiscal year, more than three-quarters of the payments were made through the eFiling channel (75.9%), compared to 64.2% for the 2011/12 fiscal year and 30.8% for the 2007/08 fiscal year. In contrast, the payments made at branch offices decreased from 22% in 2007/08 to 0.3% in 2015/16. The third possible channel to pay taxes is through banks, representing 23.8% of the payments in 2015/16 (SARS, 2016).

Notes

1. To define fragility, the OECD international network on conflict and fragility (see OECD, 2016, p. 73) developed a framework that considers five dimensions: economic, environmental, political, security and societal.
2. Cameroon, Ethiopia, Mozambique, Niger, Nigeria, Rwanda and Uganda.
3. The figures for time to comply are based on estimates of the tax experiences of a fictional reference company, referred to as the "case study company". The case study company is a small to medium-size manufacturer and retailer with specific assumptions, deliberately chosen to ensure that its business can be compared worldwide on a like for like basis (see PwC, 2016 for more explanations).

References

- AfDB/OECD/UNDP (2017), *African Economic Outlook 2017: Entrepreneurship and Industrialisation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2017-en>.
- AfDB/OECD/UNECA (2010), *African Economic Outlook 2010: Domestic Resource Mobilisation and Aid*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2010-en>.
- Baum, A. et al. (2017), "Can they do it all? Fiscal space in low-income countries", *IMF Working Paper*, International Monetary Fund, Washington, DC, www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/05/05/Can-They-Do-It-All-Fiscal-Space-in-Low-Income-Countries-44889.
- Benedek, D. et al. (2012), "Foreign aid and revenue: Still a crowding out effect?", *Working Paper*, No. 12/186, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Che Azmi, A.A. and Y. Kamarulzaman (2010), "Adoption of tax e-filing: A conceptual paper", *African Journal of Business Management*, Vol. 4(5), pp. 599-603, www.academicjournals.org/article/article1380712917_Azmi%20and%20Kamarulzaman.pdf.
- Coolidge, J. and F. Yilmaz (2014), "Does e-filing reduce tax compliance costs in developing countries?", *Investment Climate in Practice*, No. 21, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20428/911910BRI0Box30D0VC0KNOWLEDGE0NOTES.pdf;sequence=1>.
- Crivelli, E. and S. Gupta (2014), "Resource blessing, revenue curse? Domestic revenue effort in resource-rich countries", *European Journal of Political Economy*, Vol. 35, pp. 563-595, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.04.001>.
- Deléchat, C. et al. (2015), "Exiting from fragility in sub-Saharan Africa: The role of fiscal policies and fiscal institutions", *Working Paper*, No. 15/268, International Monetary Fund, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15268.pdf.
- Di John, J. (2010), "Taxation, resource mobilisation and state performance", *Working paper*, No. 84, Crisis States Research Centre, London, www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP842.pdf.
- Gupta, S. et al. (2004), "Foreign aid and revenue response: Does the composition of aid matter?", *Working Paper*, No. 03/176, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03176.pdf.
- Heller, P.S. (2005), "Understanding fiscal space", *IMF Policy Discussion Paper*, No. 05/4, International Monetary Fund, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf.
- IMF (2017a), *World Economic Outlook* (database), International Monetary Fund, Washington, DC.
- IMF (2017b), "Upgrading the tax system to boost productivity", in *Fiscal monitor: Achieving more with less*, IMF Publishing, Washington, DC, www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017.
- IMF (2017c), "The informal economy in Sub-Saharan Africa", in *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, April, IMF Publishing, Washington, DC, www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2017/05/03/sreo0517.
- IMF/OECD/UN/World Bank (2011), "Supporting the development of more effective tax systems", A Report to the G20 Development Working Group, www.oecd.org/ctp/48993634.pdf
- Jankeepsad, R.W., T.R. Jankeepsad and G. Nienaber (2016), "Acceptance of the electronic method of filing tax returns by South African taxpayers: An exploratory study", *Journal of Economic and Financial Sciences*, pp. 120-136, Johannesburg, http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/53252/Jankeepsad_Acceptance_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Kanbur, R. and M. Keen (2015), "Reducing informality", *Finance & Development*, Vol. 52, No. 1, International Monetary Fund, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/kanbur.htm (accessed June 2017).
- Ledjou, J.-M. and H. Randrianasolo-Rakotobe (2012), *Des Réseaux et des Hommes : Les Suds à l'Heure des Technologies de l'Information et de la Communication*, Karthala, Paris.
- Mongwakeste, P.B. (2015), "Perceived effects of an electronic filing system on tax compliance in a district municipality, South Africa", North-West University, South Africa, https://dspace.nwu.ac.za/bitstream/handle/10394/17381/Mongwaketse_PB.pdf?sequence=1.
- Ndikumana, L. (2015), "The role of foreign aid in post-conflict countries", *Working paper*, No. 30, Centre for Research on Peace and Development, KU Leuven, Belgium, <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/working-paper-ndikumana.pdf>.

- OECD (2017), QUIDS Dataset (database), <https://stats.oecd.org/qwids/>.
- OECD (2016), *States of Fragility 2016: Understanding Violence*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267213-en>.
- OECD (2014), *Fragile States 2014 : Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*, OECD, Paris, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FSR_2014.pdf.
- PwC (2017), *Paying Taxes 2017*, World Bank Group, www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc-paying-taxes-2017-chapter4.pdf.
- SARS (2016), *Tax Statistics: Highlights*, National Treasury and the South African Revenue Service, Pretoria, www.sars.gov.za/AllDocs/Documents/Tax%20Stats/Tax%20Stats%202016/Tax%20Stats%202016%20Highlights%20web.pdf.
- SARS (2012), *South African Revenue Service: Annual Report 2011-2012*, National Treasury and the South African Revenue Service, Pretoria, www.sars.gov.za/AllDocs/SARSEntDoclib/AnnualReports/SARS-AR-16%20-%20Annual%20Report%202011-2012.pdf.
- Roy, R. et al. (2009), "Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective", in Roy, R. and A. Heuty (eds.), *Policy Options for Financing Human Development: Fiscal Space*, Earthscan, London, www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/fiscal-space-for-what/FiscalSpaceforWhat.pdf.
- Taydas, Z. and D. Peksen (2012), "Can states buy peace? Social welfare spending and civil conflicts", *Journal of Peace Research*, Vol. 49, No. 2, pp. 273-287, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0022343311431286>.
- Van den Boogaard, V. et al. (2016), "Tax revenue mobilization in conflict-affected developing countries", *Wider Working Paper*, No. 2016/155, United Nations University UNU-WIDER, Helsinki, www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2016-155.pdf.
- World Bank (2017), "Paying Taxes", *Doing Business*, World Bank, Washington, DC, www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes/good-practices, (accessed 11 July 2017).

Chapitre 2

ÉTUDE SPÉCIALE

Mobilisation des ressources intérieures en Afrique : progrès réalisés, et défis à long terme

Introduction

Une des motivations principales à l'origine de ce projet *Statistiques des recettes publiques en Afrique* est la volonté d'établir les statistiques des recettes publiques sur une base comparable et accessible. Le but est d'aider à mieux comprendre les progrès réalisés par les pays africains dans la mobilisation des ressources intérieures pour le développement. Les recettes intérieures que le gouvernement génère à travers la fiscalité permettent de garantir une source de revenus relativement plus stable au fil du temps, comparées aux apports financiers d'origine extérieurs issus des emprunts, dons, aide internationale et transferts de la diaspora.

Les organisations internationales et les décideurs politiques font de ce domaine une priorité d'action. Dans les Objectifs de développement durable ratifiés en 2015, il est notamment spécifié dans l'objectif 17.1 qu'il convient « d'améliorer les capacités nationales de collecte d'impôts et d'autres recettes ». Le présent projet d'harmonisation des *Statistiques des recettes publiques en Afrique* a pour ambition d'offrir aux gouvernements nationaux et aux organisations internationales des informations et des outils qu'ils pourront utiliser pour évaluer la capacité des différents pays à lever des recettes dans leurs propres économies.

Ce chapitre expliquera en quoi la mobilisation des ressources intérieures est importante pour les responsables de l'action publique, et examinera les ressources financières africaines dans le contexte des priorités pour le développement, et des défis internes et externes à surmonter. Il s'appuie sur les données de cette publication et celles du rapport *Perspectives économiques en Afrique 2017* (BAfD/OCDE/PNUD, 2017).

La mobilisation des ressources intérieures ne se limite pas au financement public

La mobilisation des ressources intérieures n'est pas étudiée uniquement en raison de sa relation par rapport aux finances publiques, mais aussi parce qu'elle reste un objet d'étude essentiel dans le domaine de la gouvernance publique. Elle représente de fait un élément clé des Objectifs de développement durable, et par conséquent une dimension importante de la coopération internationale. La mobilisation des ressources intérieures est également considérée comme une façon d'améliorer la gouvernance dans les États fragiles, et même comme un moyen d'améliorer l'environnement des affaires, et par conséquent la productivité.

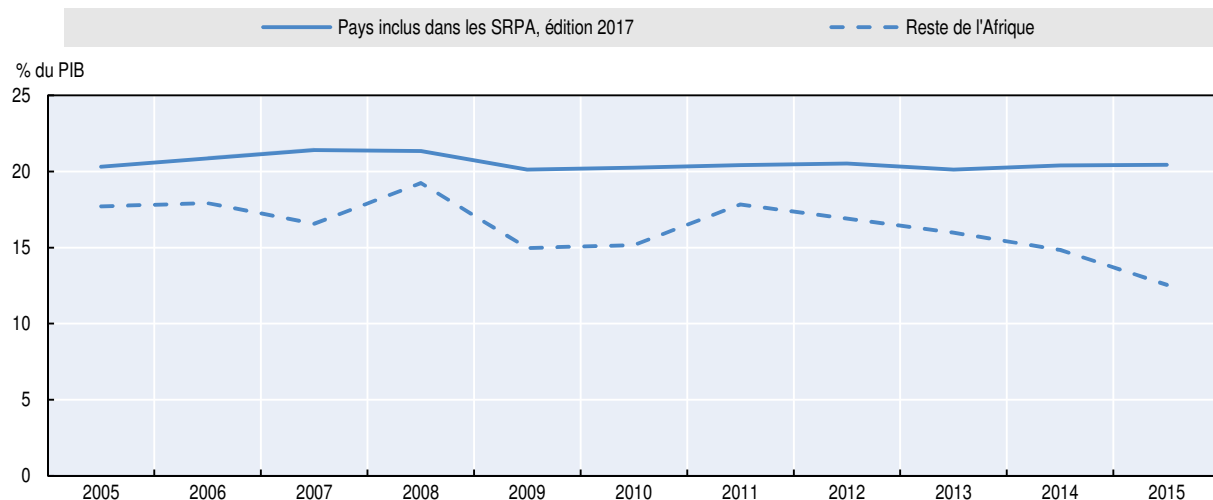
La mobilisation des ressources intérieures aidera à financer les Objectifs de développement durable

Les nouveaux Objectifs de développement durable (ODD), qui remplacent les Objectifs du millénaire pour le développement, ont établi un agenda ambitieux pour le développement d'ici l'année 2030 qui nécessite une plus grande mobilisation des ressources financières à la fois à l'échelle internationale et nationale. Plusieurs pays africains intensifient leurs investissements dans des projets publics d'infrastructure. « En 2014, la part des investissements publics dans le PIB a augmenté de près de 3 % et devrait rester à ce niveau au cours des cinq prochaines années » (BAfD/OCDE/PNUD, 2017 : 31). Toutefois, selon certaines

estimations, atteindre les ODD exigera un accroissement des contributions publiques annuelles dans des proportions pouvant atteindre 30 % (Baum et al., 2017). Par exemple, l'Afrique sub-saharienne aura besoin de 93 milliards USD par an pour combler son déficit infrastructurel (BAfD/OCDE/PNUD, 2017). Le Programme d'action d'Addis-Abeba en juillet 2015 recommande que les pays renforcent les systèmes de mobilisation des ressources intérieures en matière de politiques et d'administration fiscales.

Les pays africains tentent d'accroître la mobilisation des revenus intérieurs, mais ce n'est pas toujours facile. Au cours de la dernière décennie, les 16 pays inclus dans cette deuxième édition de publication des *Statistiques des recettes publiques* ont réussi à maintenir une certaine stabilité des recettes fiscales exprimées en pourcentage du PIB (graphique 2.1) sur une base moyenne pondérée. Ces pays font encore mieux si l'on tient compte des contributions à la sécurité sociale (chapitre 1). Cette tendance est encourageante et montre que leur capacité à mobiliser les recettes publiques est robuste et moins dépendante de la volatilité des cours mondiaux des matières premières. Les recettes des autres pays africains, en revanche, ont davantage pâti de la récente chute des prix des matières premières (voir BAfD/OCDE/PNUD, 2017, chapitre 1).

Graphique 2.1. Ratio des recettes fiscales en pourcentage du PIB dans les pays inclus dans le projet Statistiques des recettes publiques en Afrique (SRPA) : comparaison par rapport au reste de l'Afrique



Note : Pour chaque groupe de pays, il s'agit des moyennes pondérées par la taille relative du produit intérieur brut de chaque pays, c'est-à-dire : la somme des recettes fiscales en dollars américains divisée par la somme des PIB de tous les pays. Pour des soucis de comparabilité avec les autres pays d'Afrique, les chiffres de ce graphique ne tiennent pas compte des contributions à la sécurité sociale.

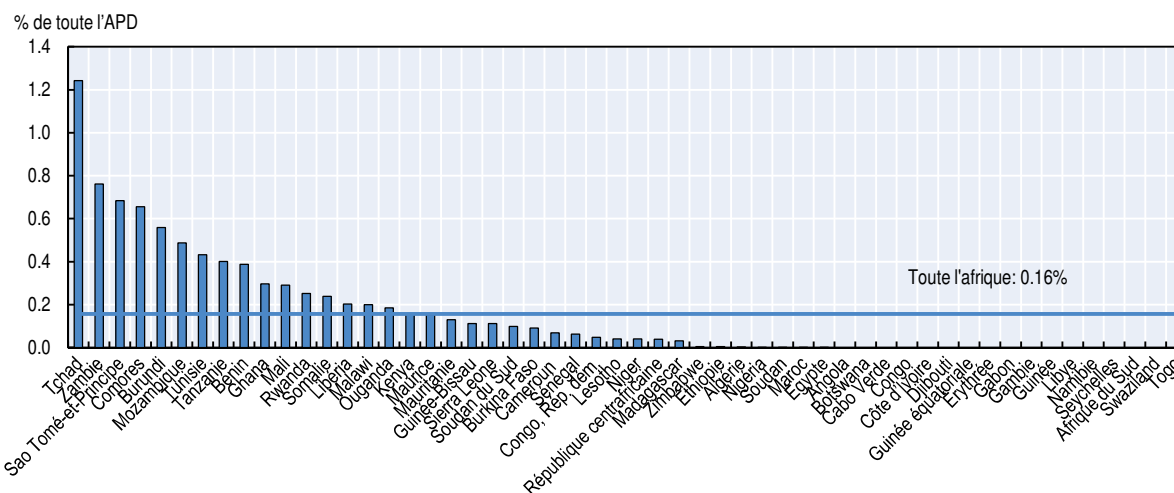
Source : (FMI, 2017a), *World Economic Outlook* (database).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933569839>

L'aide internationale peut jouer un rôle important en encourageant davantage la mobilisation des ressources intérieures. L'aide à destination des politiques dans le secteur public et la gestion administrative représente moins de 2 % de l'aide totale allouée à l'Afrique (graphique 2.2)

Une aide étrangère ciblée peut aider un état à se forger la capacité de mobiliser des recettes fiscales en appuyant la mise en œuvre de réformes de l'administration fiscale et la constitution de capacités techniques (Ndikumana, 2015). Au fil du temps, si un état est capable de fournir des services publics, il devrait pouvoir réduire sa dépendance par rapport à l'aide étrangère (OCDE, 2014).

Graphique 2.2. Aide à la mobilisation des ressources intérieures, en % de toute l'APD, par pays



Source : OCDE (2017), QUIDS Dataset, <https://stats.oecd.org/quids/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933569858>

La mobilisation des ressources intérieures peut permettre de construire des États plus résilients

En 2016, sur 56 États dans le monde classifiés comme fragiles, 37 se trouvaient en Afrique (OCDE, 2016)¹. La fragilité des états est souvent liée à l'existence de conflits politiques ou de situations de post-conflit. Il apparaît que les conflits ont un effet négatif sur la mobilisation des ressources intérieures, avec des répercussions importantes à long terme sur la réforme de la politique fiscale et de l'administration de l'impôt (Van Den Boogaard et al., 2016). Toutefois, le lien de causalité peut également s'analyser dans le sens inverse, une fiscalité plus adéquate pouvant mener à une meilleure résilience et une amélioration de la gouvernance publique.

Des études ont montré que des institutions fiscales solides, ainsi que l'existence d'une marge de manœuvre budgétaire, pourraient aider à renforcer la résilience et à réduire les problèmes associés à la fragilité. La marge de manœuvre budgétaire peut être définie comme « les financements qu'un gouvernement peut se procurer, en prenant des mesures politiques concrètes pour la mobilisation des ressources et en mettant en œuvre les réformes pour assurer la gouvernance, les institutions et l'environnement économique nécessaires à l'efficacité de ces politiques, pour un ensemble défini d'objectifs de développement » (Roy et al., 2009 : 33). Un gouvernement peut se créer une marge de manœuvre budgétaire par plusieurs moyens (Heller, 2005) : en augmentant les impôts, en cherchant des dons extérieurs, en limitant les dépenses faiblement prioritaires, ou en empruntant des ressources tout en vérifiant qu'il a la capacité non seulement de financer les programmes de dépenses voulus, mais aussi de payer le service de sa dette à court comme à plus long terme. Par ailleurs, Roy et al. (2009) soulignent également l'importance d'augmenter l'efficacité des dépenses publiques, à travers notamment la diminution du coût unitaire de la prestation qui préserve aussi bien la qualité que la quantité des services publics.

La légitimité fiscale est essentielle pour atteindre une bonne résilience dans les états fragiles. La fiscalité révèle d'une bonne interaction entre les compétences régaliennes et la responsabilisation du gouvernement dans la réalisation de réformes institutionnelles qui renforcent la mobilisation intérieures. Renforcer la mobilisation des ressources intérieures peut contribuer à la réussite de réformes institutionnelles. Taydas et Peksen

(2012) soutiennent que des dépenses plus importantes sont le signe d'un fort engagement de la part du gouvernement envers le bien-être de ses citoyens. Di John (2010) montre que la fiscalité est une manière de signaler l'autorité et la légitimité d'un état, et d'augmenter sa possibilité de résilience.

Après une série d'analyses économétriques sur le rôle joué par les politiques fiscales dans 26 pays d'Afrique sur la période 1990-2013, Deléchat et al. (2015) arrivent à la conclusion que des institutions fiscales de qualité sont associées à de meilleurs résultats budgétaires. En examinant le cas de sept pays² qui ont réussi à parvenir à un bon état de résilience à l'issue de plusieurs années de troubles civils, les auteurs ont trouvé que l'amélioration de la qualité des institutions fiscales et l'accroissement de la marge de manœuvre budgétaire ont joué un rôle significatif dans le processus de résilience. Ainsi par exemple, ces sept pays ont réussi à augmenter les recettes fiscales, passées de 5 % à 13 % du PIB sur la période. Un exemple notable est le Rwanda, qui a fait des efforts importants pour moderniser son administration et ses systèmes fiscaux et a sensiblement augmenté son ratio impôts-PIB depuis 2000 (voir encadré 1.2 au chapitre 1). Le changement opéré dans la composition des impôts semble avoir également participé à la résilience ; à travers notamment une contribution plus grande des impôts sur le revenu et les bénéfices. Ce constat vaut également pour la hausse de la part des dépenses consacrées aux secteurs de la santé et de l'éducation.

Imposition et productivité

Un système fiscal efficace peut avoir un effet positif sur la productivité des entreprises. Une étude du FMI de 2017 montre que des gains de productivité non négligeables sont possibles en remédiant à la mauvaise allocation des facteurs de production (travail et capital) entre les entreprises. Ces erreurs d'affectation sont très souvent le résultat d'un certain nombre de politiques gouvernementales ou de dysfonctionnements des marchés (FMI, 2017b). Elles constituent une source importante de divergence des niveaux de productivité totale des facteurs (PTF) entre les pays et à travers le temps. Quand le degré de dispersion est important, réallouer les ressources des entreprises dont les ressources sont faiblement productives vers les entreprises utilisant leurs ressources de manière fortement productive permet d'augmenter les rendements, puisque des ressources identiques sont utilisées de façon plus efficace.

Éliminer les distorsions peut également agir positivement sur la croissance du PIB. Selon la même étude du FMI, réduire la mauvaise allocation des ressources peut entraîner un taux de croissance annuel du PIB réel de 1.3 % sur une période de transition de 20 ans dans le cas des pays émergents, et de 0.9 % dans le cas des pays en développement à faible revenu. La politique fiscale et l'administration de l'impôt sont deux facteurs importants pour relever le défi de la productivité. En adaptant le système fiscal, on s'assure que les entreprises fondent leurs décisions sur les fondamentaux économiques du pays, et non sur des motivations uniquement fiscales.

Les gouvernements peuvent substantiellement augmenter la productivité totale des facteurs : en fournissant un traitement non neutre ou (au moins) en réduisant le recours à des régimes fiscaux qui modulent les impôts en fonction des types d'actifs, des sources de financement ou d'autres caractéristiques des entreprises telles que la formalité et la taille. Réduire la complexité des procédures fiscales tout en veillant à l'application rigoureuse des lois fiscales peut également aider à réduire les coûts et à libérer des ressources productives, notamment pour les petites entreprises. L'application rigoureuse des lois fiscales permet de créer des conditions de concurrence équitables tout en consolidant la confiance dans

le système fiscal ce qui, au final, favorise le respect volontaire des règles fiscales. En outre, les nouvelles technologies permettent désormais à de nombreuses administrations fiscales d'alléger les procédures d'enregistrement et d'identification, et de diminuer les coûts de gestions à travers l'utilisation d'Internet et d'applications mobiles pour les déclarations électroniques, les conseils aux contribuables, etc. Les administrations fiscales gagneraient à suivre une approche axée sur le risque-personnalisée, et à recourir à une plus forte capacité de contrôle et une segmentation des contribuables (FMI, 2017b).

Mobilisation des ressources intérieures : les défis

Bien que les 16 pays inclus dans cette publication aient augmenté leurs ratios impôts-PIB depuis 2000, la mobilisation des ressources intérieures ne suit pas la croissance du PIB africain et le progrès économique et politique général sur le continent. En effet, les recettes fiscales en pourcentage du PIB a diminué de presque quatre points de pourcentage entre 2005 et 2015 (BAfD/OCDE/PNUD, 2017). Cela montre que malgré de véritables efforts et progrès, la mobilisation des ressources intérieures en Afrique fait toujours face à des difficultés. En outre, les ratios impôts-PIB restent relativement faibles dans la plupart des pays africains, comparée à d'autres régions du monde, même lorsque les pays ont augmenté leurs ratios impôts-PIB.

Lien entre les recettes provenant des ressources naturelles et autres recettes publiques

Comme déjà mentionné dans le chapitre 1 de cette publication, les pays riches en ressources affichent souvent de taux de recettes plus faibles en pourcentage du PIB. En analysant les données de 35 pays riches en ressources dans le monde sur la période 1992-2009, Crivelli et Gupta (2014) montrent que chaque point supplémentaire de pourcentage de PIB de recettes provenant des ressources naturelles correspond à une diminution des autres recettes intérieures (non liées aux ressources) d'environ 0.3 point de pourcentage du PIB. Cependant, les recettes provenant des ressources naturelles peuvent être sources de volatilité, alors que des institutions fiscales plus solides pourraient aider à renforcer la résilience (Baum et al., 2017).

Le continent africain a été touché par la volatilité des recettes provenant des ressources naturelles. Un ralentissement de la mobilisation des ressources intérieures a été observé après un pic à 561.5 milliards USD en 2012, principalement dû à une chute des prix des matières premières, et tout particulièrement du pétrole. Le rapport *Perspectives économiques en Afrique 2017* rapporte par exemple que « entre 2012 et 2015, les recettes publiques ont reculé de 22.2 %, une chute qui s'explique en grande partie par l'effondrement concomitant des recettes tirées des ressources naturelles (43.7 %) » (BAfD/OCDE/PNUD, 2017 : 70). Cela se voit dans la volatilité des recettes non fiscales pour les pays riches en ressources dans cette publication, notamment pour la République Démocratique du Congo et le Niger.

Les pays riches en ressources naturelles, même s'ils ont fait des efforts pour améliorer la collecte des recettes fiscales, sont ceux qui ont été le plus affectés par la chute de la mobilisation des ressources intérieures. « Le ratio recettes totales/PIB a diminué, passant de 25 % en 2012 à 19 % en 2015 » (BAfD/OCDE/PNUD, 2017 : 71). Entre 2012 et 2015, les recettes provenant des ressources ont ainsi diminué de plus de 50 % en Algérie, en Angola, au Gabon et au Tchad, ce qui s'explique principalement par l'étroitesse de la base d'imposition dans les pays riches en ressources. Le Cameroun et la Côte d'Ivoire montrent également des bases

fiscales étroites et des ratios impôts-PIB relativement faibles à moins de 18% du PIB en 2015, ce qui est inférieur à la moyenne non pondérée des 16 pays inclus dans cette publication s'élevant à 19.1% (voir chapitre 1).

En revanche, les pays pauvres en ressources ont vu la mobilisation de leurs ressources augmenter de 9.6 % entre 2012 et 2016, ce qui tient principalement à la hausse de l'imposition directe (12 %) et indirecte (8 %). Les pays les plus performants sur le front de la mobilisation des ressources intérieures sont l'Éthiopie, le Malawi, le Rwanda, les Seychelles, le Swaziland et le Togo. En matière de fiscalité et d'administration fiscale, le Rwanda et le Togo ont mis en place des réformes importantes qui ont renforcé leurs ratios de recettes/PIB (voir chapitre 1).

Les états fragiles mais riches en ressources représentent un défi supplémentaire pour les décideurs politiques. Les pays avec des recettes provenant des ressources naturelles peuvent étendre rapidement leur marge de manœuvre budgétaire afin de répondre à des besoins sociaux ou infrastructurels urgents. Toutefois, s'ils ne mettent pas en place des systèmes fiscaux efficaces, cela pourrait être nuisible sur le long terme, particulièrement si les revenus provenant des ressources venaient à chuter à cause des fluctuations du prix des matières premières.

Taxer l'économie informelle

L'importance de l'économie informelle en Afrique demeure un obstacle majeur à la collecte des recettes fiscales. Il s'agit notamment des travailleurs et entreprises exerçant en dehors des lois fiscales et des registres de l'administration publique. Les efforts pour élargir la base d'imposition sont compromis par la taille de ce secteur informel, estimé à 38 % du PIB en Afrique sub-saharienne en 2010-14 (FMI, 2017c : 55). L'édition 2010 des *Perspectives économiques en Afrique* avait déjà mis l'accent sur l'informalité comme un défi pour les décideurs politiques en termes de capacité de mobilisation des ressources intérieures. L'informalité handicape les entreprises dans leur développement. Les entreprises informelles tendent à être moins productives que les entreprises formelles. La recherche de Kanbur et Keen (2015) suggère que les entreprises qui ne déclarent pas leurs ventes ont une productivité totale des facteurs plus faible que les entreprises s'acquittant de leurs impôts. En outre elles génèrent une concurrence déloyale pour les entreprises respectueuses des lois fiscales.

Il existe un certain nombre de facteurs favorables à la prolifération de l'économie informelle. L'informalité a tendance à être plus élevée dans les pays où les taux de taxations et d'autres exigences réglementaires sont trop élevés. La complexité des procédures d'enregistrement à l'impôt ou encore la faible application de la discipline fiscale peuvent également constituer des facteurs incitatifs à l'informalité. Une législation fiscale complexe et des coûts de discipline fiscale élevés mis en place par une administration inefficace sont des incitations assez fortes pour que les petites entreprises restent dans le secteur informel (BAfD/OCDE/CEA, 2010). Selon les enquêtes *Entreprise Survey* de la Banque mondiale sur le secteur informel, l'évasion fiscale est la principale raison pour les entreprises informelles de ne pas rejoindre l'économie formelle (BAfD/OCDE/PNUD, 2017). Cela peut avoir des répercussions plus larges sur l'économie ; en sapant le moral des contribuables de manière plus générale, ce qui en fin de compte réduit les revenus du gouvernement (FMI/OCDE/ONU/Banque mondiale, 2011).

Les politiques fiscales et une administration fiscale renforcée peuvent contribuer à réduire la prévalence de l'économie informelle dans les pays émergents et les pays à faible revenu. Mais cela exige une approche à multiples facettes : réduire les possibilités de non-respect de la

discipline fiscale, promouvoir une plus grande connaissance des obligations fiscales, simplifier les procédures de déclarations, etc. Par exemple, faciliter la transition vers l'économie formelle d'entreprises non enregistrées requiert, entre autres, à aider ces dernières à accéder plus facilement au financement et aux marchés. Les travaux de recherche montrent que des taux d'imposition plus faibles et des coûts de discipline fiscale plus bas peuvent aider le continent africain à favoriser la transition vers l'économie formelle. Une diminution de la taille du secteur informel peut aider à élargir l'actuelle base d'imposition, et ainsi améliorer la mobilisation des ressources intérieures sur le continent (FMI, 2017b), et faciliter l'épanouissement des entreprises (BAfD/OCDE/PNUD, 2017).

Fiscalité et apports financiers extérieurs

Dans l'édition 2010 des *Perspectives économiques en Afrique*, la question de la possibilité que l'aide étrangère réduise les incitations faites aux gouvernements de lever des recettes intérieures a été posée. Des flux importants d'aide étrangère peuvent en effet réduire l'urgence avec laquelle la perception des recettes est opérée. L'impact négatif de l'Aide Publique au Développement (APD) sur la mobilisation des ressources intérieures fait l'objet d'un débat entre les chercheurs (BAfD/OCDE/CEA, 2010).

Une capacité plus grande à collecter les impôts réduit la dépendance par rapport à l'APD. En effet, des études ont montré qu'il y avait une corrélation négative entre l'APD et la collecte des taxes (Crivelli et Gupta, 2014 ; Gupta et al., 2004). Selon une étude portant sur 118 pays pendant la période 1980-2009 (Benedek et al., 2012), l'association négative entre l'APD et les recettes fiscales intérieures s'est affaiblie au fil du temps. Ceci est dû aux efforts plus importants qui ont été déployés pour mobiliser des ressources intérieures dans plusieurs pays.

Au-delà de cette tendance générale, la façon dont l'aide est fournie au pays et la façon dont elle est allouée (activités ciblées et secteurs soutenus) est importante. La composition de l'aide joue un rôle (par exemple : selon qu'il s'agisse de dons ou d'emprunts). La corrélation négative entre l'APD et la capacité de mobilisation des ressources est plus importante dans les pays à faible revenu et dans les pays dotés d'institutions relativement faibles. L'impact des dons sur les recettes fiscales peut être atténué par les décideurs politiques et les donateurs si la capacité de mobilisation des ressources est renforcée.

L'APD à destination des pays en situation de post-conflit est souvent nécessaire pour que les gouvernements soient en mesure de faire face aux défis structurels et de minimiser les risques de nouveau conflit. Pendant une certaine durée, ces pays sont souvent contraints de dépendre de l'aide étrangère pour faire face à des besoins urgents de reconstruction économique. Il peut être difficile pour ces pays en situation de post-conflit de mobiliser leurs propres ressources car l'activité économique, la capacité de l'État et les institutions nationales sont souvent réduites (Di John, 2010).

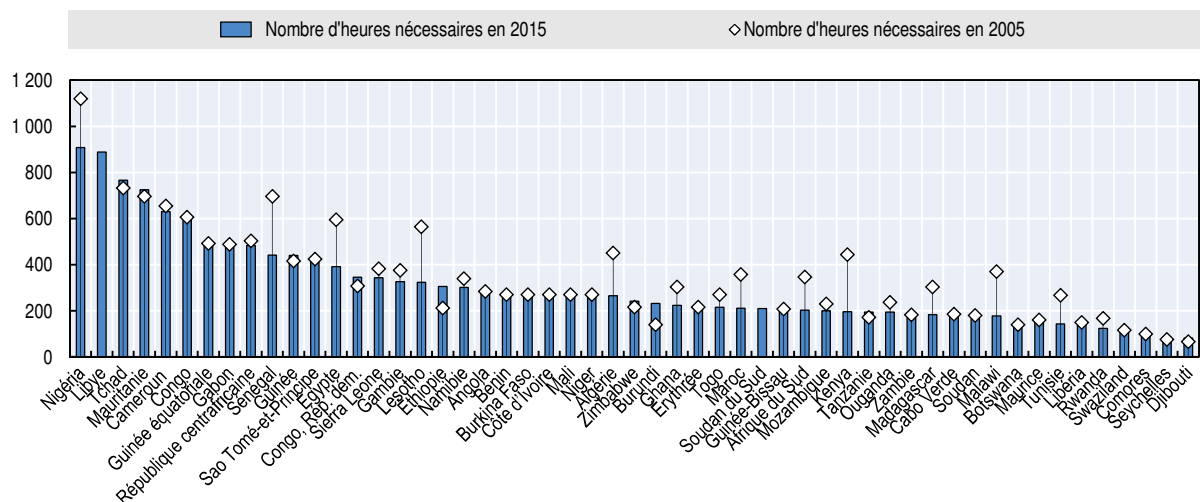
Perspectives pour les décideurs en matière de politique fiscale : il existe des possibilités d'accroître l'efficacité de la collecte des impôts

Plusieurs mesures et pratiques ont été adoptées par les gouvernements africains ces dernières années pour simplifier les procédures de paiement des impôts, tout en augmentant parallèlement l'efficacité du système et la discipline fiscale. Une telle approche a porté ses fruits en termes de délais requis pour se conformer à ses obligations fiscales en Afrique. Bien que l'Afrique soit encore le continent avec le temps le plus long pour les procédures

de paiement d'impôts après l'Amérique du Sud (PwC, 2017), elle progresse clairement. Le délai nécessaire pour payer les impôts était de 307 heures en moyenne pour un fabricant ou revendeur de taille petite à moyenne³ en Afrique pour l'année 2015, au lieu de 313 heures en 2014 et 316 en 2014.

Entre 2005 et 2015, plusieurs pays africains ont significativement diminué le temps requis chaque année pour payer ses impôts. Les meilleurs exemples comprennent entre autres l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Kenya, le Maroc et la Tunisie (voir graphique 2.3). Les données montrent cependant une grande diversité à travers le continent. Par exemple, en 2015, payer ses impôts nécessitait moins de 125 heures dans les cinq meilleurs pays d'Afrique aux systèmes les plus simples, alors que 700 heures étaient nécessaires dans les cinq derniers pays.

Graphique 2.3. Nombre d'heures par an pour payer ses impôts, par pays



Source : Banque Mondiale (2017), « Paying Taxes » in *Doing Business*, Banque Mondiale, Washington, DC, www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes/good-practices.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933569877>

Plusieurs pays accroissent également leurs ressources intérieures en favorisant la perception des taxes au moyen de diverses mesures. Par exemple, l'Éthiopie agit pour renforcer la discipline fiscale. L'administration fiscale éthiopienne a mené une expérience qui montre que les entreprises qui reçoivent des lettres de rappel sur les risques d'un contrôle ou au contraire les félicitant de s'être acquittés de leurs obligations fiscales déclaraient davantage leurs revenus, respectivement de 38 % et 32 %. Cela démontre que renforcer la capacité des autorités fiscales à collecter des taxes, à analyser les données des contribuables et à utiliser des techniques comportementales pour inciter les contribuables à payer leurs impôts, peut aider à accroître discipline fiscale (BAfD/OCDE/PNUD, 2017).

Le système fiscal en ligne est un exemple d'amélioration d'administration fiscale déjà en œuvre dans un nombre important de pays (Che Azmi et Kamarulazman, 2010). Grâce à une plateforme d'administration en ligne, les autorités peuvent fournir des informations sous forme électronique à leurs citoyens, aux entreprises et des renseignements concernant l'administration publique (voir chapitre 5, BAfD/OCDE/PNUD, 2017). Un système électronique de paiement des impôts peut bénéficier à la fois aux contribuables, aux entreprises et aux autorités fiscales. Pour les administrations fiscales, le système permet de réduire la charge

de travail et les coûts de fonctionnement. Il augmente également le respect des obligations fiscales et représente un gain de temps. Pour les contribuables et les entreprises, c'est un moyen de gagner du temps, cela réduit également les erreurs de calcul et facilite le processus. Les deux parties bénéficient d'une réduction potentielle des risques de corruption ou de traitement informel. Un tel système nécessite néanmoins de sensibiliser les particuliers aux différentes options et bénéfices de déclaration en ligne, ainsi que des formations par les autorités si nécessaire (Coolidge et Yilmaz, 2014).

Le succès dépend également d'un environnement favorable permettant le développement d'une administration électronique (Ledjou et Randrianasolo-Rakotobe, 2012). Le cas du système eFiling en Afrique du Sud constitue l'un des bons exemples sur le continent (voir encadré 2.1).

Encadré 2.1. **Système fiscal électronique en Afrique du Sud**

Le gouvernement sud-africain a adopté le système d'administration électronique en 2000, réorganisant en même temps le système de collecte des impôts. En 2001, le Service Sud-Africain des Revenus (SARS) a introduit la plateforme eFiling. Pour les contribuables, le lancement de cet outil de gestion des taxes en ligne a rendu facile le paiement de leurs impôts et a réduit les possibilités de fraude fiscale. Résultat : les services SARS, dans leur rapport annuel 2011-12 par exemple, ont fait état d'une augmentation importante du nombre de contribuables payant leurs impôts, et à temps (SARS, 2012). Le système en ligne de SARS collecte les taxes et les tendances montrent des améliorations importantes de la perception des recettes fiscales au fil du temps. Ce service gratuit permet aux contribuables, aux fiscalistes et aux entreprises de s'enregistrer et de soumettre leur déclaration, de procéder à des paiements et de pratiquer diverses autres opérations avec SARS dans un environnement en ligne sécurisé. Les utilisateurs peuvent également soumettre leur déclaration via leur téléphone mobile. Le site internet contient également des informations à l'intention des utilisateurs, avec des vidéos, des services d'aide en ligne et un calendrier des dates à respecter (Ledjou et Randrianasolo-Rakotobe, 2012).

L'utilité perçue et la compatibilité de cette nouvelle technologie avec les activités quotidiennes et professionnelles des contribuables ont mené la population d'Afrique du Sud à adopter le système eFiling (Jankeeparsad, Jankeeparsad et Nienaber, 2016). Une autre étude quantitative sur l'effet perçu du système eFiling sur le respect de la discipline fiscale a été menée dans cinq municipalités d'un district de la province du Nord-Ouest. L'étude arrive à la conclusion qu'une majorité des contribuables ont eu des expériences positives avec le système eFiling et reconnaissent les avantages qu'il présente en termes de gain de temps, de rapidité des délais de remboursement et de facilité des interactions avec SARS (Mongwakeste, 2015). Le système eFiling remplace totalement les déclarations papier, ce qui a permis de réduire les coûts de discipline. En moyenne, l'utilisation d'eFiling en Afrique du Sud est associée à une réduction de 22.4 % des coûts du respect des obligations fiscales (Coolidge et Yilmaz, 2014).

Pour l'année fiscale 2015/16, plus de trois quarts des paiements ont été effectués via le système eFiling (75.9 %), contre 64.2 % pour l'année fiscale 2011/12 et 30.8 % pour l'année fiscale 2007/08. À l'inverse, les paiements effectués dans des centres des impôts ont diminué, passant de 22 % en 2007/08 à 0.3 % en 2015/16. La troisième possibilité de s'acquitter de ses impôts consiste à passer par les banques, qui ont représenté 23.8 % des paiements en 2015/16 (SARS, 2016).

Plus généralement, le développement de nouvelles technologies, y compris l'utilisation croissante des téléphones mobiles, offre la possibilité d'améliorer davantage le rendement de l'administration fiscale à la fois pour le gouvernement et pour les contribuables. Des applications permettent déjà aux petites entreprises d'archiver leurs registres d'impôts au fils et à mesure de leurs activités, ce qui réduit le temps nécessaire pour le paiement fiscal.

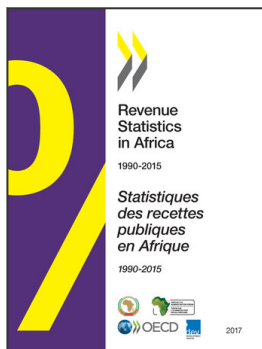
Notes

1. Pour définir la fragilité, le réseau international sur les situations de conflit et de fragilité de l'OCDE (voir OCDE, 2016, p. 73) a développé un cadre d'analyse qui prend en compte cinq dimensions : économique, environnementale, politique, sécuritaire et sociétale.
2. Cameroun, Éthiopie, Mozambique, Niger, Nigéria, Rwanda et Ouganda.
3. Les statistiques sur le nombre d'heures que nécessite le paiement de l'impôt sont basés sur des estimations d'expériences fiscales d'une entreprise de référence, mentionnée en tant que « entreprise d'étude de cas ». L'entreprise étude de cas est un fabricant ou revendeur de taille petite à moyenne avec des hypothèses spécifiques, choisies délibérément pour assurer la comparabilité à l'échelle mondiale et à structure d'entreprise comparable (voir PwC, 2016 pour plus d'explications).

Références

- BAfD/OCDE/CEA (2010), *Perspectives économiques en Afrique 2010 : La mobilisation des ressources publiques et l'aide*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2010-fr>.
- BAfD/OCDE/PNUD (2017), *Perspectives économiques en Afrique 2017 : Entrepreneuriat et industrialisation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2017-fr>.
- Banque Mondiale (2017), « Paying Taxes », in *Doing Business*, Banque Mondiale, Washington, DC, www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes/good-practices, (consulté le 11 juillet 2017).
- Baum, A. et al. (2017), « Can they do it all? Fiscal space in low-income countries », *Working Paper*, Fonds monétaire international, Washington, DC, www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/05/05/Can-They-Do-It-All-Fiscal-Space-in-Low-Income-Countries-44889.
- Benedek, D. et al. (2012), « Foreign aid and revenue: Still a crowding out effect? », *Working Paper*, No. 12/186, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Che Azmi, A.A. and Y. Kamarulzaman (2010), « Adoption of tax e-filing: A conceptual paper », *African Journal of Business Management*, Vol. 4(5), pp. 599-603, www.academicjournals.org/article/article1380712917_Azmi%20and%20Kamarulzaman.pdf.
- Coolidge, J. and F. Yilmaz (2014), « Does e-filing reduce tax compliance costs in developing countries? », *Investment Climate in Practice*, No. 21, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20428/911910BRI0Box30D0VC0KNOWLEDGE0NOTES.pdf;sequence=1>.
- Crivelli, E. and S. Gupta (2014), « Resource blessing, revenue curse? Domestic revenue effort in resource-rich countries », *European Journal of Political Economy*, Vol. 35, pp. 563-595, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.04.001>.
- Deléchat, C. et al. (2015), « Exiting from fragility in sub-Saharan Africa: The role of fiscal policies and fiscal institutions », *Working Paper*, No. 15/268, Fonds monétaire international, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15268.pdf.
- Di John, J. (2010), « Taxation, resource mobilisation and state performance », *Working paper*, No. 84, Crisis States Research Centre, Londres, www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wpSeries2/WP842.pdf.
- FMI (2017a), *World Economic Outlook* (database), Fonds monétaire international, Washington, DC.
- FMI (2017b), « Upgrading the tax system to boost productivity », in *Fiscal monitor: Achieving more with less*, Fonds monétaire international, Washington, DC, www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017.
- FMI (2017c), « L'économie informelle en Afrique subsaharienne », in *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*, avril 2017, Fonds monétaire international, Washington, DC, www.imf.org/fr/Publications/REO/SSA/Issues/2017/05/03/sreo0517.

- FMI/OCDE/ONU/Banque mondiale, (2011), « Supporting the development of more effective tax systems », A Report to the G20 Development Working Group, www.oecd.org/ctp/48993634.pdf.
- Gupta, S. et al. (2004), « Foreign aid and revenue response: Does the composition of aid matter? », *Working Paper*, No. 03/176, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03176.pdf.
- Heller, P.S. (2005), « Understanding fiscal space », *IMF Policy Discussion Paper*, No. 05/4, Fonds monétaire international, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf.
- Jankeepsad, R.W., T.R. Jankeepsad and G. Nienaber (2016), « Acceptance of the electronic method of filing tax returns by South African taxpayers: An exploratory study », *Journal of Economic and Financial Sciences*; pp. 120-136, Johannesburg, http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/53252/Jankeepsad_Acceptance_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Kanbur, R. and M. Keen (2015), « Reducing informality », *Finance & Development*, Vol. 52, No. 1, Fonds monétaire international, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/kanbur.htm (accessed June 2017).
- Ledjou, J.-M. and H. Randrianasolo-Rakotobe (2012), *Des Réseaux et des Hommes : Les Suds à l'Heure des Technologies de l'Information et de la Communication*, Karthala, Paris.
- Mongwakeste, P.B. (2015), « Perceived effects of an electronic filing system on tax compliance in a district municipality, South Africa », North-West University, South Africa, https://dspace.nwu.ac.za/bitstream/handle/10394/17381/Mongwaketse_PB.pdf?sequence=1.
- Ndikumana, L. (2015), « The role of foreign aid in post-conflict countries », *Working paper*, No. 30, Centre for Research on Peace and Development, KU Leuven, Belgium, <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/working-paper-ndikumana.pdf>.
- OCDE (2017), *QUIDS Dataset*, <https://stats.oecd.org/quids/>.
- OCDE (2016), *Etats de fragilité 2016 : Comprendre la violence*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269996-fr>.
- OCDE (2014), *Fragile States 2014 : Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*, OCDE, Paris, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FSR_2014.pdf.
- PwC (2017), *Paying Taxes 2017*, World Bank Group, www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc-paying-taxes-2017-chapter4.pdf.
- SARS (2016), *Tax Statistics: Highlights*, National Treasury and the South African Revenue Service, Pretoria, www.sars.gov.za/AllDocs/Documents/Tax%20Stats/Tax%20Stats%202016/Tax%20Stats%202016%20Highlights%20web.pdf.
- SARS (2012), *South African Revenue Service: Annual Report 2011-2012*, National Treasury and the South African Revenue Service, Pretoria, www.gov.za/sites/www.gov.za/files/SARS-AR-16_Annual_Report_2011-2012a.pdf.
- Roy, R. et al. (2009), « Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective », in Rathin Roy and Antoine Heuty (eds.), *Policy Options for Financing Human Development: Fiscal Space*, Earthscan, Londres, www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/fiscal-space-for-what/FiscalSpaceforWhat.pdf.
- Taydas, Z. and D. Peksen (2012), « Can states buy peace? Social welfare spending and civil conflicts », *Journal of Peace Research*, Vol. 49, No. 2, pp. 273-287, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0022343311431286>.
- Van den Boogaard, V. et al. (2016), « Tax revenue mobilization in conflict-affected developing countries », *Wider Working Paper*, No. 2016/155, United Nations University UNU-WIDER, Helsinki, www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2016-155.pdf.



From:
Revenue Statistics in Africa 2017

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264280854-en-fr>

Please cite this chapter as:

OECD/African Tax Administration Forum/African Union Commission (2017), “SPECIAL FEATURE – Domestic resource mobilisation in Africa: Progress made, and long-term challenges”, in *Revenue Statistics in Africa 2017*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264280854-4-en-fr>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.