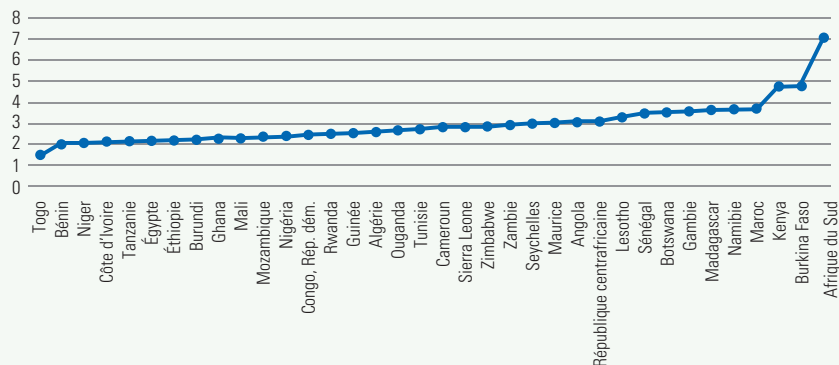


# Vers des politiques budgétaires favorables à l'équité en Afrique

## Nouvelles données factuelles sur les politiques budgétaires et les inégalités de revenus en Afrique

- 1 La plupart des pays enregistrant un **ratio recettes/PIB** supérieur à 20 % affichent un indice des **inégalités de revenus** (Gini) supérieur à 0,5
- 2 Les **politiques budgétaires** sont un puissant outil de **réduction des inégalités de revenus** en Afrique
- 3 L'**imposition** en Afrique est essentiellement **régressive** - elle **pèse plus sur les pauvres que sur les riches**
- 4 **Rente totale issue des ressources naturelles** en part du PIB du fait :
  1. de la prévalence du syndrome hollandais
  2. de la concentration de la propriété des actifs
  3. des inefficacités associées qui tendent à **favoriser les inégalités**
- 5 Le faible niveau d'imposition et de dépenses sociales **limite l'effet redistributif des politiques budgétaires en Afrique**
- 6 **Une croissance** qui crée des emplois et est renforcée par les compétences et tirée par le développement humain **réduit les inégalités**

**L'efficacité redistributive de la politique budgétaires varie d'un pays à l'autre en Afrique**



## Rendre les politiques budgétaires favorables à l'équité en Afrique

- 1 **Améliorer l'imposition progressive** en augmentant les taux d'imposition marginaux et en accordant une plus grande attention à l'impôt sur les personnes physiques et à l'impôt sur les sociétés
- 2 **Diversifier les recettes publiques** en déplaçant l'accent du secteur extractif vers l'impôt sur les personnes physiques et l'impôt sur les sociétés
- 3 **Améliorer les contreparties dans la gestion fiscale** aide à stimuler les recettes et à promouvoir la prévisibilité
- 4 **Améliorer la conception et l'efficacité opérationnelle des subventions et des transferts** grâce à un meilleur ciblage
- 5 **Investir dans les programmes d'acquisition de connaissances** au profit des travailleurs non qualifiés ; promouvoir une éducation de qualité et des taux plus élevés de passage du primaire au secondaire
- 6 **Cibler les dépenses publiques sur les familles pauvres, les personnes âgées, les chômeurs et les marginalisés**
- 7 **Adopter un dosage approprié de politiques budgétaires** visant à infléchir l'horizon de la redistribution budgétaires

# 7 Politique budgétaire, redistribution et inégalité en Afrique

AYODELE ODUSOLA

## 7.1 Introduction

Au cours des cinq dernières décennies, le rôle de la croissance économique dans la réduction de la pauvreté a fait l'objet d'une attention toute particulière. Ce parti pris est fondé sur l'effet de ruissellement de la croissance économique à long terme sur la pauvreté et les inégalités, selon la théorie formulée par Simon Kuznets. Toutefois, comme l'expérience l'a maintes fois montré partout dans le monde, une croissance économique forte et une réduction rapide de la pauvreté ne se traduisent pas systématiquement par une réduction accélérée des inégalités (Stiglitz, 2015 ; Reid-Henry, 2015 ; Piketty, 2015). À cet égard, la Chine et le Rwanda offrent des exemples pertinents de l'absence d'effet de ruissellement sur les inégalités, dès lors que la croissance économique rapide s'accompagne d'un accroissement des inégalités de revenus<sup>1</sup>. La théorie de Kuznets a été réfutée par la crise mondiale des inégalités, qui atteint de nouveaux sommets, puisque les 1 % les plus nantis sont désormais plus riches que les 99 % restants de la population<sup>2</sup>. Ce constat remet plus que jamais en question l'efficacité des politiques budgétaires dans la promotion de l'efficience économique et de l'efficacité du développement.

Les inégalités de revenus ne résultent pas seulement de forces économiques telles que la croissance économique, elles sont également une conséquence de l'action publique. Elles se présentent souvent comme le sous-produit d'impôts régressifs, de structures salariales rigides, et surtout de salaires minimums stagnants face à des ratios élevés de compression des salaires et des investissements inadaptés en faveur de l'éducation, la santé et la protection sociale des populations vulnérables et marginalisées. La capacité à gérer le parti pris de l'urbanisation est également importante dans le traitement des inégalités. Les politiques budgétaires ont une incidence directe sur les inégalités, par la progressivité des impôts, les transferts bien ciblés et la qualité des dépenses publiques, et un

<sup>1</sup> Ces deux pays ont connu une croissance rapide à un taux annuel moyen de plus de 9 % entre 1995 et 2015. Pourtant, l'inégalité de revenus (mesurée par le coefficient de Gini) s'est accrue dans les deux cas, passant de 0,289 en 1984 à 0,504 en 2013 au Rwanda, et de 0,291 en 1981 à 0,473 en 2013 en Chine. Voir les Indicateurs du développement dans le monde pour la croissance économique des deux pays et les inégalités au Rwanda ; et voir Wang, Wan et Yang (2014) pour l'inégalité de revenus en Chine.

<sup>2</sup> Voir Oxfam (2016), Reid-Henry (2015) et Piketty (2015) en ce qui concerne la crise mondiale des inégalités et le manque de pertinence de la théorie de Kuznets pour expliquer le lien entre croissance et inégalités dans la théorie économique contemporaine du développement. Oxfam (2016) en particulier conclut que les 1 % les plus riches de la population mondiale se sont accaparés l'économie mondiale, 46 % de la croissance totale des revenus mondiaux entre 1998 et 2011 allant aux 10 % les plus riches de la planète. Rien qu'en 2016, la richesse combinée de 62 individus était équivalente à celle de 3,6 milliards de personnes, soit la moitié la plus pauvre de l'humanité.

impact indirect sur d'autres facteurs influençant les inégalités de revenus et de richesse. Bien que le rôle distributif de la politique budgétaire sur l'inégalité de revenus soit largement reconnu, il a été quelque peu négligé depuis les années 1980, en particulier suite au Consensus de Washington, qui a accordé une importance démesurée aux rôles de la stabilité macroéconomique et de l'efficacité de la répartition.

Le niveau élevé des inégalités de revenus en Afrique a relancé le débat sur l'effet distributif des politiques budgétaires de l'État, en particulier en matière de fiscalité et de choix des dépenses publiques. Le débat en faveur d'une politique de répartition efficace s'est intensifié depuis les consultations portant sur le programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015, engagées il y a environ cinq ans. Une nouvelle réalité s'impose désormais, selon laquelle le niveau élevé des inégalités nuit à la stabilité macroéconomique et à la croissance économique, réduit l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance et limite la mobilité économique des jeunes générations. Cette nouvelle donne explique également pourquoi les acteurs du développement en Afrique, notamment les décideurs et la société civile, se préoccupent davantage du rôle des politiques budgétaires et des programmes de redistribution dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Les preuves attestant de la bifurcation dans la progression des inégalités de revenus constatée dans les pays africains<sup>3</sup> ont renforcé le rôle des politiques budgétaires et des programmes de redistribution dans le fait que certains pays soient parvenus à remporter leur combat contre l'inégalité alors que d'autres sont en passe de le perdre.

Les préoccupations à l'égard des inégalités ont atteint leur point culminant lorsque les Objectifs de développement durable (ODD) ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2015 à titre de cadre de travail pour l'élaboration du programme de développement mondial pour les 15 ans à venir. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, dont le principal objectif est d'éradiquer la pauvreté et de réduire rapidement les inégalités, est destiné à « ne laisser personne de côté » dans le processus de développement d'ici à 2030. Comme convenu dans le document final de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, la mise en œuvre de systèmes fiscaux progressifs et efficaces, l'instauration d'une protection sociale et la fourniture de services publics essentiels pour tous sont d'une importance capitale pour la réalisation des ODD, en particulier l'objectif 1 « Pas de pauvreté » et l'objectif 10 « Inégalités réduites ».

Pour bâtir un monde meilleur, il est indispensable d'aborder la nature disproportionnée de la répartition des revenus et de la richesse. Les politiques budgétaires ont un rôle primordial à jouer à cet effet. Il est important de déterminer quels sont les bénéficiaires des programmes de dépenses publiques et quels sont ceux qui contribuent à les financer. À cet égard, il est nécessaire d'acquérir une compréhension approfondie de la manière dont les politiques budgétaires et les programmes de répartition mis en place par les gouvernements pourraient contribuer à réduire l'inégalité de revenus et à favoriser une prospérité partagée. Dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, le fait de s'attaquer aux inégalités n'est pas seulement crucial pour la stabilité politique et la cohésion sociale, mais relève également d'une pratique judicieuse de l'économie et constitue un impératif de développement.

Bien que la littérature spécialisée reconnaisse le rôle central de la politique budgétaire pour lutter contre les inégalités, notamment par l'instauration d'un régime fiscal progressif, la mise en place de politiques de transferts bien ciblés et l'adoption de dépenses publiques de qualité, les travaux empiriques suscités par ces questions en Afrique ont été limités. L'objectif de ce chapitre est d'examiner l'incidence des politiques budgétaires et des programmes de répartition sur les inégalités et, à partir des résultats de l'analyse, de suggérer comment ces politiques peuvent contribuer à accélérer la réduction des inégalités sur le continent.

---

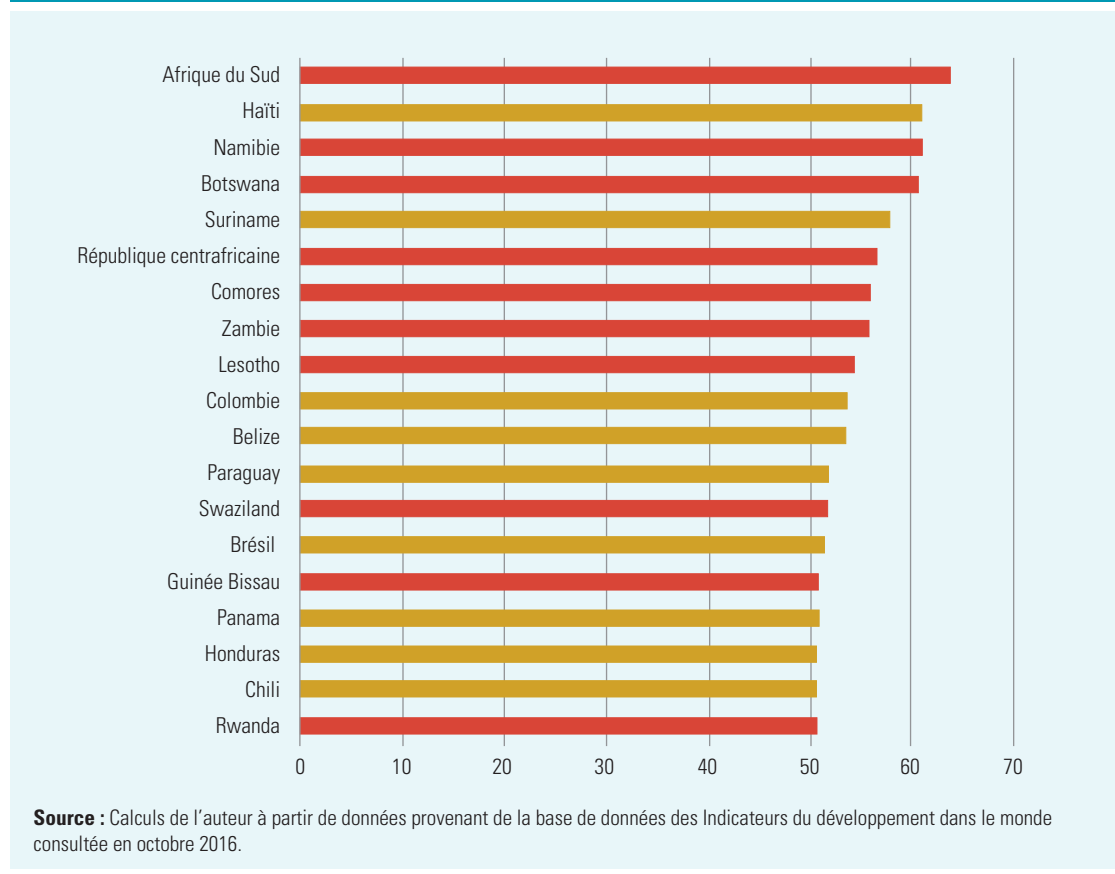
<sup>3</sup> Pour des informations détaillées sur la bifurcation, les tendances et les moteurs de l'inégalité de revenus en Afrique, voir le chapitre 2 du présent ouvrage.

## 7.2 Les inégalités en Afrique dans le contexte des Objectifs de développement durable

En Afrique subsaharienne, le débat à propos des niveaux et des dimensions des inégalités de revenus ne permet pas de tirer de conclusions probantes, car les points de vue divergent sur ces questions. Les inégalités de revenus sont élevées, et selon les derniers chiffres disponibles du coefficient de Gini, elles se sont réduites, passant de 0,475 à environ 0,435 entre 1993 et 2010 (Cornia, 2016 : 6). Elles ont pourtant augmenté de 3 points de pourcentage dans un pays sur quatre de la région.

Cela étant, la réalité d'aujourd'hui est que l'Afrique demeure l'une des régions les plus inégalitaires au plan mondial. En effet, 10 des 19 pays les plus inégalitaires au monde se trouvent en Afrique (voir figure 7.1). La plupart de ces pays sont situés dans la région de l'Afrique australe, l'Afrique du Sud étant celui qui bat tous les records en termes d'inégalité à l'échelle planétaire. Les inégalités y sont encore déterminées par une structure économique déséquilibrée imposée par les régimes de l'apartheid dans la région, notamment un accès inégal à la terre et aux opportunités économiques, des problèmes qui ne peuvent pas être réglés du jour au lendemain.

**FIGURE 7.1** Les 19 pays les plus inégalitaires à l'échelle mondiale



Les inégalités de revenus sont une arme à double tranchant. Certains suggèrent qu'une dose spécifique d'inégalités de revenus peut être propice à la croissance économique<sup>4</sup>. Toutefois, une autre école de pensée s'appuie sur une approche économique axée sur la demande pour affirmer que les inégalités extrêmes sont préjudiciables à la croissance économique mondiale et au développement humain. Ses partisans sont convaincus qu'une société plus égalitaire favorise le développement de la classe moyenne et des groupes à faible revenu ayant une forte propension à consommer. Par ailleurs, en application du principe de l'accélérateur, une société plus égalitaire incite souvent les entreprises à investir davantage et à créer davantage d'emplois. Stiglitz (2015 : 287) écrit à ce propos : « ...une fois que les inégalités deviennent extrêmes, les conséquences nocives sur le plan social, économique et politique deviennent manifestes. Les inégalités extrêmes tendent à entraver la croissance économique et à fragiliser à la fois l'égalité politique et la stabilité sociale ». Les inégalités extrêmes sont problématiques sur le plan social, parce qu'elles peuvent être destructives en provoquant le ressentiment social, les conflits et les insurrections, autant de conséquences qui entravent le développement à long terme<sup>5</sup>. La montée des inégalités de revenus et des inégalités de chances réduisent la demande globale<sup>6</sup>, notamment en application du principe de l'accélérateur, ralentissant ainsi la croissance économique. Stiglitz (2012) lie les inégalités aux cycles de croissance écourtés. Une interprétation erronée des cycles courts de croissance économique, en particulier par le biais d'incitations destinées aux riches, peut mener à l'instabilité économique. Stiglitz (2015) avance que les pays qui connaissent un niveau élevé d'inégalités tendent à investir moins dans les biens publics tels que l'infrastructure, l'éducation et la technologie, qui sont d'une importance cruciale pour la croissance économique à long terme et la prospérité partagée. À cette fin, la poursuite d'un objectif de croissance sans équité est contreproductive, alors qu'une croissance riche en emplois, renforcée par les compétences et portée par le capital humain tend à renforcer la croissance à long terme, la prospérité partagée, le développement humain et la cohésion sociale.

Le niveau élevé des inégalités en Afrique constitue un défi majeur pour la réalisation de l'objectif primordial de « ne laisser personne de côté » d'ici à 2030. À moins que des idées innovantes ne soient formulées et mises en œuvre, la réalisation de l'ODD 1 (Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde) et de l'ODD 10 (Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre) est pratiquement impossible. Les inégalités excessives réduisent l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance et entravent la stabilité macroéconomique, politique et sociale, qui sont les conditions nécessaires à une croissance et un développement durables pour tous.

En particulier, l'une des cibles de l'ODD 10 prévoit « d'ici à 2030, [de] faire en sorte, au moyen d'améliorations progressives, que les revenus des 40 pour cent les plus pauvres de la population augmentent plus rapidement que le revenu moyen national, et ce de manière durable » (ONU, 2015). Comment l'Afrique pourrait-elle atteindre cet objectif ? C'est en tentant d'apporter une réponse à cette interrogation à ce stade précoce qu'il est possible de fournir une bonne base de référence pour mesurer les progrès accomplis et déterminer les politiques qui favorisent leur réalisation sur le long terme.

Entre 1990 et 2012, la part des revenus des 40 % les plus pauvres de la population est passée en moyenne de 13,99 % à 15,24 %, ce qui représente une hausse de 1,25 point de pourcentage. La part des revenus des 40 % les plus pauvres a augmenté dans 25 pays (avec en tête la Zambie), marqué le pas dans deux pays (République démocratique du Congo et Maurice) et régressé dans 15 pays (conduits par le Cameroun)

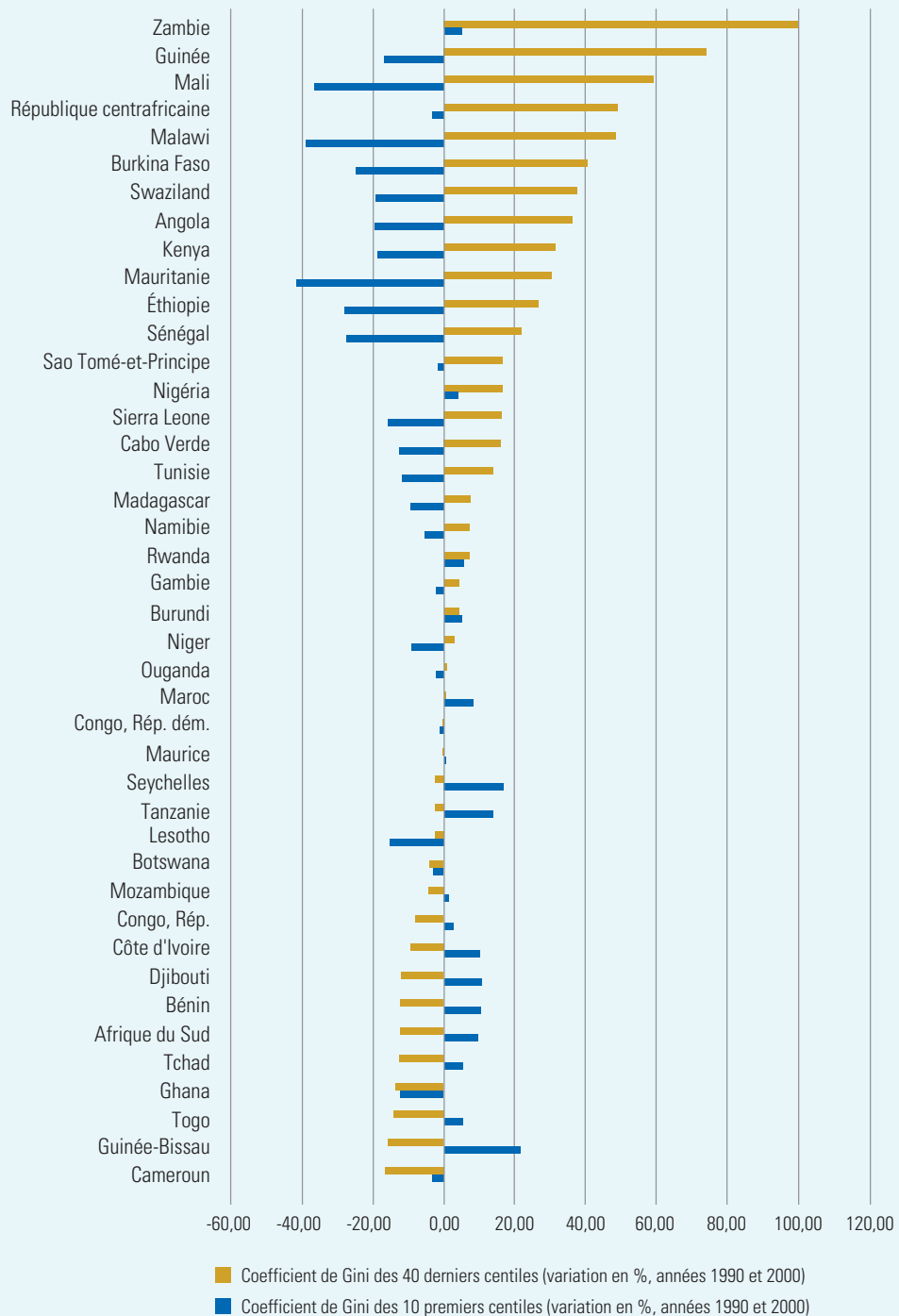
---

<sup>4</sup> Cette école de pensée explique que trop d'égalité de revenus non seulement réduit l'incitation à l'innovation et à la productivité, mais diminue également l'instinct inné de chacun, qui consiste à prendre des risques pour créer de la richesse (Becker et Murphy, 2007 ; Conard, 2016). Elle reconnaît la puissance d'une approche de l'économie axée sur l'offre, en ce sens qu'une société inégalitaire promeut la recherche du profit et favorise les groupes à revenu élevé qui ont une plus grande propension à économiser, entraînant ainsi un haut niveau d'investissement et de croissance économique.

<sup>5</sup> Pour une meilleure compréhension des risques et des menaces que fait peser l'inégalité, voir Easterly, 2007, Stiglitz, 2015 et PNUD, 2013 et 2016.

<sup>6</sup> D'après la loi d'Engel, les riches ont tendance à dépenser une part moins importante de leurs revenus que les pauvres.

**FIGURE 7.2** Variations du coefficient de Gini des 10 premiers et des 40 derniers centiles, années 1990 et 2000 (%)

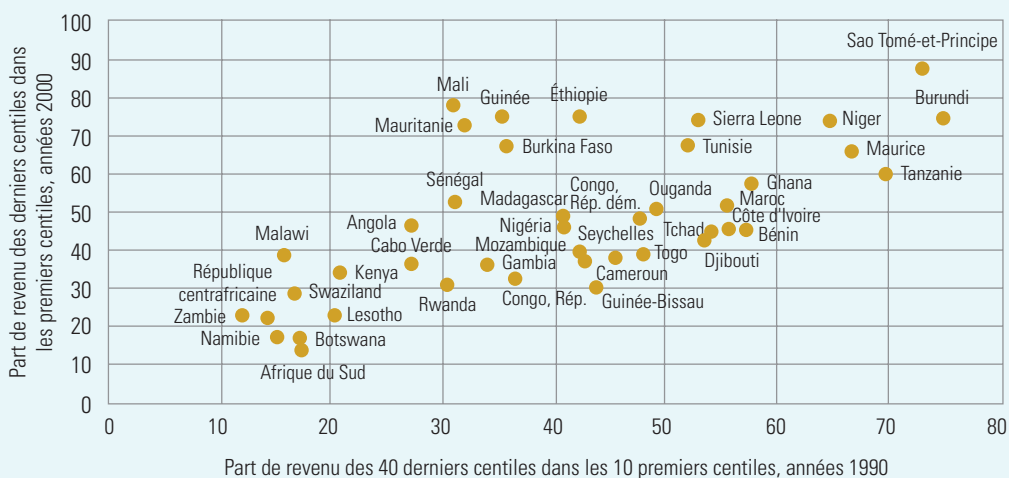


**Source :** Calculs de l'auteur à partir de données provenant de la base de données des Indicateurs du développement dans le monde consultée en octobre 2016.

(figure 7.2). La plupart des pays qui ont affiché une augmentation de la part des revenus des 40 % les plus pauvres ont réussi à réduire la part des revenus des 10 % les plus riches et vice versa. La part des revenus de ces deux groupes a régressé au Botswana, au Cameroun, au Ghana et au Lesotho, peut-être à la suite d'une tendance à la hausse des revenus au sein de la classe moyenne, laquelle, à titre d'exemple, constitue 47,6 % de la population du Botswana<sup>7</sup>.

Afin d'éviter la variabilité associée à la mesure des inégalités sous forme de centiles ou de quintiles extrêmes, un indice de sévérité de la part relative des 40 % les plus pauvres par rapport aux 10 % les plus riches est utilisé pour mesurer la sévérité des inégalités dans l'ensemble des pays africains. En moyenne, l'indice a augmenté de 6,7 points de pourcentage, passant de 40,8 % dans les années 1990 à 47,51 % dans les années 2000. Il a progressé dans 25 pays (allant de 0,43 point de pourcentage en République démocratique du Congo à 46,97 points de pourcentage au Mali) et a régressé dans 17 pays (de -0,21 point de pourcentage au Botswana à -13,56 points de pourcentage en Guinée-Bissau). Le revenu des 40 % les plus pauvres représente moins de 20 % de celui des 10 % les plus riches en Afrique du Sud, au Botswana et en Namibie, ce qui indique que les inégalités de revenus y sont très marquées. L'indice dépasse les 70 % à Sao Tomé-et-Principe, au Mali, en Éthiopie, en Guinée, au Burundi, en Sierra Leone, au Niger et en Mauritanie, ce qui suggère une meilleure répartition des revenus dans ces pays (voir la figure 7.3 pour les variations entre les pays en fonction de la disponibilité des données).

**FIGURE 7.3** Part de revenu des 40 derniers centiles dans les 10 premiers centiles



**Source :** Calculs de l'auteur à partir de données provenant de la base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

Certaines politiques et certains programmes ont exercé une influence significative sur la réduction des inégalités en Afrique. Il s'agit notamment de mesures ayant eu un rôle déterminant pour combler le fossé entre les 40 % les plus pauvres et les 10 % les plus riches de la population, notamment : les systèmes de protection sociale bien ciblés mis en œuvre dans de nombreux pays africains (par ex., en Éthiopie et au Sénégal) ; les politiques facilitant la scolarisation et la transition entre les systèmes de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur (par ex., à Cabo Verde et en Mauritanie) ; les services de santé de base gratuits pour les populations marginalisées (par ex.,

<sup>7</sup> Pour une cartographie de la classe moyenne en Afrique, voir [www.integreon.com/pdf/Blog/Grail-Research-The-Rising-Middle-Class-Africa\\_225.pdf](http://www.integreon.com/pdf/Blog/Grail-Research-The-Rising-Middle-Class-Africa_225.pdf)

à Maurice et en Tunisie) ; la réforme des institutions du marché du travail, en particulier l'adoption de salaires minimum (par ex., au Mali, au Burkina Faso et en Zambie) (BAfD *et al.*, 2011).

L'accroissement du ratio de compression des salaires est un important moteur d'inégalité à l'échelle du continent<sup>8</sup>. De nombreuses études reconnaissent que le fait qu'une part croissante de revenus revienne aux personnes les mieux rémunérées est un moteur d'inégalité majeur (Piketty et Saez, 2006 ; McCall et Percheski, 2010 ; Atkinson, Piketty et Saez, 2011 ; Piketty, 2014 et 2015 ; Odusola, 2015). L'Organisation internationale du travail met en évidence la manière dont la compression des salaires influe sur l'inégalité salariale (OIT, 2008). La réduction des inégalités a été principalement induite en France par les compressions de salaires entre les salaires médians et les salaires les plus bas, au Brésil par le resserrement de l'écart entre les salaires médians et les salaires les plus élevés et au Mexique par le resserrement de l'écart entre les salaires les plus bas et les salaires les plus élevés.

Alors que les pays dans d'autres régions s'efforcent de resserrer les écarts salariaux entre les revenus les plus faibles et les revenus les plus élevés, on constate l'inverse dans de nombreux pays africains. On peut citer à cet égard le fossé grandissant entre les salaires des responsables politiques et le revenu national par habitant. Les hommes et les femmes politiques contribuent à la détermination du montant de leurs émoluments en faisant peu de cas du contexte du développement de leur pays. Les salaires de certains législateurs africains par rapport aux salaires minimum et au revenu national par habitant affichent des ratios de compression élevés. Alors que les législateurs des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) gagnent moins de huit fois le revenu par habitant dans leur pays (dans une plage comprise entre 1,3 fois pour la Norvège et 7,1 fois pour le Royaume-Uni), ce rapport est respectivement de 64 fois au Nigéria, de 60 fois au Kenya et de 15,1 fois en Afrique du Sud (Odusola, 2015). Sur la base des données disponibles dans la base des Indicateurs du développement dans le monde, le ratio de compression des salaires en Afrique, qui varie de 8 (Burkina Faso) à 32 (Malawi) est l'un des pires<sup>9</sup>, comparé aux ratios des pays de l'OCDE, qui se situent entre 1,5 (Royaume-Uni) et 3,3 (États-Unis d'Amérique), ou encore à ceux de la région Amérique latine et Caraïbes compris entre 2,6 (Suriname) et 33 (République dominicaine).

Un bon indicateur du ratio de compression lorsque des données comparables ne sont pas disponibles est l'écart entre le salaire le plus élevé et le revenu par habitant (variable indicative du revenu médian). Un indice de corrélation de 0,401 est établi entre ces variables. Les données observées dans la figure 7.4 indiquent qu'un écart prononcé entre les salaires et émoluments des parlementaires et le revenu par habitant dans leur pays tend à entraîner une disparité de revenus.

Sur la base des données disponibles, l'indice de corrélation entre la variation de la part des 40 % les plus pauvres (entre les années 1990 et les années 2000) et le salaire minimum est de -19,94. Le salaire minimum joue un rôle important dans la réduction des écarts entre les très riches et les pauvres. Le resserrement des écarts entre les salaires en Afrique pourrait contribuer à accélérer la réduction des inégalités sur le continent.

La corruption, qui se manifeste sous la forme de prestations de services de piètre qualité, est un fléau générateur de pauvreté et d'inégalités dans plusieurs pays. L'indice de corrélation entre les variations de la part que représentent les revenus des 40 % les plus pauvres dans celui des 10 % les plus riches de la population et l'indice de la transparence et de la corruption<sup>10</sup> est de 0,18. Le caractère inadapté du

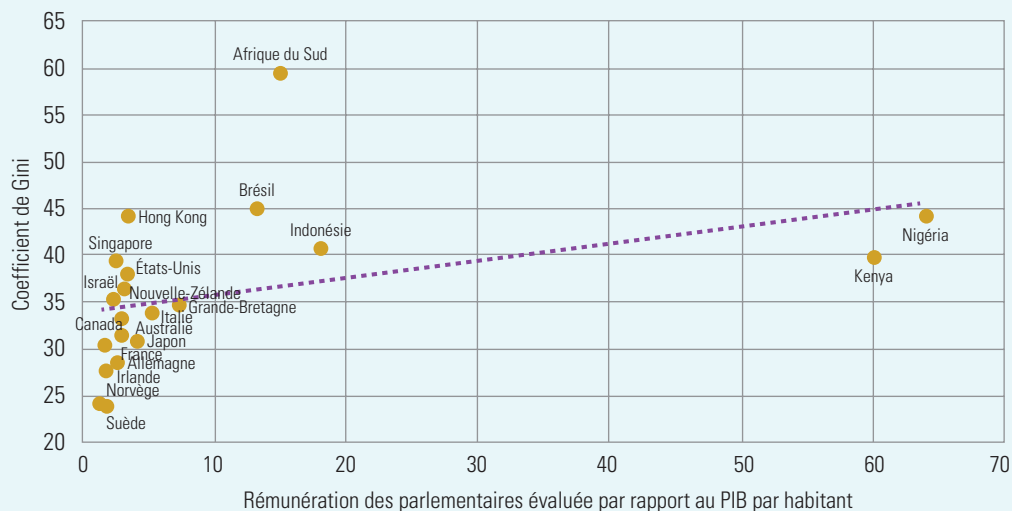
<sup>8</sup> Cette situation s'explique par plusieurs facteurs, dont le progrès technologique, le commerce international, une forme de démocratisation qui conduit à l'accaparement de l'État, ainsi que les réformes des marchés et de la fiscalité (voir Odusola, 2015).

<sup>9</sup> La compression des salaires désigne le rapport entre les hauts salaires et les bas salaires sur la grille principale des salaires du gouvernement central. Voir <http://data.worldbank.org/data-catalog/wage-bill-pay-compression>

<sup>10</sup> Ceci est basé sur la note attribuée à la qualité des politiques et des institutions (CPIA) pour le critère relatif à la transparence, la redevabilité et la corruption dans le secteur public (sur une échelle allant de 1 (faible) à 6 (élevé)), publiée dans les Indicateurs du développement dans le monde.



**FIGURE 7.4** Corrélation entre le coefficient de Gini et la rémunération des parlementaires évaluée par rapport au revenu par habitant dans leur pays



Source : Odusola (2015) et Ensemble de données mondial normalisé sur les inégalités de revenus (SWIID), version 5.

système éducatif, qui va à l'encontre de la réalité du marché du travail, est un facteur supplémentaire qui tend à compliquer la disparité de revenus. La dynamique des structures économiques, en particulier une agriculture traditionnelle prédominante au cœur de l'agriculture commerciale, une industrie extractive isolée du reste de l'économie et un secteur financier et des télécommunications avancées contribue fortement à la génération de disparités de revenus dans de nombreux pays africains. La dichotomie entre l'économie rurale et l'économie urbaine entraîne également des disparités (Cornia, 2015). Le large fossé qui existe entre zones urbaines et zones rurales dans l'accès aux services en matière d'éducation, de santé et de logement aggrave les inégalités de revenus, limite les opportunités et réduit les chances de mobilité intergénérationnelle (Lipton, 2013). Le recours aux politiques budgétaires pour influencer les déterminants des inégalités en Afrique pourrait contribuer à améliorer la redistribution des revenus.

## 7.3 Vue d'ensemble des politiques budgétaires et des répartitions en Afrique

### 7.3.1 Politiques budgétaires

La politique budgétaire est un outil important que les gouvernements à travers le monde utilisent pour promouvoir la stabilité macroéconomique, affecter les ressources à des projets et des activités prioritaires, fournir des biens publics pour corriger les défaillances du marché et redistribuer les revenus et la richesse aux populations marginalisées et défavorisées. Si elle est correctement formulée et mise en œuvre, une politique budgétaire est d'une importance cruciale pour entraîner la croissance économique, la stabilité sociale et le développement national. Les impôts, les dépenses et les transferts sont des instruments clés pour atteindre ces objectifs. Cependant, comme le souligne la Conférence des Nations Unies sur le commerce et

le développement (CNUCED 2012), le rôle distributif des politiques budgétaires a été négligé depuis les années 1980, un accent excessif ayant été mis sur la stabilité macroéconomique et sur l'efficacité d'allocation des politiques budgétaires.

L'imposition joue un double rôle dans la promotion des principes d'équité. Premièrement, une combinaison optimale d'instruments fiscaux directs et indirects savamment dosés joue un rôle important dans la répartition des revenus. Les impôts progressifs tels que l'impôt sur le revenu des personnes physiques (notamment en ce qui concerne les revenus les plus élevés), l'impôt sur les revenus du capital et de la fortune, et les impôts indirects qui frappent davantage la consommation ostentatoire, tendent à favoriser les politiques de redistribution. Deuxièmement, l'imposition lève des ressources nécessaires au financement des dépenses sociales pour porter assistance aux populations pauvres, vulnérables et marginalisées. À cet égard, les niveaux des impôts et leurs composantes revêtent une importance particulière pour appuyer les objectifs de répartition du gouvernement<sup>11</sup>.

Bien que les niveaux des recettes budgétaires et des subventions ainsi que la part des recettes fiscales dans le PIB aient augmenté au fil des ans, ces éléments demeurent encore faibles en Afrique par rapport à ce qui est pratiqué dans les pays développés et les pays d'Asie occidentale (tableau 7.1 et figure 7.5). Ces faibles niveaux réduisent la flexibilité budgétaire pour le financement des dépenses sociales, y compris les importants investissements dans des services de qualité en matière d'éducation, de santé et de protection sociale sur le continent. L'accroissement du niveau d'aide publique au développement (APD) et des recettes non fiscales provenant de la hausse considérable des prix des matières premières a été à l'origine de l'accroissement de la part des recettes et des subventions dans le PIB.

Les institutions jouent un rôle important au fur et à mesure que la marge de manœuvre budgétaire prend de l'ampleur en Afrique. L'Indice sur le budget ouvert (OBI) présente un aperçu complet d'un processus budgétaire participatif, transparent et responsable, comprenant la génération et la gestion des recettes<sup>12</sup>. L'indice de corrélation entre l'OBI et la marge de manœuvre budgétaire est de 0,23 ; le coefficient de détermination est de 5,1 %. Par exemple, en 2010, l'Afrique du Sud a été classée au premier rang mondial du point de vue de l'OBI. Il n'est donc guère surprenant que cela soit l'un des pays disposant de la marge de manœuvre budgétaire la plus importante du continent. La Namibie, le Botswana, le Ghana et l'Ouganda ont également obtenu des coefficients élevés ces dernières années, et figurent aussi parmi les pays africains présentant un ratio des recettes par rapport au PIB de plus de 10 %. En revanche, des pays ayant une cote institutionnelle faible à l'échelle de l'OBI, tels que le Nigéria, la République démocratique du Congo et le Cameroun, sont au nombre des pays ayant une très faible marge de manœuvre budgétaire sur le continent (Oduola, 2015 et 2017). Le lien étroit entre les institutions et la marge de manœuvre budgétaire attire l'attention sur la nécessité urgente de traiter les questions institutionnelles relatives à l'administration et à la gestion de l'impôt afin d'accroître les recettes fiscales. Les questions liées à la fraude, à l'évasion fiscale et aux exonérations fiscales discrétionnaires doivent être examinées en profondeur et des mesures concrètes doivent être prises. Les exonérations temporaires d'impôt endémiques accordées aux entreprises étrangères créent des inégalités d'opportunités entre les entreprises étrangères et les entreprises locales qui se traduisent dans de nombreux cas par l'éviction de ces dernières.

<sup>11</sup> Voir PNUD (2009) sur la façon de rendre la marge de manœuvre budgétaire favorable aux pauvres.

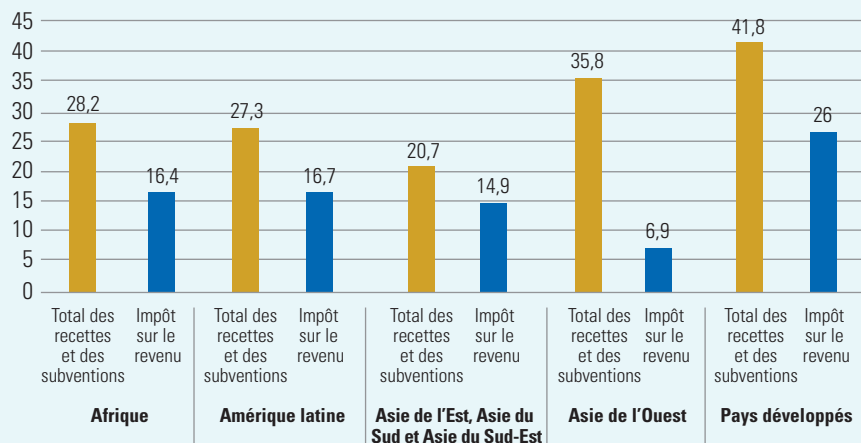
<sup>12</sup> Le Questionnaire sur le budget ouvert mesure la transparence, la participation et le contrôle du processus budgétaire dans les différents pays. Un ensemble minimal de normes a été établi à cet effet, qui prévoit la mise en place de certains éléments au titre des budgets nationaux : des états prébudgétaires, des projets de budget de l'exécutif, un budget des citoyens, un budget adopté, un rapport sur le suivi budgétaire à mi-parcours, un rapport de fin d'année sur le suivi budgétaire, un rapport d'audit, la participation du public au processus budgétaire, la force de la législation et les forces de l'institution de contrôle (IBP, 2012).

**TABLEAU 7.1** Indicateurs des recettes fiscales dans certaines régions, 1991 - 2010 (en % du PIB actuel)

Indicateurs	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
<b>Afrique</b>				
<b>Total des recettes et des subventions, dont :</b>	22,1	21	23,8	28,2
Recettes fiscales, dont :	14,4	14	15	16,4
TVA	4,4	4,4	4,9	5,4
Taxe frontalière	5,3	5	4,2	4,2
Impôt sur le revenu, dont :	4	4,2	5,1	6,2
Impôt sur le revenu des sociétés	2,5	2,4	2,3	3,4
Autres recettes fiscales	0,7	0,4	0,8	0,6
Cotisations sociales	2	1,8	2,3	2,7
Autres recettes	5,6	5,3	6,5	9,1
Ratio impôt sur le revenu/TVA	0,91	0,95	1,04	1,15
<b>Amérique latine</b>				
<b>Total des recettes et des subventions, dont :</b>	21,3	22,7	23,9	27,3
Recettes fiscales, dont :	12,5	13,8	14,8	16,7
TVA	4,7	5,4	6,4	7,3
Taxe frontalière	1,8	1,6	1,3	1,2
Impôt sur le revenu, dont :	2,8	3,3	3,6	4,7
Impôt sur le revenu des sociétés	2	2,2	2,2	3
Autres recettes fiscales	3,2	3,5	3,5	3,4
Cotisations sociales	2,9	2,8	2,8	3,1
Autres recettes	5,9	6,1	6,3	7,5
Ratio impôt sur le revenu/TVA	0,6	0,61	0,56	0,64
<b>Asie de l'Est, Asie du Sud et Asie du Sud-Est</b>				
<b>Total des recettes et des subventions, dont :</b>	20,9	19,6	19,2	20,7
Recettes fiscales, dont :	14,4	13,8	13,7	14,9
TVA	4,5	4,5	5,2	5,6
Taxe frontalière	2,4	1,7	1,5	1,4
Impôt sur le revenu, dont :	4,8	5,4	5,4	6,2
Impôt sur le revenu des sociétés	3	3,1	3,5	4,3
Autres recettes fiscales	2,7	2,2	1,6	1,7
Cotisations sociales	0,7	1,2	2,2	3
Autres recettes	5,8	4,6	3,3	2,8
Ratio impôt sur le revenu/TVA	1,07	1,2	1,04	1,11
<b>Pays développés</b>				
<b>Total des recettes et des subventions, dont :</b>	42,8	42,2	41,5	41,8
Recettes fiscales, dont :	26,9	26,3	25,9	26
TVA	6,3	6,7	7	7,1
Taxe frontalière	1,1	1,1	0,8	0,6
Impôt sur le revenu, dont :	12,8	12,3	12	12,1
Impôt sur le revenu des sociétés	2,7	3,1	3,2	3,5
Autres recettes fiscales	6,7	6,2	6,1	6,1
Cotisations sociales	10,9	10,3	10,1	10
Autres recettes	5,1	6,1	5,4	5,3
Ratio impôt sur le revenu/TVA	2,03	1,84	1,71	1,7

Source : Tableau compilé par l'auteur à partir des données de la CNUCED (2012).

**FIGURE 7.5** Ratio recettes fiscales/PIB par région, 2006-2010



**Source :** Calculs de l'auteur à partir de données provenant de la base de données des Indicateurs du développement dans le monde consultée en décembre 2016.

La moyenne régionale tend à dissimuler les particularités nationales. Les 37 pays disposant de données régulières sur la part des recettes fiscales dans le PIB se répartissent en trois groupes distincts (tableau 7.2). Le premier groupe est composé de pays sous-performants. Quatorze de ces pays, avec au premier plan des pays richement dotés en ressources, tels que le Nigéria, la République du Congo et la République démocratique du Congo, ont enregistré un ratio recettes fiscales/PIB d'au moins 3 points de pourcentage en dessous de la moyenne régionale, établie à 17,71 % en 2013. Le deuxième groupe comprend des pays qui obtiennent des performances modérées par rapport à la moyenne régionale (c.-à-d. dans une fourchette de 3 points de pourcentage en dessous ou au-dessus de la moyenne régionale). Dans ces pays, le ratio recettes fiscales/PIB est compris entre 14,5 et 20,5 %. Le troisième groupe, qui surclasse la moyenne régionale de plus de 3 points de pourcentage, comprend le Lesotho, l'Algérie, les Seychelles, le Botswana et l'Afrique du Sud. Le Lesotho est en tête de ce groupe ; 50 % de son ratio recettes fiscales/PIB proviennent de l'Union douanière sud-africaine (FIAS, 2006). Les performances de l'Algérie, des Seychelles, du Botswana et de l'Afrique du Sud sont essentiellement portées par l'amélioration institutionnelle.

Les composantes des recettes fiscales ont été très dynamiques dans plusieurs régions. Les taxes sur le commerce international (par ex., les taxes frontalières) diminuent depuis 1990 dans toutes les régions. L'Afrique a enregistré la plus forte baisse à cet égard entre 1991 et 2010, alors que la région développée a connu la baisse la moins élevée. La taxe sur la valeur ajoutée a augmenté dans toutes les régions durant la période, la hausse la plus importante étant observée en Amérique latine et aux Caraïbes. L'impôt sur le revenu s'est accru dans toutes les régions en développement, alors qu'il a diminué dans la région développée (tableau 7.1). L'effet redistributif du système fiscal dépend de la part relative de l'impôt direct par rapport à l'impôt indirect, en particulier l'impôt sur le revenu, comparé à la valeur ajoutée et à la progressivité du barème de l'impôt pour les particuliers. Sur une note positive, la part de l'impôt sur le revenu dans la taxe sur la valeur ajoutée, par exemple, s'est accrue en Afrique.

**TABLEAU 7.2** Ratio recettes fiscales/PIB (dernières valeurs, 2008-2013)

Pays ayant plus de 3 points de pourcentage en dessous de la moyenne régionale		Pays ayant 3 points de pourcentage en dessous ou au-dessus de la moyenne régionale		Pays ayant plus de 3 points de pourcentage au-dessus de la moyenne régionale	
Nigéria	1,56	Ghana	14,87	Mozambique	20,79
République du Congo	5,95	Burkina Faso	15,03	Liberia	20,88
République démocratique du Congo	8,35	Gambie	15,13	Tunisie	21,04
Éthiopie	9,21	Bénin	15,58	Namibie	23,12
République centrafricaine	9,46	Mali	15,63	Maroc	24,49
Madagascar	10,09	Kenya	15,90	Afrique du Sud	25,49
Ouganda	10,99	Zambie	15,96	Botswana	27,13
Niger	11,34	Togo	16,39	Seychelles	31,21
Sierra Leone	11,69	Cabo Verde	17,79	Algérie	37,36
Tanzanie	11,71	Angola	18,84	Lesotho	58,69
Égypte	13,16	Maurice	18,99		
Rwanda	13,67	Sénégal	19,18		
Sao Tomé-et-Principe	14,02	Guinée équatoriale	20,48		
Côte d'Ivoire	14,23				

**Source :** Tableau compilé à partir des données provenant de la base de données des Indicateurs du développement dans le monde (consultée en décembre 2016).

### 7.3.2 Dépenses publiques

Qu'elles aient pour but de bénéficier à la société dans son ensemble ou qu'elles soient orientées vers des groupes spécifiques de personnes marginalisées ou vulnérables, les dépenses publiques peuvent être un instrument puissant pour s'attaquer à la pauvreté et aux inégalités. La mise en place de transferts monétaires ciblés ou soumis à des conditions de ressources pourrait contribuer à réduire l'extrême pauvreté, et la fourniture universelle de services d'éducation et de santé peut influencer à la fois sur les inégalités et le développement économique. La forme de dépenses sociales à adopter dépend, dans une large mesure, de la capacité de l'État à lever des recettes de manière durable. Les pays ayant la capacité de lever efficacement des montants considérables de recettes et à en faire bon usage tendent à mieux utiliser les transferts sociaux et à fournir des services sociaux à la majorité de la population afin d'influencer la répartition des revenus.

L'élargissement de l'assiette de revenus depuis 1996 a créé une marge de manœuvre budgétaire qui permet d'augmenter les dépenses publiques en Afrique et Amérique latine (tableau 7.3). Le total des dépenses publiques en Afrique est passé de 23,8 % entre 1996 et 2000 à 27,6 % entre 2006 et 2010. Celles-ci ont été essentiellement la résultante de l'augmentation des dépenses de fonctionnement et d'investissement sur la période. La marge de manœuvre budgétaire, en d'autres termes la capacité à dépenser, a également été favorisée par des charges d'intérêts plus faibles résultant de l'allègement de la dette dont a bénéficié la région. En mars 2016, 31 des 36 pays pauvres très endettés (PPTE) qui répondaient aux conditions requises, étaient qualifiés, éligibles ou potentiellement éligibles pour recevoir l'assistance de l'Initiative en faveur des PPTE sont des pays d'Afrique<sup>13</sup>. Trois autres pays (l'Érythrée, la Somalie et le Soudan) ont atteint le point

<sup>13</sup> Pour consulter la liste de ces pays, voir <http://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>.

**TABLEAU 7.3** Dépenses publiques dans certaines régions, 1991-2010 (en % du PIB actuel)

Indicateurs	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
<b>Afrique</b>				
<b>Total des recettes fiscales et des dons, dont :</b>	26,6	23,8	26,2	27,6
Dépenses d'investissement	5,5	5,5	6,6	7,8
Dépenses courantes, dont :	21,1	18,3	19,6	19,8
Paiement d'intérêts	2,7	2,4	2,5	1,7
<b>Amérique latine</b>				
<b>Total des recettes fiscales et des dons, dont :</b>	24,5	26,6	27,7	29,8
Dépenses d'investissement	5,2	5,3	4,6	5,7
Dépenses courantes, dont :	19,3	21,3	23,1	24,2
Paiement d'intérêts	2,8	2,8	3,3	2,3
<b>Asie de l'Est, Asie du Sud et Asie du Sud-Est</b>				
<b>Total des recettes fiscales et des dons, dont :</b>	5,7	5,1	4,8	4,8
Dépenses d'investissement	5,2	5,3	4,6	5,7
Dépenses courantes, dont :	16,3	15,5	16,7	17,3
Paiement d'intérêts	4,4	2,5	2,5	2,1
<b>Asie de l'Ouest</b>				
<b>Total des recettes fiscales et des dons, dont :</b>	37,7	33,6	32	30
Dépenses d'investissement	4,9	5	5,7	6,5
Dépenses courantes, dont :	32,8	28,5	26,3	23,6
Paiement d'intérêts	2,7	4,7	4,1	2,2
<b>Pays développés</b>				
<b>Total des recettes fiscales et des dons, dont :</b>	47,4	44,1	43,1	44,5
Dépenses d'investissement	5	4,6	4,3	3,7
Dépenses courantes, dont :	42,5	39,6	38,8	39,7
Paiement d'intérêts	5,2	3,9	2,7	2,3

Source : Tableau compilé à partir des données de la CNUCED (2012).

de décision. Le Fonds monétaire international (FMI, 2016) estime le coût total de l'allègement de la dette des 39 pays au titre de l'Initiative renforcée en faveur des PPTE à environ 75 milliards de dollars US en valeur actuelle nette à la fin 2014.

À la différence des mécanismes de protection sociale bien institutionnalisés en Amérique latine, la couverture de la protection sociale, sa qualité et son niveau d'assistance restent encore très limités en Afrique. Pourtant, de tels mécanismes en Afrique ont revêtu diverses formes, dont la fourniture gratuite de services nationaux de santé financés par l'impôt, l'utilisation de bons, de transferts monétaires et d'un système de cotisations tel que le régime d'assurance santé et de protection sociale. La mise en œuvre de la protection sociale est plus marquée dans les pays d'Afrique australe, dont certains disposent d'allocations de fonds publics à cet effet alors que d'autres financent la protection sociale par l'aide publique au développement (APD).

L'examen approfondi de la protection sociale en Afrique par la BAfD *et al.* (2011) montre son impact potentiel sur la pauvreté et la réduction des inégalités. Ainsi, cette étude révèle qu'à Maurice, le taux de pauvreté des personnes âgées vivant avec au moins une personne plus jeune était inférieur de 30 % à ce qu'il serait sans le régime de retraite universel. En Afrique du Sud, les allocations sociales ont permis de

diminuer le nombre de personnes vivant dans la pauvreté de 4,3 %, l'écart de dénuement de 45 % et les allocations pour enfant à charge ont diminué de 47 % l'écart de pauvreté chez les bénéficiaires. Le système global de subventions sociales en Afrique du Sud a contribué à réduire le coefficient de Gini de trois points de pourcentage, doublant ainsi la part du quintile le plus pauvre au revenu national. La mise en place de transferts monétaires en Namibie a fait reculer l'incidence de la pauvreté de 4,3 %, l'écart de pauvreté de 18,4 % et la sévérité de la pauvreté de 27,5 %. Quant au Programme de filets de protection sociale productifs (Productive Safety Nets Programme, PSNP) appliqué en Éthiopie entre 2005 et 2008, il a permis d'éviter à des personnes vulnérables de vendre leurs actifs à la suite de chocs, et 55 % de ceux qui en ont bénéficié ont affirmé que le revenu de leur ménage s'en était trouvé amélioré. Par ailleurs, le programme a assuré la sécurité alimentaire à 7,8 millions de personnes qui dépendaient auparavant de l'aide alimentaire d'urgence.

Le régime des retraites en Afrique du Sud, au Lesotho, en Namibie et au Swaziland a bénéficié à près de 80 à 100 % des personnes âgées, à un coût estimé entre 1 et 3 % du PIB. Sur la base de ces résultats, la CNUCED (2012) en a conclu que la mise en œuvre de la protection sociale en Afrique était réalisable sur le plan budgétaire, administratif et politique. Des données factuelles (Odusola, 2015) indiquent par ailleurs que de nombreux pays africains sont encore fortement dépendants de l'APD pour les dépenses sociales. Il conviendrait qu'une part substantielle de cette aide soit consacrée au renforcement des capacités de l'administration fiscale.

Si elles sont bien gérées, les dépenses publiques ont à cette fin un rôle important à jouer dans l'élargissement du champ d'application des services sociaux, en particulier au profit des communautés rurales, des familles pauvres, des chômeurs et des groupes marginalisés qui n'auraient pas pu être atteints autrement par le libre jeu des forces du marché. Les dépenses publiques pourraient ainsi contribuer à remédier aux défaillances du marché en assurant la fourniture de services sociaux et de transferts monétaires dans un contexte de dotations inégales et de résultats connexes indésirables imposés par les forces du marché. Une stratégie importante pour donner une impulsion à l'égalité des chances et favoriser la mobilité intergénérationnelle consiste à améliorer l'accès des familles à faible revenu à un système éducatif de qualité, en particulier dans l'enseignement supérieur, en assurant la gratuité des frais de scolarité, les bourses et les prêts. Il conviendrait en outre d'améliorer l'accès aux services de santé de base, comme dans le cas de l'Égypte, de Maurice et de la Tunisie<sup>14</sup>. La mise en œuvre de ces services dans ces trois pays leur a permis de se hisser au rang des pays les plus égalitaires en Afrique et dans le monde, avec des coefficients de Gini inférieurs à 0,360 en 2013.

## 7.4 Efficacité de l'effet redistributif des politiques budgétaires en Afrique

Les explications fournies dans les sections précédentes montrent que les impôts, les transferts et les dépenses publiques sont des instruments importants de répartition des revenus et des opportunités économiques au profit de l'ensemble de la population. Le cadre de travail qui permet de mesurer l'efficacité de l'effet redistributif des politiques budgétaires dans les différents pays est tiré de l'Ensemble de données mondial normalisé sur les inégalités de revenus (SWIID). Cette efficacité est mesurée par la différence entre le coefficient de Gini brut (avant impôts et transferts) et le coefficient de Gini net (après impôts et transferts) (par ex., Solt, 2009 ; Cevik et Correa-Caro, 2015).

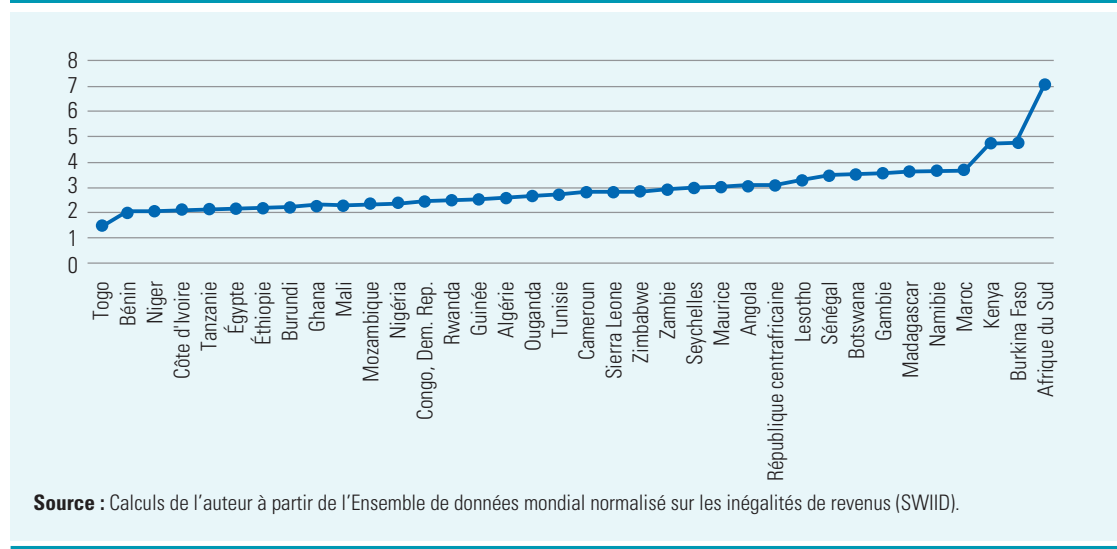
De nombreux pays africains ont connu une érosion de l'impact redistributif de leur politique budgétaires, car l'accroissement du taux du coefficient de Gini net est plus rapide que celui du coefficient de Gini du marché. Parmi les 47 pays dont les données sont disponibles, 29 pays ont enregistré des baisses de

<sup>15</sup> Pour des informations détaillées, voir Stiglitz (2015) pour Maurice, Verme *et al.* (2014) pour l'Égypte ainsi que Trablelsi (2013), BAfD (2011) et Aldana et El Fassi (2016) pour la Tunisie.

l'efficacité de leur politique budgétaires en termes de redistribution (voir Odusola, 2015). L'Afrique du Sud, l'Angola, le Mozambique, la République démocratique du Congo et le Togo figurent au nombre des pays qui affichent une performance notable (au moins 35 % d'augmentation) à cet égard. Ainsi, entre 1965 et 2011, en Afrique du Sud, le coefficient de Gini du revenu du marché a augmenté de 17,6 % et le coefficient de Gini net de 14,9 %. Le démantèlement de l'apartheid, l'élargissement de la couverture de la protection sociale et la gestion innovante des revenus en Afrique du Sud l'ont rendu possible.

L'efficacité de la politique budgétaire dans l'ensemble des pays africains disposant de données à cet égard, telle que mesurée par la différence entre le coefficient de Gini net et le coefficient de Gini du revenu du marché est illustrée à la figure 7.6. L'Afrique du Sud a enregistré la performance la plus élevée sur cet indicateur, suivie par le Burkina Faso, le Kenya et le Gabon. Ceci suggère que le niveau et la composition des impôts, la qualité des dépenses, ainsi que leur répartition entre les groupes et les emplacements géographiques contribuent à une réduction des inégalités dans la plupart de ces pays. De nombreux pays approfondissent leur imposition directe, alors que d'autres passent de l'imposition indirecte à l'imposition directe pour réduire les inégalités de revenus. La réforme du système de perception des impôts visant à

**FIGURE 7.6** Efficacité redistributive de la politique budgétaire en Afrique



bloquer l'évasion fiscale pratiquée par les sociétés et les particuliers en Afrique du Sud contribue également à la performance enviable de l'effet redistributif de la politique budgétaire dans ce pays. La mise en œuvre de la décentralisation budgétaire au Kenya, dont on considère qu'elle a favorisé l'efficacité de la répartition et de l'équité (Bakaga, 2008) pourrait être l'un des facteurs responsables de l'amélioration de l'efficacité de la redistribution budgétaire dans le pays. La vague croissante de participation publique au processus budgétaire et l'introduction de la matrice de redevabilité sociale dans les prestations de services au niveau des comtés (Banque mondiale, 2015) sont d'autres facteurs favorables à l'efficacité redistributive de la politique budgétaire au Kenya.



## 7.5 Analyse du lien entre politique budgétaire, redistribution et inégalités

### 7.5.1 Le cadre de travail analytique

L'amélioration de l'efficacité des politiques budgétaires renforce l'efficacité économique et améliore la couverture redistributive. Les politiques budgétaires influent sur la pauvreté et les inégalités au moyen de l'impôt, des transferts et des dépenses publiques. Cette relation n'est ni automatique ni linéaire. Les impôts progressifs réaffectent les ressources et les redistribuent, en prenant aux riches et super-riches pour donner aux groupes marginalisés et vulnérables. La progressivité des impôts directs (tels que ceux qui sont prélevés sur les revenus, la richesse et l'héritage) et des impôts indirects (tels que les impôts sur la consommation) est une voie importante<sup>15</sup>. Des dépenses publiques efficaces et bien ciblées en matière d'éducation, de formation professionnelle et entrepreneuriale ainsi que des services de santé de base sont des vecteurs de réduction des inégalités de revenus. Par exemple, les dépenses publiques qui soutiennent de manière proactive l'éducation des filles et des femmes pourraient contribuer à lutter contre la pauvreté intergénérationnelle, alors que celles qui sont orientées vers les compétences professionnelles au profit des travailleurs non qualifiés pourraient accélérer la réduction des inégalités de revenus. Enfin, des investissements de qualité dans l'accumulation du capital humain (notamment par l'éducation et le développement des compétences) pourraient entraîner la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Les canaux de transmission entre les politiques budgétaires et la réduction des inégalités sont constitués par les impôts progressifs, les transferts bien ciblés et les dépenses de qualité en faveur des pauvres. La redistribution efficace de la charge fiscale totale vers les riches au moyen de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, et les réaffectations des dépenses publiques en faveur des pauvres et des groupes marginalisés jouent un rôle important dans la réduction substantielle de la pauvreté et des inégalités.

Un accès plus équitable aux ressources économiques, sociales et politiques améliore le bien-être de la population et favorise une meilleure redistribution des revenus (FMI, 2014). Même dans la majorité des pays africains où le budgétaire fiscal est en grande partie régressif, si les ressources mobilisées venaient à être utilisées pour financer la réorientation progressive des dépenses notamment pour répondre aux besoins des populations marginalisées, elles pourraient engendrer une redistribution progressive. On peut citer à cet égard l'utilisation des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée pour soutenir l'augmentation progressive des dépenses portant sur l'éducation, la santé et les transferts en faveur des pauvres.

Des enseignements peuvent être tirés de la Chine et de la Thaïlande sur l'utilisation d'instruments budgétaires pour influencer la répartition des revenus. En ce qui concerne la Chine, Cevik et Correa-Caro (2015) montrent les effets contrastés de l'impôt et des dépenses publiques sur les inégalités. Les dépenses publiques induisent à ce titre des effets aggravants, alors que l'impôt prélevé par le gouvernement accentue les inégalités. L'aptitude des politiques budgétaires progressives à contrecarrer d'autres moteurs de pauvreté et d'inégalités importe également. Par exemple, les politiques budgétaires progressives qui sont en mesure de renforcer la redevabilité et la transparence dans la perception et l'utilisation des ressources publiques peuvent produire des effets plus prononcés sur la pauvreté et les inégalités.

En Thaïlande, les politiques redistributives ont ciblé les zones rurales et privilégié la protection sociale en faveur des ménages pauvres, notamment par les mesures suivantes : offre de transferts monétaires au profit des personnes âgées pauvres ; couverture médicale universelle ; gratuité de l'enseignement jusqu'à l'âge de 15 ans ; suspension de l'endettement des petits exploitants, une mesure qui concernait 1,9 million de familles ; introduction de plans de micro-crédit par l'intermédiaire d'un dispositif de fonds renouvelable ;

<sup>15</sup> Par exemple, voir Salotti et Trecroci (2015), De Freitas (2012) et Benhabib Bisin et Zhu (2011) sur la manière dont les prélèvements fiscaux (notamment les impôts sur le capital et les revenus, et les impôts fonciers) pourraient servir d'instrument pour réduire les inégalités de revenus et l'inégalité des chances.

la mise en œuvre du programme Un village, un produit (OVOP) ; et la fourniture d'intrants agricoles aux exploitants. L'application conjointe de ces politiques a sensiblement contribué à la réduction des inégalités (CNUCED, 2012 ; Boonperm, Haughton et Khandker, 2009). Le fonds renouvelable baptisé Thailand Village and Urban Revolving Fund a versé quelque 22 500 dollars US aux villages et communautés urbaines de Thaïlande à titre de fonds de roulement au profit de leurs différentes associations rotatives d'épargne et de crédit informelles implantées localement. Lancé en 2001 avec une enveloppe de 2 milliards de dollars US, le fonds avait attribué, en mai 2005, des prêts d'un montant total de 8 milliards de dollars US. En 2004, il a bénéficié à 74 000 villages et à plus de 4 500 communautés urbaines et privilégié les travailleurs agricoles pauvres. Les emprunteurs ont vu leurs revenus croître de 1,9 % en moyenne et leurs dépenses augmenter de 3,3 %, et acquis davantage de biens durables, à hauteur de 5 %. Du fait de la mise en œuvre des diverses réformes, le coefficient de Gini a baissé, passant de 0,452 en 1981 à 0,379 en 2013.

Au Pakistan, l'analyse d'équilibre général calculable (EGC) appliquée à l'impact de la politique budgétaire sur les inégalités de revenus indique qu'il est nécessaire de recourir à différents instruments fiscaux pour corriger la répartition existante (Bhatti, Naqvi et Batool, 2012). Les auteurs concluent qu'au Pakistan, les taxes sur les ventes ou les transferts pourraient réduire les inégalités de revenus, mais dans le même temps aggraver le déficit budgétaire. Une combinaison de politiques budgétaires appropriée associant les taxes de ventes, l'impôt sur le revenu et les dépenses publiques non seulement réduirait les inégalités de revenus, mais contribuerait aussi à relever le défi du déficit budgétaire.

Salotti et Trecroci (2015) ont cherché à établir la sensibilité des inégalités (aux extrémités inférieures et supérieures de la répartition des revenus) face à la politique budgétaire. En se basant sur les données disponibles concernant les pays avancés, ils ont constaté que le pouvoir de réduction des inégalités (au moyen d'instruments de dette publique) de la politique budgétaire variait de -0,05 à -0,18, alors que les valeurs des dépenses finales de consommation publique étaient comprises entre -0,23 et -0,55. Lorsque l'efficacité et la qualité des dépenses publiques sont assurées, celles-ci constituent un puissant outil de redistribution de la richesse et des opportunités aux quintiles inférieurs de la population (en termes de revenus). L'impact égalisateur de la dépense publique sur l'éducation, la santé et les dépenses sociales est prééminent.

L'expérience des pays de l'OCDE révèle l'importance des orientations expérimentales en matière de politique publique dans la réduction des inégalités de revenus issus du travail. Elle montre qu'une augmentation de 10 % des moyens affectés à l'enseignement supérieur, des prévisions d'emplois portant sur le travail temporaire eu égard à la moyenne des pays de l'OCDE et des adhésions syndicales réduisent de 0,04 à 0,08 la part des revenus des 10 premiers centiles par rapport aux 10 derniers centiles. Il apparaît également que les transferts monétaires, par exemple les retraites, les allocations de chômage et les allocations familiales constituent l'impact redistributif global, alors que les impôts en représentent un quart seulement. Cependant, l'impact dans l'ensemble des pays de l'OCDE varie en fonction de la taille, des composantes et de la progressivité des impôts et des transferts monétaires (OCDE, 2012 ; Joumard, Pisu et Bloch, 2012). Un enseignement majeur tiré des pays de l'OCDE nous apprend que la progressivité fiscale explique l'impact redistributif de l'impôt davantage que ce que les ratios recettes fiscales/PIB laissent suggérer. Plusieurs pays affichant un ratio élevé impôts/PIB présentent un impact redistributif plus faible en raison de niveaux plus bas de progressivité fiscale. La faiblesse de l'impact trouve son origine dans trois différents canaux : (i) la combinaison des prélèvements fiscaux favorisant les taxes à la consommation et les cotisations de sécurité sociale par rapport aux impôts plus progressifs perçus sur les revenus des particuliers, la fortune et l'héritage ; (ii) la progressivité limitée des barèmes de l'impôt, en particulier sur certains types de déductions ou de revenus tels que les produits d'intérêts, les intérêts hypothécaires et les dons à des organisations caritatives, en particulier dans les pays nordiques ; et (iii) l'accent mis sur les dépenses fiscales qui favorisent les groupes à hauts revenus (OCDE, 2012).

Le FMI (2014) procède à un examen complet des données disponibles de l'impact de la politique budgétaire sur les inégalités dans les économies des pays avancés et des pays en développement. Ses conclusions montrent que l'impôt direct sur le revenu et les transferts ont réduit les inégalités dans les pays avancés d'un tiers en moyenne. En conséquence, le coefficient de Gini du revenu du marché a régressé d'environ 14 points de pourcentage en 2005. La réduction opérée par le biais de l'impôt sur le revenu est même plus importante que les transferts soumis à des conditions de ressources. L'impact redistributif de la politique budgétaire a été atténué par la réduction considérable des bénéfiques et la réduction de la progressivité des impôts. Il en a résulté une baisse de la variation en pourcentage du coefficient de Gini du revenu du marché, compensé par les impôts, qui est passé de 16,9 % durant les années 1985-1995 à 10,9 % dans les années 1985-2005. Les variations en pourcentage des transferts ont également baissé, passant de 46,7 % à 34,4 % durant les mêmes périodes. La conclusion principale du FMI est que les disparités de revenus observées dans l'ensemble des régions du monde durant la période 1990-2010, en particulier entre les deux régions les plus inégalitaires (Afrique subsaharienne et Amérique latine et Caraïbes) et les deux régions les plus égalitaires (pays émergents d'Europe et économies avancées) peuvent s'expliquer par des différences dans les niveaux et les composantes de l'impôt, des dépenses publiques et des institutions du marché du travail (FMI, 2014).

### 7.5.2 Méthodologie, données et sources de données

Différentes variantes d'indicateurs de croissance, de prélèvements fiscaux et de dépenses sociales ont été utilisées pour analyser la relation entre les inégalités de revenus, les politiques budgétaires et leur effet redistributif. La ventilation des politiques budgétaires selon ses composantes offre une bonne occasion d'examiner l'impact de chaque instrument sur les inégalités. Ceci est conforme à l'approche de Salotti et Trecroci (2015) et de Cevik et Correa-Caro (2015).

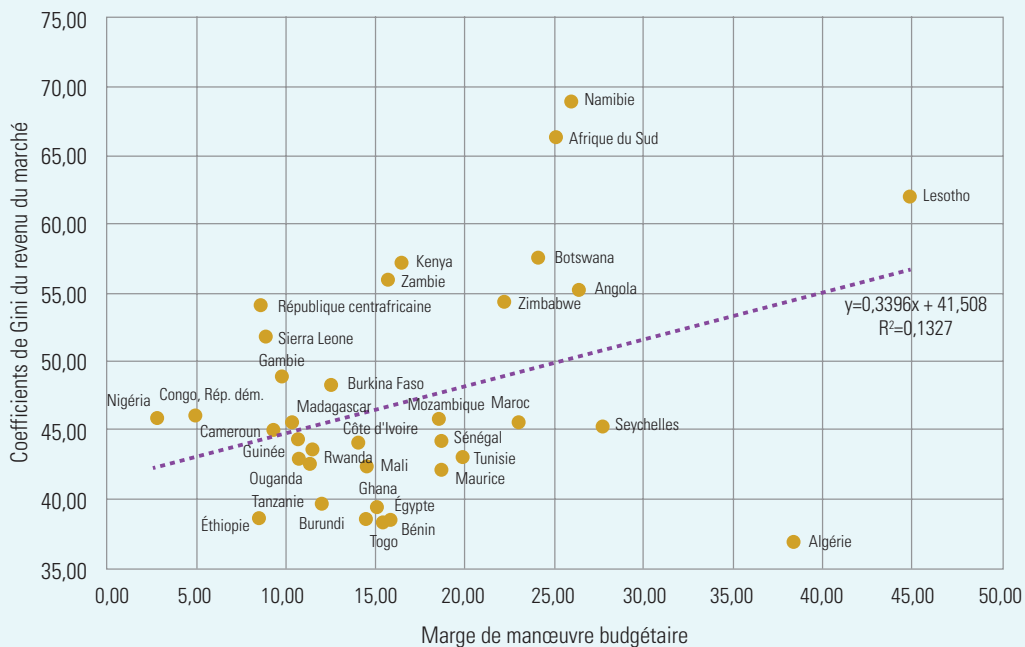
S'appuyant sur des données de panel provenant de 41 pays africains avec au moins deux points de données entre 1990 et 2012, la méthode ordinaire des moindres carrés a été retenue pour estimer les divers paramètres. Le modèle est exécuté sur 145 points de données. La variable dépendante est le coefficient de Gini, extrait de l'Ensemble de données mondial normalisé sur les inégalités de revenus (SWIID), version 5. Les variables explicatives sont indiquées dans les équations 1 et 2 ci-dessous. Une analyse de sensibilité sur l'impact des variables uniquement budgétaires est également fournie.

$$\text{Gini} = \beta_0 + \beta_1 \text{fd} + \beta_2 \text{g} + \beta_3 \text{rr} + \beta_4 \text{av} + \beta_5 \text{mv} + \beta_6 \text{sv} + \beta_7 \text{tr} + \beta_8 \text{st} + \beta_9 \text{he} + \beta_{10} \text{xr} + \beta_{11} \text{op} + \beta_{12} \text{ms} + \mu \quad (1)$$

$$\text{Gini} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{tr} + \alpha_2 \text{st} + \alpha_3 \text{tgs} + \alpha_4 \text{cid} + \alpha_5 \text{tit} + \alpha_6 \text{tip} + \Omega \quad (2)$$

Où : Gini = coefficient de Gini ; fd = redistribution budgétaires mesurée comme la différence entre le coefficient de Gini du revenu du marché et le coefficient de Gini net extraits de l'ensemble de données SWIID, version 5 ; g = croissance du PIB ; rr = part de la rente de ressources naturelles dans le PIB ; av = valeur ajoutée agricole en pourcentage du PIB ; mv = valeur ajoutée manufacturière en pourcentage du PIB ; sv = valeur ajoutée des services en pourcentage du PIB ; tr = ratio recettes fiscales/PIB ; st = subventions et transferts en part des dépenses totales ; he = dépenses de santé par habitant ; xr = ressources externes consacrées à la santé en part du montant total des dépenses de santé ; op = frais et débours divers en part des dépenses privées de santé ; et ms = années de scolarisation moyennes. Autres variables : tgs = taxes sur les biens et services en part des recettes ; cid = droits de douane et autres droits d'importation en % des recettes fiscales ; tit = taxes sur le commerce international en % des recettes ; et tip = taxes sur les revenus, bénéfiques et plus-values en % des recettes.  $\beta_1$  et  $\alpha_i$  sont des paramètres estimés ;  $\mu$  et  $\Omega$  sont des termes d'erreur.

**FIGURE 7.7** Corrélation entre la marge de manœuvre budgétaire et les coefficients de Gini du revenu du marché (moyennes)



**Source :** Calculs de l'auteur à partir de données provenant de la base de données des Indicateurs du développement dans le monde consultée en décembre 2016.

Les chiffres du coefficient de Gini proviennent de l'Ensemble de données mondial normalisé sur les inégalités de revenus (SWIID), version 5. D'autres variables proviennent de la base de données des Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, à l'exception de celles fournies par la base de données du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) sur les variables liées à la santé.

### 7.5.3 Analyse des résultats empiriques et options de politiques

En Afrique, au cours de la période 1990-2013, les données disponibles tirées de l'analyse bivariée sur la relation entre d'une part, la marge de manœuvre budgétaire et d'autre part, les valeurs moyennes du coefficient de Gini du revenu du marché et du coefficient de Gini net (après prélèvements fiscaux et transferts) suggèrent l'existence de certains éléments de régressivité fiscale. Les coefficients de Gini sont positivement corrélés à la marge de manœuvre budgétaire (figure 7.7)<sup>16</sup>. Tous les pays affichant un ratio des recettes fiscales rapportées au PIB d'au moins 20 % (à l'exception de l'Algérie, du Maroc et des Seychelles) présentent des inégalités de revenus (coefficient de Gini du revenu du marché et coefficient de Gini net) supérieurs à 0,5. Ces pays (Algérie, Maroc et Seychelles) ne sont ni richement dotés en ressources naturelles ni largement dépendants des matières premières pour leurs exportations et leurs revenus. La nécessité d'améliorer les revenus des industries non extractives en réduisant la forte dépendance des gouvernements à l'égard des recettes du secteur extractif dans des pays tels que le Nigéria ou la République démocratique

<sup>16</sup> La relation entre la marge de manœuvre budgétaire et les inégalités de revenus est identique pour le calcul du coefficient de Gini du revenu du marché et du coefficient de Gini net ; seul le coefficient de Gini net est présenté ici.

du Congo pourrait contribuer à inverser cette relation positive. Ceci requiert également une amélioration de la progressivité de l'impôt dans des pays ayant suffisamment de marge de manœuvre budgétaire et affichant de fortes inégalités de revenus, comme le Lesotho, la Namibie, l'Afrique du Sud, l'Angola et le Zimbabwe. Le coefficient de détermination établi à 13,3 % est relativement élevé, tandis que les coefficients de corrélation pour les mesures des coefficients de Gini brut et net sont supérieurs à 0,36. À cette fin, un système d'impôts progressif et une diversification des recettes de l'État en dehors du secteur extractif pourraient contribuer à réduire les inégalités sur le continent.

Les données disponibles tirées de l'analyse multivariée confirment également la nature régressive des recettes fiscales en Afrique. La relation entre le ratio des recettes fiscales rapportées au PIB et les inégalités de revenus demeure positive, mais n'est pas statistiquement significative. C'est peut-être le résultat du faible ratio recettes fiscales/PIB en Afrique. Étant donné que l'amélioration des recettes renforce la capacité et la flexibilité de l'État pour opérer des choix en matière de dépenses qui ont un grand impact sur la pauvreté et les inégalités, en particulier dans le domaine de la santé, de l'éducation et des services sociaux, il est important d'encourager le puissant levier des politiques budgétaires en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités. À cet égard, l'élargissement de l'assiette fiscale dans les pays africains demeure indispensable. Ceci impliquerait une application plus rigoureuse des leviers fiscaux existants et la perception de nouveaux impôts (Oduola, 2006), notamment par l'augmentation des taux marginaux d'imposition et par l'intégration du secteur informel dans la base imposable de manière à décourager les activités économiques souterraines. Les politiques favorables à la croissance économique augmentent également la base d'imposition de l'économie.

La rente totale des ressources naturelles en part du PIB semble avoir de faibles retombées sur les inégalités<sup>17</sup>. Compte tenu de l'isolement de ce secteur du reste de l'économie, de la persistance du syndrome hollandais (ou la malédiction des ressources naturelles), de la concentration de la propriété des actifs et des pertes d'efficacité qui y sont associées, on peut s'attendre à ce que la rente des ressources naturelles soit un facteur d'inégalités de revenus. Étant donné la thématique du développement durable et les importants flux de ressources provenant de ce secteur, il est impératif de s'assurer que la rente des ressources naturelles pourvoie aux besoins des générations actuelles et futures et exerce une influence majeure sur la réduction des inégalités. Le découplage des recettes de l'État et des ventes du secteur extractif pourrait contribuer à éviter les variations de revenus tirés des matières premières, telles que la baisse actuelle des prix des matières premières. L'augmentation des recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés contribue à renforcer la progressivité de l'impôt. Elle diffuse également le concept de citoyenneté budgétaire dans les différents pays. La citoyenneté budgétaire favorise la redevabilité et la transparence dans l'utilisation des deniers publics, tant au niveau des dépenses que des recettes. Les contreparties dans la gestion fiscale contribuent également à augmenter et faciliter les recettes dans les pays. La nécessité de découpler les recettes de l'État et celles du secteur extractif est encore renforcée par l'indice d'efficacité de la redistribution budgétaire, qui est positif et statistiquement significatif à 1 %. Une augmentation de 1 % du niveau de la redistribution budgétaire accroît les inégalités de revenus de 1,7 %. Ceci est clairement le fait de politiques distributives régressives. La plupart des avantages de la redistribution vont aux riches, non aux pauvres. Un examen approfondi des politiques et stratégies redistributives est indispensable pour inverser la nature régressive de la redistribution budgétaire en Afrique.

---

<sup>17</sup> Les rentes totales des ressources naturelles sont la somme des rentes du pétrole, du gaz naturel du charbon et du lignite, et des rentes minières et forestières, telles que définies dans les Indicateurs du développement dans le monde. Le regroupement des différentes rentes de ressources naturelles, dans divers contextes en termes d'intensité de capital et de main d'œuvre et de relations avec le reste de l'économie estompe l'impact sur les inégalités.

La mise en œuvre des subventions et des transferts semble rapporter des dividendes. Elle apparaît comme un facteur d'égalisation : la relation entre les subventions et transferts d'une part, et la réduction des inégalités de revenus et des inégalités économiques d'autre part, est statistiquement établie, à un niveau de signification de 1 %. Ceci tend à confirmer les conclusions de Younger, Myamba et Mdadila (2016) sur l'incidence budgétaire en République-Unie de Tanzanie. L'amélioration de la conception et de l'efficacité opérationnelle des subventions et des transferts, notamment par un meilleur ciblage, pourrait contribuer à réduire davantage les inégalités de revenus ainsi que les inégalités économiques en Afrique.

La croissance du PIB semble également agir comme un facteur d'égalisation. Une augmentation de 1 % de la croissance économique réduit les inégalités de 0,45 %. Une analyse structurelle de la croissance montre que la valeur ajoutée du secteur manufacturier, de l'agriculture et des services contribue à atténuer les inégalités en Afrique. Les résultats relatifs à la valeur ajoutée du secteur manufacturier et de l'agriculture sont établis à un niveau de signification de 5 %, et ceux de la valeur ajoutée des services à 10 %. La force relative de la valeur ajoutée du secteur manufacturier est la plus prononcée, suivie par celle de l'agriculture. Ceci tend à appuyer les conclusions du FMI (2011) qui font valoir que la croissance s'égalise dès que les opportunités d'emplois dans les zones rurales et l'intensité de la main d'œuvre dans le secteur manufacturier s'améliorent.

Les années de scolarisation moyennes aussi bien que les ressources externes des services de santé en pourcentage du montant total des dépenses de santé n'ont pas d'effet significatif sur les inégalités. Toutefois, les frais et débours divers par rapport au total des dépenses privées paraissent être un puissant facteur d'égalisation. Une augmentation de 1 % des frais et débours divers réduit les inégalités de revenus de 0,22 % et est statistiquement établie à un niveau de signification de 1 %. Ceci ne saurait s'appliquer de manière généralisée, notamment en ce qui concerne les pauvres et les marginalisés qui pourraient ne pas être en mesure d'engager des frais et débours divers, comme cela a été démontré dans le cas de la couverture de santé universelle à Maurice, en Égypte et en Tunisie. Le coefficient de corrélation de -0,216 indique que l'amélioration du taux de transition de l'enseignement primaire vers l'enseignement secondaire de premier cycle entre 1999 et 2013 tend à réduire les inégalités. Au moyen d'investissements substantiels dans des services accessibles et de qualité en matière d'éducation et de santé, la politique budgétaire est au carrefour de la réduction simultanée de la pauvreté et des inégalités en Égypte, en Tunisie, à Maurice et au Maroc. La politique budgétaire pourrait également être utilisée pour accroître de manière proactive les opportunités d'emploi, moderniser les économies de ces pays et maintenir en place des mécanismes de protection sociale efficaces et bien ciblés bénéficiant aux populations marginalisées. L'approfondissement des programmes d'acquisition de compétences pour les travailleurs non qualifiés et non instruits est d'une importance cruciale pour s'attaquer aux inégalités.

Il est indispensable que les instruments fiscaux deviennent un facteur d'égalisation. La comparaison entre les deux ordonnées à l'origine des deux modèles illustrés dans le tableau 7.4 indique une plus faible fonction de réponse du coefficient de Gini lorsque toutes les variables explicatives sont des instruments de politique budgétaire, contrairement au cas où celles-ci représentent une fraction des variables explicatives. Lorsque les variables décrivant les impôts et les transferts sont regroupées, seuls les impôts sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital sont statistiquement significatifs. Ceci confirme une fois de plus que les impôts sont généralement régressifs sur le continent, ce qui suggère que l'impôt sur le revenu a une plus grande incidence

**TABLEAU 7.4** Résultats de régressions obtenues à l'aide du coefficient de Gini comme variable dépendante

Variable	Modèle 1	Modèle 2
Ordonnée à l'origine	79,052 (5,892)*	26,724 (3,971)*
Ratio des recettes fiscales au PIB (tr)	0,117 (0,860)	0,148 (0,688)
Distribution budgétaire (df)	1,661 (4,020)*	
Subventions et transferts en pourcentage du total des dépenses (st)	-0,0001 (2,993)*	-0,0001 (1,262)
Part de la rente de ressources naturelles dans le PIB (rr)	-0,068 (0,670)	
Croissance du PIB (g)	-0,455 (1,601)***	
Valeur ajoutée agricole en pourcentage du PIB (av)	-0,262 (2,013)**	
Valeur ajoutée manufacturière en pourcentage du PIB (mv)	-0,332 (2,046)**	
Part des services en pourcentage du PIB (sv)	-0,252 (1,778)**	
Années de scolarisation moyennes (ms)	0,658 (1,388)	
Ressources externes de santé en pourcentage du total des dépenses de santé, (xr)	0,069 (1,064)	
Frais et débours divers en pourcentage des dépenses privées sur la santé (op)	-0,219 (5,421)*	
Dépenses de santé par habitant (he)	-0,008 (0,953)	
Taxes sur les biens et services en pourcentage du revenu (tgs)		0,081 (0,663)
Droits de douane et autres droits appliqués à l'importation en pourcentage des recettes fiscales (cid)		0,155 (1,085)
Impôts sur le commerce international en pourcentage des recettes (tit)		-0,055 (0,382)*
Impôts sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital en pourcentage des recettes (tip)		0,588 (4,550)*
<b>Statistiques estimées</b>		
R au carré (R <sup>2</sup> ) ajusté	0,712	0,513
Statistique F	14,817*	9,132*

**Remarques :** Les chiffres en parenthèses sont des statistiques t ; \* , \*\* et \*\*\* indiquent respectivement des niveaux de signification de 1, 5 et 10 %.

sur les groupes à faible revenu dans la mesure où son impact l'emporte sur les impôts sur les bénéfices des sociétés et les gains en capital. Cette constatation fait ressortir l'urgence nécessaire d'une réforme du système fiscal en Afrique. La réduction des inégalités de revenus nécessite l'accroissement de la progressivité du système fiscal, notamment en augmentant les taux d'imposition marginaux supérieurs, en réduisant les tranches d'impôt et en éliminant les niches et les exonérations fiscales, en particulier les exonérations temporaires d'impôt et les incitations fiscales accordées aux sociétés multinationales. L'élargissement de l'assiette de l'impôt face à l'étendue du secteur informel exige de valoriser l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée et d'intégrer les nombreux acteurs qui évoluent hors des leviers fiscaux dans la base d'imposition de nombre de pays africains. La fiscalité doit être réorientée vers la classe moyenne et les hauts revenus, alors que les dépenses publiques doivent cibler les familles pauvres, les personnes âgées, les chômeurs et les populations marginalisées. Les contributions sociales en sont à leurs balbutiements dans de nombreux pays africains. Par conséquent, elles doivent être revues et renforcées dans les secteurs public et privé, afin qu'elles puissent promouvoir l'équité sociale et permettre le lissage des revenus dans le temps, tout au long du cycle de vie, en particulier durant la vieillesse ou pendant les périodes de chômage ou de sous-emploi.

## 7.6 Conclusions

À l'ère du Programme de développement durable à l'horizon 2030, s'attaquer aux inégalités n'est pas seulement crucial pour la stabilité politique et la cohésion sociale. Cela relève tout autant d'une pratique judicieuse de l'économie et constitue un impératif de développement. Cependant, des systèmes fiscaux régressifs caractérisés par une incidence élevée sur les groupes à faible revenu, des niveaux très bas d'impôts et de dépenses sociales et des effets de répartition des revenus non équitables induits par les instruments budgétaires limitent l'impact redistributif de la politique budgétaire en Afrique. Le volume et le niveau des dépenses publiques et de la couverture des transferts dépendent du total des revenus mobilisés. L'élargissement de la marge de manœuvre budgétaire (ratio recettes fiscales/PIB), qui passerait de son taux actuel de 17 % à plus de 30 % et la mise en place d'une combinaison optimale de mesures budgétaires appropriées sont hautement souhaitables pour infléchir l'horizon de la redistribution budgétaire et promouvoir la citoyenneté budgétaire. Qui plus est, l'accroissement de l'accès aux services sociaux et la mise en œuvre d'une protection sociale efficace sont réalisables en Afrique, tant sur le plan budgétaire, technique que politique.

Les analyses bivariées et multivariées font ressortir la nature régressive des prélèvements fiscaux en Afrique, bien que cela ne soit pas statistiquement établi. L'impact de la rente des ressources naturelles, sur laquelle repose la plupart des économies africaines, sur les inégalités demeure faible. Cette conclusion importante implique qu'il est urgent de découpler les recettes de l'État et celles du secteur extractif. La relation positive entre l'indice d'efficacité de la redistribution budgétaire et les inégalités de revenus constitue une nouvelle énigme à résoudre, à savoir qu'une augmentation de 1 % du niveau de la redistribution budgétaire accroît l'inégalité de revenus de 1,7 %, ce qui indique la présence de politiques redistributives régressives qui accordent aux riches plus d'avantages qu'aux pauvres. La croissance du PIB apparaît comme un facteur d'égalisation à cet égard, une augmentation de 1 % de la croissance économique réduisant les inégalités de 0,45 %.

Si elles étaient correctement formulées et mises en œuvre, les politiques budgétaires pourraient être des outils efficaces qui permettraient de limiter, directement et indirectement, l'inégalité de revenus en Afrique. Premièrement, des politiques budgétaires favorisant l'équité sont bonnes en soi parce qu'elles ont un impact direct sur la réduction des inégalités de revenus. Deuxièmement, elles servent également à contrôler d'autres moteurs des inégalités de revenus en renforçant l'accès à des services de qualité en matière d'éducation, de santé et de logement, à resserrer les écarts salariaux, à renforcer les capacités de l'administration fiscale et à promouvoir un processus budgétaire participatif, transparent et responsable. Par nécessité, les gouvernements africains doivent intégrer à leurs stratégies nationales de développement des politiques budgétaires progressistes visant à influencer positivement la redistribution des revenus, y compris par les biais de plans nationaux de développement et de budgets annuels. À cette fin, il est primordial que les gouvernements africains s'attachent à promouvoir une croissance économique qui soit génératrice d'équité. En règle générale, la politique budgétaire doit contribuer à une croissance plus riche en emplois, en étant renforcée par des compétences avancées et pilotée par le capital humain. Une telle croissance est porteuse de promesses pour l'avenir, en termes de durabilité, de prospérité partagée, de cohésion sociale et d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire.



## RÉFÉRENCES

- Aldana, A.M. et S. El Fassi.** 2016. Tackling Regional Inequalities in Tunisia. Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement, Note d'information n° 84. Avril 2016.
- Atkinson, A., T. Piketty et E. Saez.** 2011. Top Incomes in the Long-Run of History. *Journal Economic Literature*, 49 (1), p. 3–71.
- BAfD (Banque africaine de développement), CEA (Commission économique pour l'Afrique), UA (Union africaine) et PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement).** 2011. Évaluation des progrès accomplis en Afrique dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : Rapport OMD 2011. Addis Abeba.
- BAfD (Banque africaine de développement).** 2011. Poverty and Inequality in Tunisia, Morocco and Mauritania. Economic Brief. Disponible à l'adresse suivante : [www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/North%20Africa%20Poverty%20Anglais%20Ok\\_North%20Africa%20Quarterly%20Analytical.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/North%20Africa%20Poverty%20Anglais%20Ok_North%20Africa%20Quarterly%20Analytical.pdf).
- Bagaka, O.** 2008. Fiscal Decentralisation in Kenya: The Constituency Development Fund and the Growth of Government. Document rédigé pour présentation à la 20<sup>e</sup> Conférence annuelle de l'ABFM (Association for Budgeting and Financial Management), 23-25 octobre 2008, Chicago.
- Banque mondiale.** 2015. Kenya Devolution: Working paper – Summary Overview. Février 2015, Disponible à l'adresse suivante : [www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/08/07/09224b082c25763/1\\_0/Rendered/PDF/Kenya000Enhanc0t000Summary0overview.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/08/07/09224b082c25763/1_0/Rendered/PDF/Kenya000Enhanc0t000Summary0overview.pdf).
- Banque mondiale.** 2016. Indicateurs du développement dans le monde. Disponible sur l'adresse suivante : <http://data.worldbank.org/indicator/SI.DST.05TH.20> (octobre 2016).
- Barro, R.** 2000. Inequality and growth in a panel of countries. *Journal of Economic Growth* 5: 5-32.
- \_\_\_\_\_. 2008. Inequality and growth revisited. *Asian Development Bank Working Paper* n° 11.
- Becker, G. S. et K. M. Murphy.** 2007. The Upside of Income Inequality. *American* 1 (4), Mai/juin 2007.
- Beegle, K., L. Christiaensen, A. Dabalen, et I. Gaddis.** 2016. Poverty in a Rising Africa. Washington, D.C. : Groupe de la Banque mondiale.
- Benhabib, J., A. Bisin et S. Zhu.** 2011. The Distribution of Wealth and Fiscal Policy in Economies with Finitely Lived Agents. *Econometrica*, Econometric Society, 79(1), 123-157.
- Bertola, G.** 2010. Inequality, integration, and policy: issues and evidence from EMU. *Journal of Economic Inequality* 8, 345-365.
- Bhatti, A. A., H.A. Naqvi et Z. Batool.** 2012. Fiscal Policy and its Role in Reducing Income Inequality : A CGE Analysis for Pakistan. Disponible sur l'adresse : <http://pide.org.pk/psde/pdf/AGM30/papers/Fiscal%20Policy%20and%20Its%20Role%20in%20Reducing%20Income%20Inequality.pdf>
- Boonperm, J., J. H., Haughton et S.R. Khandker.** 2009. Does the Village Fund Matter? *Policy Research Working Paper Series* 5011. Washington D.C. : Banque mondiale.
- Bouvet, F.** 2010. EMU and the dynamics of regional per capita income inequality in Europe. *The Journal of Economic Inequality*, 8(3), 323-344.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique), UA (Union africaine), Banque africaine de développement (BAfD) et PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement).** 2014. Évaluation des progrès accomplis en Afrique dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : analyse de la position commune africaine sur le programme de développement pour l'après-2015.
- Cevik, S. et C. Correa-Caro.** 2015. Growing (Un)equal: Fiscal Policy and Income Inequality in China and BRIC+. *Document de travail du FMI* WP/15/68.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement).** 2012. *Le rôle de la politique budgétaire dans la répartition des revenus*. Rapport sur le commerce et le développement, 2012. Genève.
- Conard, E.** 2016. *The Upside of Inequality: How Good Intentions Undermine the Middle Class*. New York: Penguin Group.
- Cornia, G. A.** (2015). Income Inequality Levels, Trends and Determinants in Sub-Saharan Africa: an overview of the main changes. A technical report on the UNDP's Project on Inequality in SSA, 28 février 2015.
- De Freitas.** 2012. Inequality, the politics of redistribution and the tax mix. *Public Choice*, 151 (3), 611–630.
- Duclos, J. et A. Verdier-Chouchane.** 2011. Growth, Poverty and Inequality in Mauritius and South Africa. *ADB Africa Economic Brief*, 2, (3).
- Easterly, W.** 2007. Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument. *Journal of Development Economics*, 84 (2007) 755–776.
- Feld, L.P., J. Schnellenbach.** 2014. Political institutions and income (re)distribution: evidence from developed economies. *Public Choice*, 159(3-4): 435-455.
- FMI (Fonds monétaire international).** 2011. World Economic Outlook, Washington D.C. : FMI.
- \_\_\_\_\_. 2014. Fiscal policy and income inequality. *IMF Policy Paper*, 23 janvier 2014.
- \_\_\_\_\_. 2016. Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Fiche technique. 8 avril 2016.
- International Budget Partnership. 2012. Open Budget Survey 2012. Open Budget Transforms Lives. International Budget Partnership. Disponible à l'adresse suivante : <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

- Joumard, I., M. Pisu et D. Bloch.** 2012. Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers across OECD Countries. *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 926. Publication de l'OCDE.
- Lipton, D.** 2013. Fiscal Policy and Income Inequality. Discours prononcé au Peterson Institute for International Economics, le 13 mars 2013. Disponible à l'adresse suivante : [www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp031314](http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp031314)
- Marreo, G.A. et J.G. Rodríguez.** 2013. Inequality of opportunity and growth. *Journal of Development Economics* 104, 107-122.
- McCall, L. et C. Percheski.** 2010. Income Inequality: New Trends and Research Directions. *Annual Review of Sociology*, 36: 329-347.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).** 2008. Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE. Paris.
- Odusola, A.** 2006. Tax Policy Reform in Nigeria. UN-WIDER Research Paper No. 2006/03. Janvier 2006.
- \_\_\_\_\_. 2015. Fiscal Space, Poverty and Inequality in Africa. Document présenté lors de la Conférence économique africaine 2015. Novembre 2015, Kinshasa.
- ONU (Organisation des Nations Unies).** 2015. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York.
- OIT (Organisation internationale du Travail).** 2008. Rapport sur le travail dans le monde 2008. Les inégalités de revenu à l'heure de la mondialisation financière. Juin 2009. Genève : ILO.
- Oxfam.** 2016. An Economy for the 1%: How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped. 210 Oxfam Briefing Paper, 18 janvier 2016.
- Piketty, T.** 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 2015. Putting distribution back at the center of economics: reflections on capital in the twenty-first century. *Journal of Economic Perspectives*, 29(1), 67-88.
- Piketty, T. et E. Saez.** 2006. The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective. NBER Working Paper no 11955, janvier 2006.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement).** 2009. *Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development*. Rathin Roy et Antoine Heuty, éd. New York : PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Humanity Divided: Confronting inequality in developing countries*. New York : PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Humanity Divided: Confronting inequality in developing countries*. New York : PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Africa Human Development Report 2016: Accelerating Gender Equality and Women's Empowerment in Africa*. New York: PNUD Bureau Régional pour l'Afrique.
- Ramos, X. et O. Roca-Sagalés.** 2008. Long-term effects of fiscal policy on the size and distribution of the pie in the UK. *Fiscal Studies* 29(3), 387-411.
- Reid-Henry, S.** 2015. *The Political Origins of Inequality – Why a More Equal World is Better for Us All*. Chicago : University of Chicago.
- Robalino, D.A. et P.G. Warr.** 2006. Poverty Reduction through Fiscal Restructuring: An Application to Thailand, *Journal of the Asia Pacific Economy*, 11(3) 249-267.
- Salotti, S. et C. Trecroci.** 2015. Can fiscal policy mitigate income inequality and poverty? Disponible à l'adresse suivante : [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2379441](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2379441)
- FIAS (Foreign Investment Advisory Service).** 2006. Sector Study of the Effective Tax Burden: Lesotho. Foreign Investment Advisory Service. A joint service of the International Finance Corporation and World Bank.
- Solt, F.** 2009. Standardizing the World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly*, 90:231-242.
- Stiglitz, J.E.** 2012. Market Failures in the Financial System. New Vision. Disponible à l'adresse suivante : [www.newvision.co.ug/news/633096-market-failures-in-the-financial-system.html](http://www.newvision.co.ug/news/633096-market-failures-in-the-financial-system.html)
- \_\_\_\_\_. 2015. *The Great Divide – Unequal Societies and What We Can Do About Them*. New York: W.W. Norton and Company.
- Tanzi, V.** 2000. Os determinantes fundamentais da desigualdade, pobreza e crescimento. In *Distribuicao de riqueza e crescimento economico*, Estudo NEAD 2, Brazilia.
- Trablelsi, S.** 2013. Regional Inequality of Education in Tunisia: An Evaluation by the Gini Index, *Region et Development* 37.
- Verme, P., B. Milanovic, S. Al-Shawarby, S. El Tawila, M. Gadallah et E.A. El-Majeed** (2014). Inside Inequality in the Arab Republic of Egypt. *Facts and Perceptions across People, Time, and Space*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Wang, C., G. Wan et D. Yang** (2014). Income Inequality in the People's Republic of China: Trends, Determinants and Proposed Remedies. *Journal of Economic Surveys*, 28(4) 686-708.
- Yao, G. A.** 2007. Fiscal Decentralisation and Poverty Reduction Outcomes: Theory and Evidence. Dissertation, Georgia State University. Disponible à l'adresse : [http://scholarworks.gsu.edu/econ\\_diss/26](http://scholarworks.gsu.edu/econ_diss/26)
- Younger, S.D., F. Myamba et K. Mdadila.** 2016. Fiscal Incidence in Tanzania. *Africa Development Review*, 28, 3: 264-276.