

**Les outils fiscaux et budgétaires en Afrique sub-saharienne :  
contraintes ou opportunités pour la lutte contre la pauvreté et une  
meilleure équité ?**

Sandrine Mesplé-Somps, IRD, DIAL, Paris

DIAL  
4 rue d'Enghien  
75 018 Paris  
France  
Tél : 33 1 53 24 14 69  
mesple@dial.prd.fr  
Juin 2008

## **Les outils fiscaux et budgétaires en Afrique sub-saharienne : contraintes ou opportunités pour la lutte contre la pauvreté et une meilleure équité ?**

**Résumé :** Cet article fait le point sur l'origine de la fiscalité et des politiques budgétaires des pays d'Afrique sub-saharienne. Il est montré que la mise en place des systèmes fiscaux africains remonte à la colonisation et que, presque 50 ans d'indépendance et les réformes des années 80 à aujourd'hui en ont peu modifié la structure. Puis, nous discutons pourquoi il y a cette persistance alors même que les principes régissant les systèmes fiscaux dans les pays africains sont peut-être en contradiction avec les objectifs de développement dorénavant orientés vers des questions distributives de pauvreté et d'inégalité.

### *Introduction*

On ne peut comprendre et analyser le fait fiscal et budgétaire en Afrique sub-saharienne aujourd'hui sans suivre le fil historique qui relie les grandes étapes de la colonisation aux problématiques contemporaines. L'objet de cet article est ainsi de décrire l'histoire de la construction des systèmes fiscaux en Afrique sub-saharienne puis de rendre compte des contradictions actuelles entre les objectifs de développement qui s'orientent vers la lutte contre la pauvreté voire vers une plus grande équité et les rôles assignés aux politiques fiscales et budgétaires dans les politiques de développement.

Nous montrons premièrement que les caractéristiques structurelles des outils fiscaux et budgétaires remontent à la colonisation et que les réformes libérales des programmes d'ajustement structurel ont eu du mal à les infléchir. Deuxièmement les fondements des politiques fiscales et budgétaires en Afrique ont peu évolué depuis les années 1990. C'est ainsi

que le principe de neutralité fiscale reste le principe fondateur des réformes fiscales actuelles et que les outils fiscaux et budgétaires sont actuellement pensés comme des outils prioritairement au service de la croissance. Cela permet de comprendre en partie pourquoi la fiscalité est peu mobilisée dans la lutte contre la pauvreté dorénavant au centre des objectifs des politiques de développement.

## **1 Les fondements des systèmes fiscaux et budgétaires contemporains d'Afrique au sud du Sahara**

### *1.1 Des origines coloniales*

En Afrique au sud du Sahara, la mise en place des systèmes fiscaux et budgétaires remonte à la colonisation. Deux principes ont gouverné les politiques fiscales et budgétaires : i/ l'outil fiscal devait être un vecteur essentiel des bienfaits du développement de la modernisation<sup>1</sup> ; ii/ les dépenses publiques courantes et d'investissement réalisées dans les colonies devaient entièrement être financées par les fonds collectés localement, les colonies devaient donc assurer leur autonomie financière. Ainsi, la collecte de recettes publiques avait pour objectif de financer dans leurs intégralités les dépenses publiques locales courantes afférentes aux fonctionnements des structures publiques (écoles, dispensaires de santé, ...) ainsi que les infrastructures publiques de plus amples envergures telles que les ports et grands axes routiers.

Comme le soulignent Bush et Maltby (2004), les colonisateurs ont dès le départ été confronté à la difficulté de lever des taxes directes, soit du fait de la faible monétisation des économies, soit du fait de la forte opposition de la part des populations noires à vouloir payer des impôts directs. En outre, la volonté d'utiliser les territoires africains comme pourvoyeurs de matières premières aux

---

<sup>1</sup> Ce principe a principalement été énoncé et conceptualisé par Lugard, gouverneur général du Nigeria de 1912 à 1919 et principal concepteur du système de l'*indirect rule* britannique, les obligations fiscales devant enseigner les bienfaits de la modernité d'une administration et d'une société bien organisée aux colonisés.

industries métropolitaines a fortement favorisé les cultures de rente (coton, cacao, café, huile de palme, arachide) et l'extraction minière. Dès le départ, il a toujours été plus facile de taxer les échanges commerciaux (à l'export et à l'import), même si les administrateurs coloniaux s'accordaient à penser qu'un système fiscal assis sur les activités locales était préférable. C'est ainsi que les droits de porte et les prélèvements indirects ont toujours constitués l'essentiel des prélèvements fiscaux. Selon Morel (1902) rapporté dans Bush & Maltby (2004), les taxes sur les alcools représentaient entre 45 et 75% des revenus fiscaux prélevés dans les colonies européennes d'Afrique de l'Ouest. Plus précisément, dans le système colonial français, les deux tiers des recettes provenaient de taxes sur les échanges commerciaux entre les colonies et le reste du monde, le tiers restant étant issu des taxes collectées localement (Huillery, 2006).

Dans les territoires colonisés par la France, il existait deux niveaux de structures administratives, un gouvernement central et les colonies, et donc deux types de budget public : le budget fédéral qui alimentait les dépenses du gouverneur général, des services centraux ainsi que les grands travaux d'infrastructure ; et les budgets des colonies en charge des dépenses locales de santé, d'éducation, d'entretien des routes, ... Les recettes des budgets des colonies provenaient exclusivement des taxes collectées localement (Huillery, 2006). Bien que la collecte de ces taxes locales a été confiée aux chefs locaux<sup>2</sup> et qu'une partie d'entre elles a été allouée au financement de dépenses publiques locales, les populations locales ont majoritairement été réticentes aux prélèvements fiscaux. Cela tient probablement à plusieurs facteurs. La fiscalité est restée, quoiqu'il en soit et malgré certains principes affichés, au pouvoir discrétionnaire des administrateurs coloniaux. *In fine*, une part relativement faible des budgets coloniaux a été consacrée aux dépenses locales : dans le cas français, selon les calculs de Huillery (2006),

---

<sup>2</sup> Cela était aussi le cas dans le cas des colonies britanniques.

seulement 20% du budget des colonies ont été destinés aux dépenses d'éducation et de santé et 14% aux travaux publics locaux, 57% étant réservés aux dépenses de l'administration coloniale (en moyenne sur la période 1907-1930). Ces dépenses ont été par ailleurs assez inégalement réparties, les prélèvements fiscaux locaux étant réalloués entre les colonies alors que les budgets centraux alimentés essentiellement par les droits de portes finançaient prioritairement les zones portuaires et côtières ainsi que des grands axes d'acheminement des produits de rentes vers les ports.

Comme nous venons de l'exposer, le système fiscal colonial a été structuré par l'économie coloniale. Réciproquement, cette dernière a été façonnée par la question du prélèvement fiscal dans les colonies. En effet, la pression à payer des taxes aux autorités locales mises en place par les colonisateurs ont obligé les Africains à travailler dans les activités agricoles échangeables (cultures de rente) entraînant par la même occasion de fortes migrations des zones sahéliennes vers les zones côtières, dans le cas de l'Afrique de l'Ouest.

## *1.2 Les indépendances : malgré tout, renforcement de la logique coloniale*

C'est ainsi que la période coloniale a établi les bases du système fiscal contemporain des pays africains, à savoir des recettes fiscales majoritairement constituées par des droits de portes et des dépenses publiques prioritairement allouées dans les zones côtières et les capitales administratives. Presque 50 ans d'indépendance et les réformes des plans d'ajustement structurel du milieu des années 80 ont peu modifié cet état de fait.

### *Prédominance des droits de porte*

Dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne durant les années soixante et soixante-dix,

même si les politiques de développement ont été en rupture avec les politiques initiées durant la colonisation, du fait du souhait d'asseoir le développement des pays africains sur des activités d'import-substitution, et moins sur les activités agricoles exportatrices, les outils fiscaux ont peu été modifiés. En effet, les prélèvements sur les activités de rente ont perduré car ils devaient permettre le financement de nouvelles activités industrielles. Le système fiscal reposant sur les droits de porte a même été renforcé. Les politiques d'import-substitution poursuivies jusqu'aux années 1980 ont occasionné une augmentation des taxes à l'importation (taxes qui représentent alors, en moyenne sur l'Afrique durant la période 1975-1984, un tiers des recettes fiscales). Par ailleurs, le mécanisme des caisses de stabilisation, sous couvert d'assurer une rémunération stable aux producteurs de culture de rente, a permis de financer de manière conséquente les budgets nationaux (jusqu'à la moitié du budget national en Côte d'Ivoire en période de boom des cours du café et du cacao). Ces politiques, couplées avec une évolution favorable des cours des matières premières, n'ont donc pas incité les Etats à développer d'autres outils fiscaux.

#### *Des dépenses publiques en expansion mais inégalement réparties*

L'augmentation des cours des matières premières durant les années soixante-dix et le début des années quatre-vingt a permis une expansion importante des budgets publics centraux qui a autorisé les pays à s'impliquer dans le développement d'activités économiques plutôt de nature privée. En effet, selon les principes de développement en vigueur à cette époque, il incombait aux Etats centraux la charge de mettre en place les bases d'un processus nouveau de croissance. L'allocation des dépenses a alors été régie dans le seul but d'asseoir les bases de cette croissance.

C'est durant cette période que de grands travaux d'infrastructures ont été menés et que les

services d'éducation et de santé ont été considérablement développés<sup>3</sup>. Cependant, ces politiques extensives n'ont pas atténué le caractère inégalitaire de la répartition de la dépense publique au sein des territoires nationaux, les zones urbaines restèrent prioritaires ainsi que les zones côtières. Par exemple en Côte d'Ivoire au milieu des années 80 le nombre moyen de classes publiques pour 1000 élèves s'élevait à 2,5 en moyenne en milieu urbain, à 7 à Abidjan et seulement 0,1 en zones rurales<sup>4</sup>. Par ailleurs, cette logique d'un Etat central fort a affaibli les structures administratives locales et donc les bases d'une fiscalité locale initiée timidement par les colonisateurs.

### *1.3 Les réformes des années 1980 et 1990*

Le renversement de conjoncture internationale (contre-choc pétrolier de 1986), la tendance générale à la baisse des cours de matières premières et les sécheresses des années 1980 ont mis en faillite la plupart des Etats d'Afrique sub-saharienne. Ce sont les pays exportateurs de produits de rente qui ont connu les ruptures de croissance les plus fortes. Dans le cas des pays sahéliens, la hausse des taux d'intérêt et l'augmentation des coûts des importations liés à la crise mondiale ont accéléré le processus de déstabilisation du mode de développement. L'accroissement de l'endettement international n'a pas suffi à compenser les importants déficits de la balance des paiements et des comptes publics.

Pour faire face aux crises de financement, les programmes d'ajustement structurel, adoptés par la grande majorité des pays d'Afrique sub-saharienne depuis le milieu des années 1980, visaient à rétablir les équilibres du budget de l'Etat et des paiements extérieurs par des mesures de

---

<sup>3</sup> Les dépenses publiques totales en Afrique Sub-saharienne ont cru de 19% du PIB en 1970 à 29% en 1980. La part de l'investissement public dans le PIB est passée d'environ 5% en 1974 à 9,3% en 1980. A cette même année, les déficits publics représentaient en moyenne 9% du PIB tandis que la dette extérieure était 10 fois plus élevée qu'en 1970, atteignant 35% du PIB (Nashashibi et Bazzoni-1994).

<sup>4</sup> Nos propres calculs à partir de données du recensement de la population de 1988 et des données communautaires des enquêtes LSMS 1985-88.

régulation conjoncturelle, puis à instaurer des conditions propices à une meilleure efficacité d'ensemble de l'économie. Pour ce faire, à une époque où dominait la pensée libérale, on a préconisé logiquement une réduction du rôle de l'Etat afin de favoriser les mécanismes de marché.

#### *Principe de la neutralité des outils fiscaux*

Dans ce contexte, les réformes fiscales lors des premiers plans d'ajustement structurel ont été régies par des principes libéraux de neutralité fiscale. La fiscalité ne devait pas perturber les choix individuels d'allocation des ressources. On a cherché alors à élargir les bases fiscales (via une réduction des exemptions, la mise en place de mesures visant à améliorer le fonctionnement des régies publiques,...) et à instaurer des impôts uniformes. Les droits de porte ont été réduits et uniformisés et on a commencé à mettre en place un impôt indirect sur la valeur ajoutée (ce qui a été appelé la transition fiscalo-douanière). L'outil théorique de la taxation optimale a été mobilisé, même si, comme le soulignent Burgess et Stern (1993), il est parfois inadapté pour tenir compte de l'ensemble des caractéristiques propres aux pays en développement telles que l'imperfection des marchés et la dualité des économies. Selon Thirsk (1997), les réformes fiscales ont eu finalement pour ambition modeste de limiter les déficits publics, d'éviter des taxes favorisant une allocation non efficiente des ressources, et le caractère régressif de la charge fiscale. L'approche a été libérale mais pragmatique car elle a tenu compte de la faisabilité politique et des coûts administratifs des réformes fiscales.

L'objectif purement financier des réformes fiscales— à savoir un accroissement de l'assiette fiscale interne a partiellement été atteint. Les prélèvements publics globaux reposent dorénavant moins sur les taxes sur le commerce international (plus du tiers des prélèvements totaux en moyenne en Afrique sub-saharienne au début des années 80 contre 22% en 2000-02, Chambas,

2005a). Cette tendance à la baisse est cependant moins prononcée en Afrique que dans les autres pays en développement. En parallèle, les impôts indirects ont progressé, passant de 22% en 1980-82 des prélèvements totaux à 37% en 2000-02. En même temps, la part des impôts directs a stagné. C'est ainsi que le taux de prélèvement public global est resté stable en moyenne en Afrique sub-saharienne en vingt ans<sup>5</sup>.

D'une certaine manière, les réformes fiscal-douanières des années 80 à nos jours ont légèrement infléchi la tendance initiée durant la colonisation à savoir une trop forte dépendance des recettes fiscales aux droits de porte et un élargissement de la base interne des prélèvements fiscaux. Cependant, on peut craindre qu'il soit dorénavant difficile d'aller plus loin, alors qu'il y a nécessité à poursuivre la transition fiscal-douanière du fait de la mise en œuvre des accords APE. Outre le fait que les contraintes pratiques liées, par exemple, à l'élargissement de la TVA aux produits agricoles et informels restent à être levées (Chambas, 2005b), les contraintes plus structurelles sont sensiblement identiques à celle de la fin de la colonisation : les économies des pays d'Afrique sub-saharienne restent extraverties, peu diversifiées et peu formelles. L'assiette fiscale reste donc étroite. De même, les populations n'ont pas suffisamment confiance dans leurs institutions publiques centrales et adhèrent donc peu à l'idée d'un système fiscal et budgétaire de plus grande envergure. Par ailleurs, la question du degré d'appropriation de ces réformes par les gouvernements nationaux se pose, ces derniers préférant peut-être préserver un statut quo pour des raisons politiques notamment en matière d'exemptions fiscales. La reprise des flux d'aide peut ralentir le processus de réforme puisque les besoins financiers sont moins pressants.

#### *La politique budgétaire au service de la croissance économique*

Dans le premier temps des programmes d'ajustement structurel, les politiques budgétaires ont été

---

<sup>5</sup> Les prélèvements publics constituaient 20,9% du PIB en 1980-1982 et 20,8% en 2000-2002, (Chambas, 2005a).

prioritairement au cœur des politiques de stabilisation. Les dépenses publiques ont alors avant tout été réduites pour améliorer la situation financière et budgétaire des Etats afin de rétablir l'équilibre du solde extérieur. Cependant, la durabilité à long terme des réductions budgétaires et leurs impacts sur la croissance ont fait l'objet d'interrogations. La croissance économique restant la première priorité des réformes, il s'est agi alors de voir si les restrictions budgétaires n'étaient pas néfastes à la croissance.

C'est ainsi que dans un second temps (soit au début des années 90), le rôle de l'Etat et des politiques budgétaires a été réhabilité. Stern (1991, 1992) résume cette nouvelle perception des fonctions de l'Etat<sup>6</sup>. La place de l'Etat ne doit pas être "minimale" et une part substantielle du PIB doit concerner les fonctions de l'Etat qui ne se réduisent pas seulement aux fonctions administratives de base, c'est à dire au maintien de l'ordre, à la justice et à la défense, mais aussi à la santé, l'éducation, la protection des plus démunis, l'infrastructure et les conditions de l'épanouissement de l'esprit d'entreprise.

Même si les dépenses publiques ont avant tout été pensées comme des instruments de relance de la croissance, leur impact distributif a aussi été examiné. En effet, dès le début des années 90, lors des exercices de revues de dépenses publiques, les Institutions Financières Internationales (Banque mondiale et Union Européenne) ont lutté contre certaines pratiques budgétaires trop inégalitaires et ont encouragé les Etats africains à rendre l'allocation des dépenses publiques plus progressive. Par exemple, elles ont mis en garde contre le caractère parfois régressif de certaines dépenses publiques d'éducation et de santé et contre leurs faibles ciblés vers les populations les plus pauvres. Il a été aussi dénoncé et combattu des politiques de transferts pro riches telles que

---

<sup>6</sup> Voir aussi le compte-rendu d'une table ronde sur les rôles de l'Etat et du secteur privé dans le développement à la Banque Mondiale par Sen (1991).

les bourses scolaires aux étudiants du supérieur et les subventions des prix des services publics d'eau et d'électricité. En effet, la couverture de ces services reste cantonnée aux villes, voire à leurs quartiers les plus nantis.

## **2 Les enjeux actuels, faut-il changer de paradigme en matière de politiques fiscale et budgétaire ?**

### *2.1 D'un objectif de croissance vers un objectif d'une plus grande équité*

L'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) au début des années 2000 et la prise de conscience qu'en Afrique la pauvreté n'a pas diminué depuis le milieu des années 80 (voire a augmenté) ont rendu prioritaire la lutte contre la pauvreté. Les gouvernements africains sont alors incités à adopter des politiques en ce sens<sup>7</sup> telles que des dépenses publiques d'éducation et de santé moins inégalement réparties, des actions en faveur d'un plus grand accès des pauvres au crédit, des investissements publics importants en direction des zones les plus déshéritées,...).

L'examen des enquêtes sur les niveaux de vie en Afrique a permis aussi de mettre l'accent sur un autre trait particulier de la plupart des sociétés africaines, à savoir leur caractère fort inégalitaire. On relève des niveaux d'inégalité parfois supérieurs à ceux de pays d'Amérique Latine (Banque mondiale, 2005). Il est encore difficile d'en comprendre l'origine et les mécanismes, mais une part importante de cet état de fait provient d'un dualisme important entre les activités agricoles et les autres secteurs d'activités. Ce dualisme a été généré, en grande partie, par une fixation de prix aux producteurs agricoles faibles et des budgets nationaux prioritairement alloués en zones urbaines et côtières. Il en résulte notamment un accès à l'éducation très faible en milieu rural et

---

<sup>7</sup> Ces politiques de lutte contre la pauvreté sont validées dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté qui font suite aux programmes d'ajustement structurel.

donc très inégalitaire (Cogneau *et al.*, 2006).

Le rapport sur le développement de la Banque mondiale de 2005/06 va même plus loin. Il porte sur l'égalité des chances et marque une avancée incontestable, en mettant au premier plan des principes du développement, le principe de l'équité. Il est ainsi dit que le développement doit combattre les inégalités d'opportunités, les trajectoires et les résultats (en terme de revenus, d'éducation de santé, ...) de chaque individu tout au long de leur vie devant être indépendants des milieux d'origine (lieu de naissance, sexe, origines familiales, groupe social,...).

Il est indéniable que certaines politiques, comme les dévaluations et les politiques de prix en faveur des zones rurales préconisées par les Institutions Financières Internationales ont tenté de réduire les inégalités entre groupes sociaux et donc les inégalités de chances pour les générations suivantes.<sup>8</sup> Par contre, jusqu'à présent, les outils fiscaux ont peu été mobilisés. Quant aux outils budgétaires, ils sont mobilisés pour la lutte contre la pauvreté mais prioritairement comme vecteurs de croissance économique.

## *2.2 Des raisons objectives à ce statu quo en matière fiscale et budgétaire*

La faible mobilisation des instruments fiscaux pour lutter contre la pauvreté et les inégalités signifie que les principes régissant la fiscalité en Afrique n'ont pas évolué : la neutralité fiscale est toujours de mise tandis que la finalité de la fiscalité est cantonnée à une plus grande autonomie des pays pour financer des dépenses publiques, vecteur premier de croissance et de développement.

Cet état de fait tient à des raisons objectives qui sont de deux ordres. Premièrement, l'impact

---

<sup>8</sup> Rappelons qu'un des objectifs des libéralisations des filières agricoles est de supprimer l'outil institutionnel de redistribution de la rente agricole vers les villes que sont les caisses de stabilisation des prix agricoles.

distributif des systèmes fiscaux actuels, du fait qu'il récolte insuffisamment des recettes fiscales, est marginal. Deuxièmement, les dépenses publiques ont un effet distributif plus important que les taxes. De plus, leur effet progressif potentiellement conséquent notamment via une plus grande accessibilité des services d'éducation, de santé et d'eau, permettrait de lever les contraintes d'une croissance économique stable et plus équitablement répartie (Haberger, 1998, Chu *et al.*, 2004, Sahn *et al.*, 2000). Cependant, il est encore difficile de juger d'une réorientation effective des dépenses publiques vers les populations et les zones les plus défavorisées. Les programmes de lutte contre la pauvreté actuels affichent une inflexion des politiques budgétaires vers des objectifs de lutte contre la pauvreté. Mais, à l'examen de quelques documents d'orientation de politiques économiques, on s'aperçoit que, sous couvert de relancer la croissance rapidement, la logique de concentration des investissements publics dans les villes où les activités formelles se concentrent perdure, comme auparavant, au détriment d'une allocation des fonds publics plus orientée vers les zones rurales et périphériques (Mesplé-Somps, 2007).

La décentralisation est souvent présentée comme une réforme qui serait à même de modifier les systèmes de prélèvement et d'allocation des dépenses publiques en Afrique. Le discours tenu durant la colonisation selon lequel la plus grande proximité des citoyens avec les structures administratives peut favoriser une plus forte volonté à payer ressort. De même il en est attendu un contrôle plus serré de l'utilisation des fonds publics. Il est très difficile de juger de la réussite de telles réformes. Il semble cependant que le processus reste lent et que les structures décentralisées récemment mises en place peinent à prélever des recettes fiscales du fait de la faiblesse de leurs moyens. Cet état de fait est parfois lié au manque de volonté politique des classes dirigeantes nationales qui, en ne donnant pas les moyens politiques et financiers aux structures décentralisées, préservent leurs prérogatives. Quoiqu'il en soit, la décentralisation ne peut réussir

que si les états centraux sont en mesure d'assurer un système de péréquation entre les régions, afin que les inégalités régionales ne s'accroissent, ces dernières étant une composante importante des inégalités en Afrique.

### *2.3 Faut-il mobiliser de manière plus conséquente l'outil fiscal et budgétaire à des fins redistributives ?*

Des recherches économiques contemporaines remettent en cause l'opposition entre l'efficacité économique et l'équité. Une plus grande équité verticale pourrait favoriser la croissance. Il existerait donc une complémentarité entre la réduction des inégalités et l'efficacité économique. Plusieurs éléments viennent soutenir une telle approche et militent pour une mobilisation de mesures fiscales et budgétaires à des fins redistributives. Bourguignon (2004) évoque la « double dividende » qu'une réduction des inégalités peut entraîner : cela réduit la pauvreté à travers un pur effet de redistribution tandis que l'élasticité du taux de pauvreté au revenu moyen est augmenté ce qui accélère le rythme de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, dans le contexte des pays pauvres, les coûts d'opportunité de la scolarisation des enfants peuvent être importants, même si officiellement l'école est gratuite. Souvent, il faut payer les uniformes scolaires, les fournitures scolaires et se priver du soutien des enfants dans les tâches ménagères et agricoles. Pour les ménages qui n'ont pas accès au crédit, ces contraintes sur la demande de services publics peuvent peser très lourd. Il est fort possible alors qu'il soit nécessaire d'accompagner les politiques d'offre d'infrastructures sociales par des politiques de transferts directs de revenus (ou en nature) aux populations les plus pauvres afin de réduire le coût d'opportunité de la scolarisation des enfants, comme c'est le cas du programme *Oportunidades* au Mexique. Enfin, un niveau trop élevé d'inégalité peut entraîner une violence politique et sociale qui, outre ses coûts directs, peut avoir des incidences importantes sur l'efficacité et la croissance économique.

Cette conception des objectifs du développement bute dorénavant contre les principes de base de la fiscalité actuelle. Elle est incompatible avec le maintien du principe de neutralité de la fiscalité (Bourguignon, 2000). En effet, tenter de préserver la neutralité des impôts via un financement par prélèvement uniforme reviendrait à annuler l'effet bénéfique d'une redistribution plus équitable des actifs. Les coûts négatifs sur la croissance (via une désincitation à l'épargne) d'un tel besoin de financement ne peuvent donc qu'être difficilement évités.

Donc, on peut regretter que, prenant peu en considération la complémentarité à moyen terme entre une plus grande équité et la croissance économique, les réformes fiscales actuelles (par exemple l'élargissement de la TVA) ne souhaitent pas dépasser ses contradictions et maintiennent le principe de la neutralité fiscale. Elles passent ainsi à côté de ces effets bénéfiques que pourraient avoir des redistributions plus équitables des revenus et des actifs via un soutien financier des populations en bas de la distribution des niveaux de vie.

Faut-il, comme le souhaiterait Roemer (2006), aller plus loin ? C'est-à-dire rompre avec les principes utilitaristes de maximisation du bien-être social et prôner comme objectif premier du développement l'équité et non plus la croissance et la réduction de la pauvreté ? Cela voudrait dire ne plus justifier les politiques redistributives du fait des gains potentiels de croissance à long terme mais défendre l'équité comme une fin en soi. Cela veut donc dire être prêt à sacrifier, au moins à court terme, un peu de croissance au nom d'une plus grande équité. Il faudrait alors notamment penser des politiques compensatrices de redistributions *ex post* des revenus et imposer de manière plus active qu'actuellement des politiques –budgétaires ou pas – menant à une distribution plus équitable des actifs. Il semble que cela exigerait une « révolution » qui est loin d'être à l'ordre du jour même dans les pays développés.

### **3 Conclusion**

Nés du fait colonial, les systèmes fiscaux africains demeurent marqués par leur origine et un demi-siècle d'évolution les a peu changés. La dépendance aux droits de porte a certes diminuée, mais l'assiette fiscale reste étroite et le caractère inégalitaire de l'allocation des dépenses publiques possiblement persistant. Les contraintes de ces deux états de fait ne sont pas encore levées.

Le fait que les structures administratives restent peu développées et les outils fiscaux très sommaires, rendant leurs impacts distributifs très marginal, explique la « frilosité » actuelle en matière de mobilisation des outils fiscaux en ce qui concerne les questions distributives. Tel semble être le point de vue adopté dans le rapport sur le développement de la Banque mondiale portant sur l'équité. Le rapport ne rompt pas alors avec l'orthodoxie libérale en matière de politiques fiscales et budgétaires. Cela est cependant incohérent avec la théorie de l'égalité des chances pourtant défendue. Or, ce changement de paradigme est peut être nécessaire pour enfin marquer la fin d'un développement en Afrique aux fruits faibles et très inégalement répartis.

#### **Bibliographie**

Anderson, E. (2005) Openness and Inequality in Developing Countries: A Review of Theory and Recent Evidence, *World Development* 33(7), 1045-1063.

Banque mondiale (2005), *Equité et développement*, Rapport sur le développement dans le monde 2006, Washington, D.C., The World Bank.

Bourguignon, F. (2000) *Redistribution et Développement*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française. 25, 11-42.

- Bourguignon, F. (2004) Le triangle pauvreté-croissance-inegalités, *Afrique contemporaine*, 211, automne, 29-56.
- Burgess, R., N. Stern (1993) Taxation and development, *Journal of Economic Literature* XXXI(June), 762-830.
- Bush, B., J. Maltby (2004) Taxation in West Africa: transforming the colonial subject into the "governable person", *Critical Perspectives on Accounting* 15, 5-34.
- Chambas G. (2005a) Afrique au Sud du Sahara: quelle stratégie de transition fiscale?, *Afrique Contemporaine*, 213-1, 133-164.
- Chambas G. (2005b) TVA et transition fiscale en Afrique : les nouveaux enjeux, *Afrique Contemporaine*, 215-3, 181-194.
- Chen D., J. M. Matovu, R. Reinikka (2001) A quest for revenue and tax incidence in Uganda, IMF working paper n°WP/01/24.
- Chu, K.-Y., H. Davoodi, S. Gupta. (2004) Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries, in G. A. Cornia (ed.) *Inequality, growth and poverty in an era of liberalization and globalization*, Oxford, Oxford University Press.
- Cogneau D., T. Bossuroy, P. De Vreyer, C. Guénard, P. Leite, S. Mesplé-Soms, C. Torelli (2006) Inégalités et équité en Afrique, notes et études AFD n°31 et Document de travail DIAL n°DT/2006/11.
- Gemmel, N. (2004) Fiscal policy in a growth framework in Addison T. et Roe A. *Fiscal policy for development, poverty, reconstruction and growth*, United nations University WIDER, Palgrave Macmillan.

Haberger, A. (1998) Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth in Tanzi V. and H.-Y. Chu *Income Distribution and High-Quality Growth*, The MIT press.

Hanson G. H. (2001) Should Countries Promote Foreign Direct Investment? G-24 Discussion Paper Series, UNCTD, Center for International Development Harvard University n°9 February, 31 p.

Huillery E. (2006) Colonisation and Development in the Former French West Africa: The Long-term Impact of the Colonial Public Policy, document de travail DIAL n°DT/2006/12.

McKay A. (2004) Assessing the impact of fiscal policy on poverty, in Addison T. et Roe A. *Fiscal policy for development, poverty, reconstruction and growth*, United nations University WIDER, Palgrave Macmillan.

Mesplé-Somps S. (2007) Sacrifie-t-on, au nom de la croissance, la lutte contre la pauvreté ? Discussion sur la croissance pro-pauvres au Sénégal, *Statéco*, 101, 7-18.

Milanovic B. (2005) Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Surveys, *The World Bank Economic Review*, 19(1), 21-44.

Morel, E. (1902) *Affairs of West Africa*. London: Frank Cass & Co.

Nashashibi K., S. Bazzoni S. (1994) Exchange rate strategies and fiscal performance in Sub-Saharan Africa, *IMF Staff papers*, 41(1), 76-122.

Roemer, J. E. (2006) Review essay, “The 2006 world development report: Equity and development”, *Journal of Economic Inequality* 4(2), 233-244.

Sahn, D. E., S. D. Younger (1999) Dominance testing of social sector expenditures and taxes in Africa, IMF Working paper n°WP/99/172.

Sahn, D. E., S. D. Younger (2000) Expenditure Incidence in Africa: Microeconomic Evidence, *Fiscal Studies* 21(3), 329–347.

Sen A. (1991) Development strategies: the role of the state and the private sector. *Proceedings of the World Bank annual conference on development economics* 1990, 421-435.

Stern H. N. (1991) Public policy and economics of development. *European economic review*, 35, 241-271.

Stern H. N. (1992) *Le rôle de l'Etat dans le développement économique*, Conférence Walras-Pareto, Editions Payot Lausanne, 158 p.

Thirsk, W., Ed. (1997) *Tax Reforms in Developing Countries*. World Bank Regional and Sectoral Studies, The World Bank.

Younger S. D., D. E. Sahn, S. Haggblade, P. A. Dorosh (1999) Tax incidence in Madagascar: an analysis using household data, *The World Bank Economic Review*, 13(2).