

51534

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERAL

E/CN.14/365
E/CN.14/BUD/7
24 octobre 1966

FRANCAIS
Original: ANGLAIS



COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

RAPPORT DU
CYCLE D'ETUDES SUR LA PLANIFICATION ET LA
GESTION BUDGETAIRES

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrapbes</u>
PREMIERE PARTIE - INTRODUCTION.....	1 - 15
DEUXIEME PARTIE - RESUME DES DEBATS.....	16 - 118
a) Etude de l'évolution des systèmes budgétaires dans les pays africains.....	16 - 38
b) Rapports entre le plan budgétaire national et le plan national de développement.....	39 - 60
c) Classification des opérations budgétaires.....	61 - 74
d) Les méthodes des budgets-programmes et les budgets de réalisation.....	75 - 86
e) Méthodes de programmation des recettes.....	87 - 106
f) Procédures de comptabilité et de contrôle.....	107 - 118
TROISIEME PARTIE - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	119 - 130

ANNEXES

- I Listedes participants
- II Déclaration d'Ato Tedla Teshome, Chef du Service de la Prépara-
tion du Budget (Ethiopie)
- III Discours d'ouverture de M. R.K.A. Gardiner, Secrétaire Exécutif
de la Commission économique pour l'Afrique
- IV Liste des documents
- V Classification par poste des opérations de l'Etat

PREMIERE PARTIE - INTRODUCTION

Objectifs du Cycle d'études

1. Le Cycle d'études a été convoqué par le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique en vertu du projet 87 du Programme de travail de la CEA pour 1965-1967. Dans sa lettre d'invitation en date du 12 mai 1966 adressée à tous les gouvernements membres, le Secrétaire exécutif indiquait que "la mobilisation des ressources intérieures, qu'elle s'effectue au moyen de l'imposition, d'emprunts ou d'autres dispositions, ne constitue qu'un aspect seulement du problème financier d'un pays. Il importe tout autant d'exercer un contrôle efficace sur la répartition et l'affectation de l'ensemble des ressources intérieures et extérieures. Malheureusement, dans ce domaine comme dans celui de l'imposition, la plupart des pays africains opèrent encore à partir de systèmes et de procédures budgétaires qui ont été mis au point il y a bien des années pour répondre à des conditions très différentes de celles qui existent aujourd'hui."*
2. Le Cycle d'études était destiné à offrir aux fonctionnaires supérieurs chargés de la préparation et du contrôle des budgets nationaux l'occasion de discuter de leurs problèmes actuels et également de se familiariser avec les techniques budgétaires modernes. Une attention toute particulière a été apportée à la coordination des plans nationaux de développement et des budgets nationaux, ainsi qu'aux moyens grâce auxquels l'administration budgétaire en Afrique pourrait être renforcée afin d'être mieux en mesure d'assurer cette coordination.
3. Cependant, le Cycle d'études ne s'est pas limité à des discussions. Il a présenté sur ces divers sujets des recommandations pratiques, notamment sur le rôle que doivent jouer, non seulement les pays eux-mêmes, mais encore l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées, etc., pour aider à atteindre les objectifs visés.

4. Dans cet esprit, le Cycle d'études a étudié les changements qui pourraient être apportés aux principes et pratiques budgétaires des pays africains pour faire du budget le plan du gouvernement et pour coordonner les processus de préparation, de mise en oeuvre et de comptabilité budgétaires. Aussi, les débats ont-ils été axés sur les problèmes que poserait l'adoption de classifications uniformes par chef de dépense, par poste, par fonction, et par programmes et projets.

Organisation et participation

5. Le Cycle d'études s'est réuni à Addis-Abéba du 3 au 13 octobre 1966, au siège de la Commission économique pour l'Afrique.

6. Vingt-cinq fonctionnaires représentant 18 Gouvernements africains^{1/} y assistaient. En outre, des observateurs avaient été désignés par l'Organisation de l'Unité Africaine et le Gouvernement du Royaume-Uni.

7. Le Cycle d'études a été ouvert officiellement le 3 octobre 1966 par Ato Tedla Teshome, qui a souhaité la bienvenue aux participants au nom du Ministre des finances du Gouvernement impérial éthiopien.^{2/} M. R.K.A. Gardiner, Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique a ensuite exposé les buts et objectifs du Cycle d'études.^{3/}

8. Le Cycle d'études a élu Ato Tedla Teshome (Ethiopie) Président, M. Henri Wabola (République démocratique du Congo) premier Vice-Président, M. Johnson Obi (Nigéria) second Vice-Président et M. George K. Sackey (Ghana) Rapporteur.

9. Le Cycle d'études a adopté l'ordre du jour ci-dessous (E/CN.14/BUD/1) recommandé par le secrétariat:

^{1/} Voir annexe I.
^{2/} Voir annexe II.
^{3/} Voir annexe III.

1. Discours d'ouverture
2. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux
3. Etude de l'évolution des systèmes budgétaires dans les pays africains
4. Relation entre le budget national et le plan de développement national
5. Classification des opérations budgétaires
6. Techniques du budget-programme et du budget fonctionnel
7. Techniques de la programmation des recettes
8. Procédures de comptabilité et de contrôle.
10. Parmi les documents examinés par les participants citons: Manuel de classification économique et fonctionnel des opérations de l'Etat (ST/TAA/M/12) et Manuel d'établissement des budgets-programmes et des budgets de réalisation (ST/TAO/SEA.C/75), établis tous deux par le Services des études fiscales et financières du Département des Affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies; Modèle de classification par poste des opérations de l'Etat, adapté aux pays africains (E/CN.14/BUD/2), Principes directeurs pour coordonner les budgets nationaux et les plans de développement (E/CN.14/BUD/3), Systèmes et procédures budgétaires des pays africains (E/CN.14/BUD/4), tous trois établis par le secrétariat de la CEA.^{1/} Les participants ont d'autre part présenté des documents de travail élaborés selon les directives formulées dans le questionnaire établi par le secrétariat de la CEA (E/CN.14/BUD/INF/1).
11. Pour l'organisation des débats, il a été décidé que les représentants de chaque administration budgétaire africaine présenteraient le système budgétaire de leur pays. Les autres participants et le secrétariat ont été invités à ouvrir le débat général sur les techniques budgétaires.

^{1/} Voir la liste des documents à l'annexe IV.

12. Les participants ont désigné pour préparer le rapport final un Comité de rédaction comprenant le Président, le Vice-Président et le Rapporteur.

13. Lors de la séance du 10 octobre, les participants ont appris la triste nouvelle du décès de M. André Dosseh, représentant du Togo. Ils ont observé, à la mémoire du défunt, une minute de silence et ont assisté, à l'aéroport de Bole, au départ du cercueil sur lequel ils ont déposé une gerbe. Leurs condoléances ont été transmises au Gouvernement togolais et à la famille de M. Dosseh.

14. Le 13 octobre 1966, après l'adoption du projet de rapport et l'échange habituel de civilités, le Président a remercié les experts de leur coopération et a déclaré clos le Cycle d'études.

15. On trouvera dans la deuxième partie du présent rapport un résumé des débats et dans la troisième partie les conclusions générales et les recommandations du Cycle d'études.

DEUXIEME PARTIE - RESUME DES DEBATS

a) Etude de l'évolution des systèmes budgétaires dans les pays africains (Point 3 de l'ordre du jour)

16. Le Cycle d'études a examiné l'évolution des systèmes et des méthodes budgétaires au cours des dernières années. Certains pays ont modifié leurs méthodes et structures budgétaires en fonction de leurs politiques de développement national. Les participants ont fourni un résumé des principaux changements apportés récemment à leurs systèmes budgétaires et ont établi une comparaison par rapport à la période coloniale et à celle qui a immédiatement suivi l'accession à l'indépendance. On a mentionné en particulier des modifications apportées à la structure du budget et au processus budgétaire et on a étudié les problèmes posés par l'adoption d'une classification économique et fonctionnelle ainsi que d'une classification par

programme des opérations de l'Etat. Les débats s'appuyaient sur document présenté par le secrétariat de la CMA et intitulé Systèmes et procédures budgétaires des pays africains (E/CN.14/BUD/4) et sur les documents de travail fournis par les participants.^{1/}

Modifications apportées aux systèmes et procédures budgétaires

17. De nombreux pays africains ont apporté des changements à leurs systèmes et procédures budgétaires à la suite du Cycle d'études sur les problèmes de reclassification et d'administration budgétaires en Afrique, qui s'est réuni à Addis-Abéba en 1961 et qui a indubitablement favorisé la modernisation de leur administration financière. Cependant, quelques participants ont reconnu que certains vestiges des budgets de la période coloniale subsistaient encore dans la plupart des pays qui ont récemment accédé à l'indépendance. On trouve encore dans la majorité des pays le système budgétaire classique, dont l'objectif principal est le contrôle de la comptabilité des dépenses et des recettes. On a toutefois reconnu que de nombreux gouvernements manifestaient un intérêt croissant pour les applications du budget comme instrument de politique fiscale et de planification du développement.

18. La plupart des pays africains divisent leur budget annuel, en budget ordinaire et en budget de développement. C'est le cas des pays suivants: Algérie, Cameroun, Dahomey, Ethiopie, en Gambie, au Ghana, Nigéria, Ouganda, République du Congo, Soudan, Tanzanie et Tunisie. En République démocratique du Congo, le système comprend le budget ordinaire, le budget extraordinaire et le budget pour ordre. Ce dernier est constitué par un document comptable sur lequel figurent les opérations à effectuer pour compte de tiers ou au titre de services spéciaux ne figurant pas parmi les crédits budgétaires ordinaires ou extraordinaires.

^{1/} Voir section C de l'annexe IV.

19. En RAU, le budget annuel est composé du budget des services, du budget économique et du budget des administrations locales. Le budget des services représente l'activité de l'Etat, avec tous ses ministères et administrations. Le budget économique est constitué par les budgets des organismes et services publics dont les activités sont du même ordre que celles des entreprises du secteur privé; il est fondé sur l'autofinancement, du fait que les recettes de la plupart des organismes du secteur public et de leurs filiales couvrent leurs dépenses et laissent un profit. Le budget des administrations locales comprend les recettes et les dépenses des collectivités locales. Chaque gouvernorat a son propre budget. Le plan général de développement économique et social est divisé en tranches annuelles. Le recours aux budgets annuels pour la mise en oeuvre de ce plan est une solution logique. Le budget est ^{donc} considéré comme l'expression financière des tranches annuelles successives du plan et comme l'instrument d'application des dispositions correspondantes.

20. En Nigéria et au Cameroun, le budget annuel comporte une division régionale. On trouve en Nigéria un budget du Gouvernement fédéral, un budget pour chaque province: ouest, centre-ouest, est et nord. De même, au Cameroun il y a le budget du Gouvernement fédéral, celui de la région occidentale et celui de la région orientale.

21. Les participants ont échangé des informations sur les processus budgétaires de leurs pays respectifs. La préparation budgétaire est en général assurée par l'exécutif, mais les services y prenant part diffèrent; le plus souvent, le budget ordinaire est préparé par le ministère des finances, et le budget de développement incombe soit au ministère du Plan et du Développement, soit au Service central de planification, soit au Haut-Commissariat au Plan et à la construction. Il a toutefois été admis que les méthodes de coordination en ce domaine étaient, dans bien des cas, insuffisantes. Dans tous les pays, le processus est amorcé par une circu-

laire émanant du ministère des finances et contenant les directives à suivre pour l'établissement des prévisions budgétaires. Après étude de ces prévisions, la Direction du budget et le ministère des finances soumettent au Cabinet des prévisions révisées qui, après approbation, sont renvoyées au Parlement pour examen et approbation. Selon les pays, le corps législatif observe des procédures différentes pour la discussion des prévisions budgétaires.

22. Les diverses procédures suivies pour l'exécution du budget dans les différents pays ont été exposées au Cycle d'études. Certains pays s'inspirent du système britannique de la comptabilité de caisse et des fonds consolidés, et certains autres du système français des fonds spécialisés et de la comptabilité par catégories particulières de dépenses engagées. Le Cycle d'études a noté que l'exercice financier n'est pas identique dans tous les pays africains. Dans beaucoup d'entre eux, il coïncide avec l'année civile. C'est le cas dans les pays suivants: Maroc, Algérie, Tunisie, Dahomey, Togo, Côte-d'Ivoire, Haute-Volta, Mauritanie, Niger, Somalie, Malawi, Madagascar, Rwanda, Burundi, République centrafricaine, Tchad, République démocratique du Congo, République du Congo et Gabon. Dans d'autres pays, l'exercice financier est compris entre le 1er juillet et le 30 juin: Libye, RAU, Soudan, Cameroun, Ghana, Mali, Gambie, Sénégal, Kenya, Tanzanie, Ouganda, Rhodésie et Zambie. Selon un autre système, l'exercice financier commence le 1er avril et se termine le 31 mars: Nigéria, Sierra Leone, Souaziland, Botsouana et Lesotho. Enfin, elle commence en Ethiopie le 7 juillet d'une année pour finir le 6 juillet de l'année suivante et, au Libéria, elle s'étend du 1er octobre au 30 septembre.

23. La comptabilité n'est pas mécanisée dans la plupart des pays africains, mais nombre d'entre eux s'efforcent de réaliser progressivement cette mécanisation. Le système de comptabilité de presque tous les pays africains a été créé durant la période coloniale, puis adapté aux conditions présentes.

24. Certains pays ont indiqué que depuis quelques années l'adoption de plans globaux de développement avait fortement influé sur le processus budgétaire -- application de nouvelles procédures et création de nouveaux fonds pour financer les projets et les programmes de développement. De nouveaux fonds spéciaux pour le financement du développement ont été institués notamment en RAU, en Tanzanie et au République démocratique du Congo.

La classification par chef de dépense

25. Le Cycle d'études a été informé que, dans de nombreux pays africains, ce mode de classification des dépenses avait été hérité de la période coloniale. Les participants ont souligné que la répartition et le détail des postes ne résultaient pas d'un processus de planification comptable, mais de l'habitude et de l'adjonction annuelle de postes créés par le jeu d'une comptabilité routinière. De nombreux participants ont mentionné que l'identification des dépenses par catégories économiques était difficile du fait que la classification de base par chef de dépense n'avait pas été conçue à cette fin.

26. Les participants ont fait connaître les principaux chapitres de dépenses dans leurs pays respectifs. Le mode de classification est à peu près le même dans tous les pays d'expression française. Toutefois, dans certains d'entre eux, le premier poste est celui de la dette publique, suivi par ceux des administrations publiques, des dépenses de rémunération de personnel, des charges sociales, des dépenses pour fournitures, des subventions, etc. Dans les pays d'expression anglaise, les dépenses sont classées par unité administrative et par chef de dépense, en commençant par la rémunération du personnel, les autres charges et les dépenses spéciales. Dans certains pays, les pays de langue arabe notamment, le mode de classification est une ventilation particulière des postes de dépenses. La classification des investissements n'est pas faite par poste et indique seulement chaque projet par son nom.

Classification économique et fonctionnelle

27. Le Cycle d'études a noté que de nombreux pays établissent des classifications économiques et fonctionnelles aux fins d'élaboration de politiques. Dans certains pays, le système de comptabilité classique doit être modifié pour faciliter dans le sens voulu la recherche des renseignements nécessaires. L'adoption d'une classification par chef de dépenses, qui serait uniforme et qui pourrait être facilement traduite en catégories économiques serait donc très utile à cet égard.

28. Les participants ont signalé que les services statistiques du Ghana, de la Nigéria, de l'Ouganda, du Soudan, de la Tunisie, du Libéria, de la RAU et d'autres pays publient des classifications économiques et fonctionnelles. En Tanzanie, en Ouganda, au Ghana, en RAU, etc., ces renseignements sont incorporés à l'analyse budgétaire.

29. Les participants ont pris note du fait que le Ghana publie annuellement des comptes nationaux groupés selon les catégories économiques recommandées dans le Manuel de classification économique et fonctionnelle des opérations de l'Etat, publié par les Nations Unies. La Tunisie prépare annuellement un budget national économique en vue d'adapter les objectifs à moyen terme à la conjoncture présente et d'élaborer une politique cohérente qui assure l'équilibre économique. Le budget économique national a donc un double aspect: d'une part, il est un instrument de prévisions et d'autre part il est un instrument d'exécution intermédiaire entre le plan de développement et le budget annuel. Ce budget économique national est préparé par le Secrétariat d'Etat au Plan et à l'économie nationale.

30. Les participants ont discuté de certaines des différences qui existent entre la structure des classifications utilisées dans certains pays et les modèles préparés par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

Classification par secteur et par programme

31. Les participants ont pris note du fait qu'un nombre restreint de pays africains ont utilisé une classification des dépenses par programme. Dans de nombreux pays, on utilise depuis longtemps une classification par secteur, tout particulièrement pour le budget du développement; ce système pourrait être étendu facilement à la classification par programme.
32. Il a été signalé aux participants que des classifications par secteur sont utilisées pour la présentation des dépenses de développement dans les pays suivants: Tanzanie, Ouganda, Nigéria, Ethiopie, Tunisie, Algérie, RAU et Ghana.
33. Les participants ont signalé qu'au Ghana et en RAU, une classification par secteur avait été appliquée à l'ensemble du budget et comme modèle pour le document budgétaire et la comptabilité. Au Ghana, la classification par secteur comprend les 14 secteurs ci-après: agriculture, mines, industrie, construction, transports et télécommunications, commerce, enseignement, santé, main-d'œuvre et services sociaux, administration générale, administration intérieure, relations étrangères, administration fiscale et défense. En RAU, la classification par secteur comprend les secteurs suivants: agriculture, irrigation et drainage, électricité, Grand Barrage, industrie, transports et télécommunications, Canal de Suez, logement et services publics, défense, sécurité et justice, enseignement, santé, tourisme, culture et loisirs, services sociaux et religieux, stocks et approvisionnement, recherche scientifique, organes d'Etat, finances et commerce.
34. Les participants ont appris que la classification par programme avait été adoptée en totalité au Ghana, en partie en RAU et tout récemment au Soudan. Au Ghana, le système a été introduit en 1961 et amélioré pour le budget 1966-1967. En RAU et Nigéria, la classification par programme et projet est utilisée pour les dépenses d'investissement. Au Soudan, les

éléments de classification par programme ont été introduits au Ministère des Travaux publics et au Ministère de l'irrigation et de l'énergie hydro-électrique pour l'année fiscale 1966-1967.

35. Les participants ont reconnu que jusqu'ici la plupart des pays africains n'ont guère utilisé la classification par programme. Il leur a été signalé que les résultats obtenus au Ghana, en RAU et au Soudan sont encourageants en ce qui concerne l'adoption des techniques du budget-programme et du budget de réalisation.

Changements intervenus dans l'organisation budgétaire

36. Les participants ont constaté que dans pratiquement tous les pays africains l'organisation budgétaire est dirigée par le Ministre des finances (ou du Trésor). C'est seulement au Libéria que la Direction du budget dépend du Cabinet de la Présidence, selon la tradition en vigueur aux Etats-Unis.

37. Les participants ont signalé que la Direction du budget est le service budgétaire central chargé des opérations de préparation et de contrôle budgétaires. Elle est dirigée par le directeur du budget qui a souvent le titre de Directeur général, Secrétaire principal ou Sous-secrétaire d'Etat. C'est ainsi qu'en Ethiopie, la Direction du budget dépend du Ministère des finances, par l'intermédiaire du Département budgétaire; en République démocratique du Congo c'est la Direction du budget et du contrôle budgétaire qui est chargée de la préparation du budget; en Gambie, la préparation du budget est confiée au Ministère des finances; au Ghana, cette préparation est confiée au Secrétaire principal chargé du budget au Ministère des finances; au Soudan, le chef de la Direction du budget est le Sous-Secrétaire adjoint pour le budget, qui dépend du Sous-Secrétaire des finances au Ministère des finances et des affaires économiques.

38. Les participants ont constaté que de nombreux pays africains ayant adopté des plans de développement et créé des Ministères de la planification et du développement, ajoutent maintenant à la structure budgétaire un organisme spécialisé dans la préparation des budgets de développement. On a souligné la nécessité d'une étroite collaboration entre le Ministère des finances et le Ministère de la planification en vue de la coordination des dépenses périodiques et des dépenses d'équipement.

b) Rapports entre le plan budgétaire national et le
plan national de développement
(Point 4 de l'ordre du jour)

39. Les débats se sont appuyés sur les documents présentés au Cycle d'études, tout particulièrement le Government Budgeting and Economic Planning (E/CN.11/BRW.4/L.6) préparé par le Service des études fiscales et financières du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies et les Principes directeurs pour coordonner les budgets nationaux et les plans nationaux de développement (E/CN.14/BUD/3) rédigé par le secrétariat de la CEA.

40. Les participants ont pris note du fait que pour orienter leur progrès de nombreux pays africains ont récemment préparé et approuvé des plans nationaux de développement. Dans certains pays, on a fixé des objectifs pour des périodes allant de 15 à 20 ans, qui constituent une étape pour les objectifs finals à atteindre. C'est ce qui a été fait au Dahomey pour le plan 1960-1980; au Togo pour les projections 1965-1984; en Haute-Volta pour le plan 1963-1975; au Sénégal pour le plan 1960-1985; en Tanzanie pour le plan 1965-1980; en Ouganda pour les projections portant sur la période 1966-1981; etc.

41. Certains autres pays ont établi des objectifs pour une période de 10 ans, afin de pouvoir orienter leurs efforts sur une période plus restreinte. Des pays tels que le Soudan (1961-1970); la RAO (1960-1970); la Tunisie (1962-1971); la Côte-d'Ivoire (1960-1970); le Niger (1965-1974); le Sierra Leone (1962-1971); etc., essayent actuellement ce type de planification.

42. Ces plans à long terme avaient été élaborés afin de définir l'"image" de ce qu'une nation peut devenir grâce à des efforts systématiques. Il importe de coordonner les efforts de la population, afin de donner à chacun la chance de participer au processus de développement. Ces plans à long terme peuvent mobiliser les efforts en vue d'atteindre des objectifs communs d'un pays.

43. Les participants ont reconnu que pour ces objectifs, les plans à long terme visent à découvrir et à exploiter les ressources nationales et les ressources humaines et à donner un aperçu des avantages que l'on peut en retirer si elles sont utilisées de manière appropriée. Ces plans visent à orienter les efforts simultanément sur plusieurs fronts: amélioration de la production agricole; remplacement des importations; diversification des exportations; accroissement du taux d'épargne; accroissement des effectifs de personnel qualifié; création de nouvelles industries et transformation des matières premières. C'est pourquoi les plans de développement constituent le moyen d'obtenir ces résultats et de fixer les principales priorités entre secteurs et les principales décisions en matière de politique à suivre.

44. Pour mettre en oeuvre ces mesures et les politiques économiques et sociales, dans le cadre macro-économique des plans de développement, il est nécessaire de traduire les buts et les objectifs en mesures économiques précises et en projets de développement déterminés. L'instrument qui doit permettre d'atteindre ces objectifs est le plan à moyen terme, qui porte généralement sur quatre à six années, et qui est généralement un plan d'investissement du secteur public indiquant des mesures de politique économique à adopter pour orienter le secteur privé.

45. Les participants ont appris que de nombreux pays africains ont élaboré des plans à moyen terme. C'est le cas notamment des pays suivants: Maroc (1960-1964); République du Congo (1964-1968); Libye (1963-1968); RAU (1966-1970); Nigéria (1962-1968); Dahomey (1966-1970); Ghana (1959-1964);

Haute-Volta (1963-1967); Mali (1961-1965); Côte-d'Ivoire (1965-1969); Sénégal (1965-1969); Niger (1965-1969); Mauritanie (1963-1966); Ethiopie (1963-1967); Kenya (1964-1970); Tanzanie (1964-1969); Ouganda (1966-1970); Somalie (1963-1967); Malawi (1965-1969); Tchad (1966-1970); Gabon (1965-1970); Cameroun (1961-1965); Tunisie (1965-1968); etc. En Afrique, ces plans sont des programmes d'investissement public et comportent certains projets à exécuter par le secteur public et des mesures de politique économique qui doivent guider le secteur privé.

46. Les participants ont déclaré que les objectifs à long terme et à moyen terme doivent être transformés en plans annuels détaillés et particuliers qui pourraient se refléter facilement dans la structure budgétaire. Ces plans annuels remplissent deux rôles: rattacher l'action immédiate au plan à long et à moyen terme; coordonner les décisions générales adoptées à l'échelon supérieur et les décisions adoptées aux niveaux intermédiaire et inférieur des services publics. Les participants ont estimé que le plan annuel traduit les principes directeurs généraux en objectifs concrets et réalisables et indique le mécanisme "d'exécution" en assurant une liaison entre les décisions d'ordre général et les décisions concernant la mise en pratique.

47. Le plan annuel est donc le moyen dont se sert chaque unité administrative de l'édifice de l'Etat pour définir ses objectifs et ses plans de travail; c'est aussi un moyen d'orienter l'action et de vérifier les résultats obtenus. Le plan annuel, loin d'être imposé par les échelons administratifs, est donc un véritable plan d'action pour chaque service public, indispensable à une saine gestion. Il ne contient d'ailleurs pas seulement les projets des fonctionnaires, mais aussi les idées, les connaissances et les initiatives dont le secteur privé a fait part au moment où les commissions régionales, les représentants du patronat et des travailleurs ont été consultés.

48. Le processus de planification de certains pays africains souffre de l'absence de plans opérationnels annuels conçus pour l'exécution des plans à long terme ou à moyen terme. Quelques pays seulement préparent ce type de plan. Le Ghana et la RAU ont acquis une certaine expérience à cet égard. Cependant, certains pays n'établissent des budgets d'équipement que pour l'administration centrale; ces budgets ne couvrent pas tous les investissements du secteur public, et ils excluent les autres efforts de développement, dans des domaines tels que l'enseignement, la santé, les services agricoles et industriels, etc., ce qui empêche une coordination générale des efforts. Certains participants ont souligné que les programmes d'investissement étant fortement tributaires de l'aide étrangère, il est très difficile d'élaborer des plans annuels sans disposer de renseignements complets sur la négociation des prêts.

49. Les participants ont estimé qu'il serait erroné de conclure que la planification à long terme et la planification à court terme sont deux options entre lesquelles on peut choisir. Bien au contraire, on doit considérer que l'absence de l'une ou de l'autre altérerait tout le concept de la planification. Les programmes à court terme non rattachés aux programmes à long terme ne sont guère qu'une présentation rationnelle des décisions à appliquer dans l'immédiat. Ils n'auront de valeur et d'utilité que s'ils tiennent dûment compte des objectifs à atteindre à plus long terme. D'autre part, la planification à long terme seule serait insuffisante, car les perspectives plus larges qu'elle ouvre ne se justifient pas en soi, mais seulement dans la mesure où elles influent sur l'action immédiate.

50. La planification comprendrait donc deux séries d'instruments: ceux qui visent à indiquer l'orientation des unités économiques en vue du développement et ceux qui permettent d'exécuter les plans d'action immédiate. Parmi les premiers figurent les plans de développement économique et social à long terme, les plans de développement à moyen terme ainsi que les plans

d'investissements du secteur public à moyen terme; les seconds comprennent les budgets économiques nationaux, les plans annuels de développement et les budgets-programmes du secteur public.

51. Les participants ont observé qu'il serait plus pratique de ventiler ces plans nationaux par régions, à l'intérieur du territoire. C'est un fait bien connu que les pays en voie de développement ne connaissent pas un développement homogène sur toutes les parties de leur territoire. L'activité économique est concentrée principalement autour d'un seul "pôle d'attraction" souvent lié aux économies étrangères. Or, le développement exige que les investissements soient répartis de manière à assurer l'expansion de ce "foyer de développement" interne, la création de nouveaux centres nationaux connexes et le développement de la "périphérie" du pays, nécessaires pour sa croissance et pour l'accroissement continu de la production dans les centres. Les investissements réalisés dans la périphérie sont essentiels pour fournir à ces centres ou pôles d'attraction des matières premières, des denrées alimentaires et autres produits.

52. Depuis quelques années, nombre de pays en voie de développement ont constaté que le budget du secteur public est un instrument stratégique dans le cadre d'une politique de développement. D'une part, ce budget est un maillon essentiel dans le processus de planification, en particulier quand il s'agit de répartir les ressources - personnel, matériel, équipement, organisation, connaissances techniques, etc. - en vue d'atteindre les buts à court terme inscrits dans les plans de développement à long et à moyen terme. D'autre part, on estime que ce budget est un rouage vital de la politique économique, car son niveau et sa structure non seulement font apparaître immédiatement les objectifs du plan, mais aussi influent sur l'évolution à court terme de la monnaie, du commerce extérieur et des finances.

53. Les participants ont constaté que certains gouvernements voient maintenant dans le budget un outil stratégique à usages multiples dont l'administration peut se servir pour l'exécution des plans de développement, et qui est étroitement intégré au système économique, social et politique du pays. On ne considère donc plus le budget comme un mécanisme indépendant, extérieur à la vie de la nation dans son ensemble, mais bien comme un mécanisme de base permettant d'affecter les ressources productives en fonction d'objectifs déterminées et de mobiliser les ressources internes et externes. La préparation du budget nécessite, par conséquent, l'intervention des politiciens, des planificateurs et des services budgétaires, ainsi que certains échanges de vues avec le secteur privé. Elle devrait aussi faire intervenir les différentes circonscriptions administratives du pays, et veiller à équilibrer l'élan de croissance de chacune des parties, sans pour autant diminuer les stimulants qu'il est indispensable d'appliquer sur le plan national pour favoriser le développement d'ensemble, conformément à la planification par région dont il a été question précédemment.

54. Selon les participants, il convient d'exécuter les plans à long et à moyen terme dans la courte période - habituellement un ou deux ans - grâce à des programmes déterminés d'action immédiate. Les programmes de l'Etat, qu'il s'agisse d'exploitation ou d'investissements, sont incorporés dans le budget du secteur public, qui devient, par conséquent, un instrument important et efficace pour l'exécution des plans de développement économiques. Le budget moderne est donc un ensemble complexe et coordonné de programmes et de projets à appliquer dans l'avenir immédiat: on le qualifie de budget-programme. Certains participants ont préconisé qu'on le subdivise en budget de services généraux et budget économique et social, tous deux étroitement liés, et dont le double objectif est d'améliorer le rendement de l'administration en ce qui concerne la fourniture de services généraux et d'utiliser les fonds affectées aux services économiques et sociaux pour éliminer les goulets d'étranglement dont souffrent si souvent les économies en voie de développement.

55. Les participants ont suggéré l'adoption d'un nouveau critère de classification des programmes dans le cadre du budget, en faisant la distinction entre programmes de fonctionnement des services publics et programmes de développement économique et social. Ce critère serait plus étroitement associé à la classification des dépenses par secteur et il montre davantage les objectifs immédiats fixés aux activités de ces programmes. Cette distinction permettrait de mieux suivre l'intervention de l'Etat puisqu'on pourrait évaluer, non seulement la formation de capital nécessaire aux programmes d'investissement mais aussi les accroissements de la productivité possibles par d'autres moyens - par exemple, dépenses consacrées à l'enseignement, à la santé publique et à d'autres services sociaux visant à améliorer la qualité et la compétence de la main d'oeuvre ainsi qu'à accroître son rendement et sa contribution à l'économie.

56. Pour pouvoir coordonner le plan et le budget, il faut les diviser tous deux par secteur - agriculture, industrie, éducation, santé publique, transports, etc. Le plan fixe des objectifs pour chaque secteur à long et à moyen terme, et le budget fixe des objectifs à court terme pour le secteur public. Il faut, simultanément assurer la coordination du plan et du budget avec l'administration publique; au plan relatif à l'éducation par exemple, doit correspondre, dans le cadre du budget annuel, un plan d'exécution annuel propre à ce secteur dont sera responsable le ministère de l'éducation nationale. A cette fin, on définit des programmes qui doivent être classés de la même manière dans le plan et dans le budget; l'administration doit alors indiquer les unités administratives chargées de la mise en oeuvre de ces programmes. Ainsi, les divisions doivent désigner les sections responsables des activités ou des projets relevant de chaque programme, dans leurs domaines de compétences respectifs.

57. Examinant la nécessité d'instaurer un lien étroit entre l'établissement de budget et la planification, les participants ont signalé que, dans la pratique, ce lien est souvent lâche et insuffisant. Une des principales raisons en est que parfois le plan lui-même n'indique pas de façon précise les mesures nécessaires à son exécution. Dans plusieurs pays les plans fixent surtout les objectifs de production que les différents secteurs économiques doivent atteindre en une période donnée, ainsi que les dépenses globales d'investissements nécessaires à cette fin. Des plans généraux de ce genre, concernant à la fois le secteur public et le secteur privé, ne peuvent guère fournir un cadre commode pour rattacher la planification du budget; en effet, on ne sait pas exactement quelles mesures doivent être prises annuellement sur le plan budgétaire pour atteindre les objectifs du plan et, dans la pratique, ces mesures peuvent se révéler très insuffisantes.

58. Pour opérer la liaison requise, les participants ont reconnu que la classification des recettes et des dépenses était un instrument essentiel, qui permettait de réaliser une planification, un budget, une comptabilité et un contrôle satisfaisants. Pour que les comptes publics fournissent les renseignements nécessaires à ces fins, il importe d'établir et de suivre une méthode de classification logique et uniforme. Elle sera, dans ses grandes lignes, identique pour la planification, le budget, la comptabilité et le contrôle. Dans la mesure du possible, elle sera également identique dans le temps et pour les diverses unités administratives chargées d'opérations similaires; enfin, elle sera claire pour qu'on puisse en faire facilement l'analyse.

59. Les participants ont examiné les techniques de planification et d'établissement du budget utilisées dans les divers systèmes économiques. Ils ont souligné que parmi les pays africains, où l'on rencontre aussi bien des économies mixtes que des économies planifiées, les techniques et classifications budgétaires ne sont guère différentes et que l'ampleur du secteur public ne change rien au type d'instrument budgétaire utilisé.

60. Quelques participants ont observé que nombre de pays rencontrent des difficultés dans l'exécution de leurs plans et budgets de développement, en raison de l'insuffisance des ressources disponibles. Certains pays ont un compte courant déficitaire et ont besoin d'une aide étrangère même pour financer leurs dépenses courantes. D'autres pays voient leurs dépenses courantes augmenter sans cesse et leur capacité d'investissement baisse régulièrement. Les participants ont échangé des renseignements quant aux mesures qui pourraient être prises pour remédier à ce déséquilibre. La consolidation de l'administration budgétaire et l'introduction de mesures d'austérité dans le budget renouvelable ont été suggérées comme étant des remèdes appropriés à la situation. On a noté qu'il est néanmoins très difficile aux pays en voie de développement, dans l'état actuel de leur économie, d'équilibrer leur budget. Si l'on veut augmenter à l'avenir l'épargne publique, il faudra réduire les dépenses improductives.

c) Classification des opérations budgétaires
(Point 5 de l'ordre du jour)

61. Pour l'examen de cette question de l'ordre du jour, les participants se sont inspirés des documents suivants: Manuel de classification économique et fonctionnelle des opérations de l'Etat (ST/TAA/M/12) préparé par le Service des études fiscales et financières du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU; Modèle de classification par poste des opérations de l'Etat, adapté aux pays africains (E/CN.14/BUD/2); Principes directeurs pour coordonner les budgets nationaux et les plans nationaux de développement (E/CN.14/BUD/3); Survey of African Statistics (en anglais seulement) (E/CN.14/BUD/5. Ces derniers documents ont été rédigés par le secrétariat.

62. Les participants ont été informés qu'un système de classification budgétaire remplit au moins trois rôles: il permet a) l'analyse globale qui fournit les données analytiques nécessaires à la politique budgétaire;

b) la planification budgétaire selon des plans à long, à moyen et à court terme; c) la gestion (ou l'exécution) visant à appliquer les décisions adoptées en fonction de la politique ou de la planification financières. Selon le rôle à remplir, la classification sera différente: pour l'analyse et la politique financières, on emploiera les classifications par catégorie économique, par fonction et par organe; pour la planification, les classifications par secteur et par programme; pour la gestion, les classifications par unité administrative, par programme et par activité, et par chef de dépenses.

63. Les représentants ont noté que la classification aux fins de politique et d'analyse financières fournit les renseignements nécessaires pour prendre des décisions à l'échelon supérieur. La classification par catégorie économique permet d'analyser le volume des ressources à répartir entre la consommation et l'investissement, et, à l'intérieur de chaque catégorie de dépenses, la proportion des sommes à consacrer aux traitements, transferts de fonds, subventions, matériaux, constructions, etc. La classification par fonction indique les dépenses correspondant à tous les grands éléments de l'effort global en vue d'atteindre l'un des principaux objectifs du gouvernement, c'est-à-dire la fourniture de services tels que l'éducation, la défense, la santé publique, les transports, etc. La classification par organe donne des renseignements sur la nature des services gouvernementaux qui se chargeront des efforts, c'est-à-dire le gouvernement central, les pouvoirs locaux, les organismes publics indépendants, etc.

64. La classification aux fins de planification financière fournit des renseignements sur la répartition des ressources dans le cadre de la stratégie du développement approuvée par le gouvernement et traduite en plans; elle indique également les activités particulières à accomplir pour améliorer les ressources humaines, l'infrastructure de l'économie, les services généraux, etc. La classification par programme porte sur les différentes fractions d'un secteur et les opérations du programme aboutissent à un produit final qui contribue à la réalisation des objectifs sectoriels.

65. La classification aux fins de gestion permet l'exécution des opérations nécessaires pour atteindre les objectifs du programme. La classification par unité administrative indique les services qui, à l'intérieur d'un ministère ou autre organe, sont spécifiquement chargés de l'application des programmes et des sous-programmes. La classification par activité ou par projet indique les types homogènes d'opérations visant un même objectif du programme. Enfin, la classification par chef de dépenses concerne les achats de biens et de services à effectuer à l'aide des crédits alloués et permet de contrôler le processus des dépenses.

66. Les participants ont reconnu que ces classifications permettent d'obtenir de meilleurs jugements et décisions au cours du processus budgétaire. Elles facilitent la répartition des ressources disponibles conformément à la politique suivie, la mobilisation des ressources conformément à la politique financière, la formulation des prévisions budgétaires sous forme de priorités et d'objectifs à long terme, l'examen des programmes de travaux eu égard aux coûts et enfin, le contrôle de l'utilisation du budget approuvé. Pour permettre vraiment les décisions, le plan de classification du budget national doit être adapté à la situation particulière de chaque pays. Les fonctions, programmes et activités doivent refléter les objectifs que se propose la politique du gouvernement.

67. Les participants ont été informés que, selon les buts à atteindre, les gouvernements appliquent un certain nombre de classifications. La plupart d'entre eux utilisent, sous une forme ou une autre, les classifications par organe, par chef de dépenses, par activité, par programme et par fonction. Comme nous l'avons déjà indiqué, un système de classification doit être en harmonie avec la structure de l'administration, les lois et les règlements de base, et refléter les objectifs fondamentaux énoncés dans les différents programmes.

68. Le système de classification employé pour définir la politique des pouvoirs publics et pour assurer la planification et la gestion financières, comprend deux catégories: a) les classifications présentées dans le budget, ou classifications opérationnelles; b) les classifications annexées au budget, classifications synthétiques ou globales. Les premières sont établies par organe; par secteur et programme; par activité et projet; par unité administrative et par chef de dépenses. Les secondes sont établies par rubrique économique; par fonction et par secteur.

69. Pour augmenter leur utilité, on peut faire des classifications à double entrée: par organe et par secteur, par secteur et par programme, par programme et par activité ou projet, par activité ou projet et par unité administrative, par programme-activité-unité administrative et par chef de dépenses, par chef de dépenses et par rubrique économique, par organe et par fonction, par fonction et par rubrique économique.

70. Le Cycle d'études a admis que la première étape conduisant à l'institution d'un système élaboré de classification budgétaire doit être la normalisation de la classification par chef de dépenses. Pour être bien équilibrée une telle classification doit faciliter la séparation des transactions en capital et des transactions courantes; elle doit être comparable aux catégories adoptées pour la classification économique des opérations de l'Etat; elle doit contenir des détails et présenter sous une forme suffisante les coûts élémentaires des diverses activités de l'Etat; elle doit fournir des renseignements suffisants pour permettre un contrôle financier efficace, etc. Il importe que cette classification ne soit pas chargée de détails superflus qui compromettent l'exécution du budget et qui alourdissent exagérément la comptabilité et les rapports.

71. Le Cycle d'études a indiqué que les nombreux avantages qu'offre une telle classification des dépenses et des recettes quand elle est bien

établie et normalisée, peuvent améliorer l'organisation des méthodes budgétaires et comptables, en facilitant la planification et l'exécution des décisions de l'Etat. La classification type par chef de dépenses doit être assez souple pour être adaptable aux diverses conditions particulières, grâce à des modifications et à des adjonctions, selon le cas, de postes particuliers. Le Cycle d'études a étudié le modèle de classification simplifiée proposée par le secrétariat dans le document E/CN.14/BUD/2 (Modèle de classification par poste des opérations de l'Etat adapté aux pays africains) qui concerne les deux facettes du budget: dépenses et recettes.

72. Les participants ont reconnu que ce modèle de classification établi par le secrétariat pourrait utilement servir de base à l'élaboration d'une classification par chef de dépenses dans les divers pays. Une fois adoptée dans la pratique, cette classification facilitera dans une large mesure l'analyse des budgets par catégories économiques, en même temps qu'elle permettra l'analyse comparée des budgets à l'échelon des sous-régions au de la région. Le modèle approuvé est reproduit à l'Annexe V.

73. Comme indiqué lors du Cycle d'études de 1961, les pays, en assez grand nombre, ont pu utiliser le Manuel dans de bonnes conditions pour leurs travaux de reclassification. Néanmoins le Cycle d'études a estimé que les classifications et le système de comptabilité présentés dans le Manuel sont extrêmement compliqués et que la classification économique simplifiée proposée par le Cycle d'études de 1961 est mieux indiquée pour une première tentative dans le domaine.^{1/}

^{1/} Rapport du Cycle d'études sur les problèmes de reclassification et d'administration budgétaires en Afrique (ST/TAO/SER.C.53), Addis-Abéba, 1961.

74. Le Cycle d'études a estimé qu'une classification fonctionnelle est utile en ce sens qu'elle fournit au gouvernement les renseignements dont il a besoin pour présenter le budget au corps législatif et pour faire connaître au grand public ce que l'Etat entreprend dans les divers domaines de sa compétence. Les participants ont signalé que la classification fonctionnelle présente un intérêt particulier pour les pays dont la structure institutionnelle se transforme, car elle permet de comparer les éléments d'information d'une période à l'autre. Le Cycle d'études a admis que le modèle simplifié de classification fonctionnelle présenté dans le Rapport du Groupe d'études de 1961 offrait des principes directeurs utiles aux pays africains qui ont entrepris de procéder à une reclassification.

d) Les méthodes des budgets-programmes
et des budgets de réalisation
(Point 6 de l'ordre du jour)

75. L'attention des participants a été attirée sur le fait que, du point de vue des définitions, la distinction n'était pas suffisamment nette entre budget-programme et budget de réalisation. Dans le "budget de réalisation" on fait une part trop grande à l'effort total consacré aux nouvelles méthodes, notamment à la mesure effective des travaux et réalisations.

76. Les participants ont estimé que l'optique était différente, suivant qu'il s'agissait d'un budget-programme ou d'un budget de réalisation. Le budget-programme permet de coordonner planification économique et établissement du budget et facilite l'examen de la situation et l'élaboration de la politique à suivre à l'échelon des divisions de l'administration et à l'échelon supérieur. Il facilite aussi la planification et l'examen du budget d'ensemble. Quant au budget de réalisation, il a pour objet de mesurer les frais et les réalisations et d'améliorer l'exécution des programmes.

77. Les participants ont été d'avis que, pour la préparation des prévisions budgétaires, il convenait de procéder par programme; ce faisant, on obtient une base permettant d'évaluer les réalisations. Le budget-programme peut comprendre le coût, en chiffres globaux, des divers programmes sans aller jusqu'à la ventilation par service d'exécution, ou s'y limiter.

78. De nombreux participants ont manifesté leur intérêt pour les méthodes nouvelles, estimant que le budget-programme est une conséquence logique de la planification économique et est particulièrement nécessaire à la coordination rationnelle entre la portion annuelle du plan de développement incombant au secteur public et le budget; le budget-programme devrait être en fait la traduction en termes financiers d'une partie du plan et devrait constituer un outil efficace pour l'exécution du plan de développement économique.

79. Les participants ont noté la différence qui existe entre le budget-programme et le budget de réalisation, et ont conclu que le budget-programme revêt pour les pays africains une importance primordiale; quant à la méthode du budget de réalisation elle ne devrait être appliquée qu'à certains secteurs de l'activité de l'Etat quand le travail accompli ou la fonction remplie peuvent être facilement circonscrits, et quand elle est vraiment utile et nécessaire à des fins de gestion. Les participants ont estimé que, dans l'immédiat, l'application de la méthode du budget de réalisation à la majorité des activités de l'Etat ne s'imposait pas étant donné que, dans la plupart des cas, elle serait sans grande importance.

80. On a fait observer que, dans certains pays, on considèrerait aussi l'aspect matériel des travaux projetés ou exécutés lors de l'établissement du budget classique ou du contrôle budgétaire. Dans ces pays, quand un service présente une demande de fonds, il la justifie souvent en précisant le travail à faire ou la fonction à remplir; souvent, l'exposé explicatif accompagnant les estimations fournit des renseignements sur les programmes ou projets exécutés au titre de certains crédits budgétaires.

81. Dans certains pays, les rapports de l'administration fournissent eux aussi des renseignements sur l'état d'avancement des travaux relatifs aux projets importants, notamment à ceux qui sont inscrits au budget de développement. Dans de nombreux cas, ces rapports donnent des détails sur les résultats matériels et on pourrait les considérer comme une évaluation du budget en termes réels. Les participants ont estimé que, dans ce cas, il conviendrait de perfectionner les méthodes existantes en s'inspirant des méthodes du budget-programme et du budget de réalisation. Cette réforme des méthodes porterait ainsi sur les domaines où la nécessité de méthodes plus perfectionnées se fait déjà sentir, c'est-à-dire, d'une manière générale, sur certains domaines d'activité relevant des services économiques et sociaux.

82. Les participants ont estimé que le Manuel d'établissement des budgets-programmes et des budgets de réalisation ne devrait pas se limiter à citer l'exemple des Etats-Unis d'Amérique et des Philippines, pays qui ont mis au point des méthodes hautement perfectionnées du budget-programme et de budget de réalisation, mais devrait aussi comprendre des monographies relatives à certains pays en voie de développement qui s'efforcent d'appliquer ces méthodes. Les participants ont insisté pour que la CEA prépare des monographies détaillées qui seraient fondées sur l'expérience acquise par certains pays africains et qui couvriraient tous les stades des réformes; ces monographies devraient être communiquées à tous les pays de la région. Pour remédier pendant le Cycle d'études à cette lacune du Manuel, le représentant du Ghana a été prié de faire un exposé détaillé sur les progrès réalisés en ce sens dans son pays. Les débats qui ont suivi cet exposé ont révélé que les participants portaient un réel intérêt à ce problème.

83. Il a été porté à la connaissance du Cycle d'études qu'au Ghana le processus de perfectionnement, commencé en 1960, a fait un nouveau pas en avant en 1966. Dans les prévisions annuelles pour 1966-67, on a pu résumer les dépenses de l'Etat envisagées pour l'exercice budgétaire selon les grands secteurs de l'économie. Il est donc possible de rapporter les programmes particuliers aux divers secteurs. Chaque secteur définit le large groupe d'activités auquel l'Etat se consacre par l'intermédiaire de ses dépenses budgétaires. Le secteur est divisé en chapitres correspondant aux divers organes administratifs chargés de l'exécution des programmes dans le cadre de cette division du secteur principal; par exemple, le secteur agricole fait l'objet de deux chapitres: Chapitre I - Agriculture et Chapitre II - Forêts. En règle générale si un secteur particulier est divisé en chapitres, chaque chapitre correspond à un ministère appartenant au secteur. Le Cycle d'études a noté que pour chaque secteur, il y a des programmes et des sous-programmes classés par services administratifs et par chefs de dépenses. Le programme définit le cadre auquel appartiennent les dépenses prévues et correspond au terme de "head" (titre) dans la terminologie du pays, le sous-programme étant le "sub-head" (sous-titre). Pour permettre au public et aux ministères de s'habituer à la nouvelle terminologie, on emploie le terme "head" ou de "programme" indistinctement mais il est prévu au bout d'un certain temps d'abandonner "head" en faveur de "programme."

84. Il a été signalé au Cycle d'études qu'au Ghana l'aide mémoire accompagnant chacun des tomes des prévisions budgétaires donne un aperçu des fonctions du ministère responsable des crédits et des programmes d'exécution. Les aide-mémoire présentent trois tableaux fondamentaux: i) Résumé des dépenses budgétaires décomposées en dépenses renouvelables et en dépenses de développement; ii) Dépenses budgétaires par programmes et sous-programmes; iii) Dépenses budgétaires par programmes et par postes.

Les deux premiers tableaux permettent au public de discerner immédiatement les diverses affectations selon les programmes et les sous-programmes relevant d'un secteur et de déterminer ainsi la politique de l'Etat telle qu'elle apparaît à travers l'ordre d'urgence établi pour le secteur. Le troisième tableau indique en gros l'objet ou la destination des crédits consacrés à chaque programme. C'est donc un tableau par programme et par chef de dépense. Au Ghana, en dehors de la nouvelle répartition des prévisions budgétaires entre secteurs, la présentation de chaque prévision a été en outre modifiée pour chaque sous-programme, comme suit: l'exposé explicatif; les détails des dépenses (par chef de dépenses), avec les postes et les sous-postes y compris les numéros de comptes; la justification; le programme d'établissement. L'avantage de ce nouvel arrangement c'est que, contrairement aux anciennes dispositions, chaque sous-programme ou sous-titre est considéré comme un tout pour faciliter les références par titres. Les résumés des dépenses par sous-titres, qui généralement sont donnés à la fin de chacun des tableaux de détail sont omis, car ils figurent sous une présentation différente dans l'aide mémoire joint au tableau des dépenses par programme et par chefs de dépense. La présentation des prévisions relatives au développement figure comme dernier sous-titre dans les prévisions concernant chacun des programmes. A l'avenir, on se propose de présenter les prévisions relatives au développement de telle manière que l'attention soit attirée sur ce qui doit être matériellement réalisé.

85. Le Cycle d'études a exprimé l'espoir que l'Organisation des Nations Unies aidera les pays intéressés à adopter les méthodes nouvelles en fournissant, au besoin, une assistance technique. Les participants ont en outre suggéré à la CEA d'organiser, si possible à l'échelon sous-régional, des cours de formation à l'intention du personnel des services budgétaires et des services de comptabilité; en effet, la pénurie de personnel qualifié

constitue l'obstacle principal à l'adoption des méthodes budgétaires nouvelles. Les participants ont estimé que le Manuel d'établissement des budgets-programmes et des budgets de réalisation (ST/TAO/SER.C/75) constituait un guide utile.

86. Les participants se sont davantage intéressé au budget-programme et au budget de réalisation que lors du Cycle d'études sur les problèmes de reclassement et d'administration budgétaires en Afrique, tenu à Addis-Abéba en 1961, celui-ci s'étant limité à recommander aux pays africains de continuer à étudier ces méthodes. Les participants au présent Cycle d'études ont reconnu l'utilité des méthodes nouvelles et en ont examiné les possibilités d'application, sur le plan pratique, et ont exprimé l'espoir que l'Organisation des Nations Unies fournira une assistance en ce domaine.

e) Méthodes de programmation des recettes
(Point 7 de l'ordre du jour)

87. Les participants ont noté que les plans de développement fournissaient une base pour l'affectation des ressources, et ont estimé que les pays africains étaient maintenant mieux placés pour se rendre compte des mesures à prendre en vue d'accélérer le taux de croissance. Ils ont reconnu la grande importance de savoir quelles ressources étaient disponibles et comment elles pouvaient être mobilisées mais ont constaté que, malheureusement, l'une des grandes lacunes actuelles de la politique de développement de certains pays africains était de ne pas fournir ces renseignements.

88. Les participants ont examiné certaines procédures et méthodes permettant d'établir les prévisions des recettes et de calculer la mesure dans laquelle les pouvoirs publics pourront mobiliser les ressources en vue de couvrir leurs prévisions de dépenses. Comme ce sujet n'a pas encore fait l'objet d'une étude approfondie et comme la plupart des ouvrages publiés ces dernières années traitent en particulier des méthodes de programmation des dépenses, les participants ont procédé à un échange de vues sur le plan général.

89. Il a été porté à la connaissance du Cycle d'études qu'il existait diverses procédures d'établissement des prévisions des recettes budgétaires. Les méthodes mises au point dans les pays industrialisés depuis un siècle, ont été adaptées aux conditions propres aux pays en voie de développement. En général, ces méthodes, devenues classiques, ne tiennent compte que des tendances passées de la perception des impôts et non pas des tendances générales de l'économie nationale, en outre, elles ont un caractère "statique," ayant été conçues en vue de limiter les dépenses de l'Etat et d'assurer l'équilibre budgétaire.

90. Les participants ont examiné en premier lieu la méthode dite méthode automatique et qui consiste à projeter pour le prochain exercice financier le montant des recettes perçues l'avant-dernière année, en reprenant la somme réunie sous chaque poste des recettes. Cette méthode est fondée sur des résultats connus et indique la mesure dans laquelle l'Etat, le contribuable et l'administration fiscale peuvent mobiliser effectivement des ressources. Cette méthode est notamment appliquée pour estimer le montant des recettes de l'impôt indirect, lesquelles interviennent pour un pourcentage élevé dans les recettes totales. Les participants ont été d'avis que les possibilités d'application étaient en fait très limitées, cette méthode manquant de souplesse et ne tenant pas compte de l'évolution du volume des transactions dans l'ensemble de l'économie.

91. Les participants ont été informés que pour corriger certaines imperfections de la méthode automatique, on peut appliquer la méthode des moyennes qui repose sur la même notion, à cette différence près qu'elle ne tient pas seulement compte de l'avant-dernière année, mais d'un certain nombre d'années précédentes, par exemple 3 ou 5 années; on arrive ainsi à neutraliser le rôle de facteurs accidentels sur la perception des recettes. Les participants ont reconnu que, naturellement, la méthode des moyennes était préférable à la méthode automatique, mais ont estimé qu'elle manquait

également de souplesse, étant fondée exclusivement sur les tendances passées, et qu'elle ne tenait pas suffisamment compte de l'évolution du niveau de la production ou du revenu liée au développement ou à l'inflation.

92. Pour remédier à certaines de ces imperfections, on peut appliquer la méthode des taux de croissance qui consiste à augmenter le montant des recettes perçues dans le passé. Dans une première opération, on estime le montant normal des recettes en calculant la moyenne pour les quelques dernières années. Ensuite, on applique au montant habituel des recettes, le taux moyen de croissance établi pour les années précédentes. Cette méthode est plus rationnelle que les deux autres mais, tout en admettant ce point de vue, les participants ont estimé que l'estimation de l'accroissement des recettes ne reposait que sur le taux de croissance de la production et des revenus enregistrés au cours des années antérieures et non pas sur l'estimation directe de l'augmentation de la production et des revenus.

93. Les participants ont observé qu'il s'agissait là de la méthode la plus couramment appliquée dans certains pays en voie de développement pour établir les prévisions des recettes. Dans certains cas, celles-ci sont fonction du taux de croissance qu'on décide d'appliquer pour chaque poste des recettes. Quand les pays subissent une inflation, on fait une estimation de l'augmentation du coût de la vie et celle-ci sert de critère pour déterminer le taux d'accroissement des recettes.

94. Les participants ont émis l'opinion que, dans un pays en voie de développement, il est normal de prévoir chaque année une augmentation de la production, or cette augmentation se traduit par une nouvelle répartition des bénéfices, revenus, traitements et salaires, etc. On peut donc dire que le développement se traduit par une augmentation de la masse imposable. Or, lorsqu'il s'agit de calculer le taux de croissance des recettes, la plupart des pays en voie de développement se heurtent à

trois grands problèmes, à savoir: a) le manque d'élasticité du système fiscal par rapport aux revenus, ce qui signifie que si le revenu monétaire d'un pays augmente, les recettes fiscales n'augmentent pas suivant les mêmes proportions, mais dans des proportions moindres. Ce fait est généralement dû à certaines imperfections de la structure de l'impôt et de l'administration fiscale; b) les difficultés que pose l'estimation du volume des exportations, du cours moyen des produits primaires à vendre sur les marchés étrangers et de la capacité d'importation. Il s'agit là, pour certains pays africains, d'un problème extrêmement important puisqu'une fraction qui varie entre 50 et 90 pour 100 de leurs recettes courantes totales provient des droits perçus sur le commerce extérieur; c) dans certains pays, il est difficile de prévoir le montant des impôts prélevés sur les sociétés étrangères, faute de renseignements de première main sur les bénéfices et les transactions financières de ces sociétés; d) les difficultés que pose l'estimation de l'augmentation des recettes fiscales liée à une réforme de l'administration fiscale. Les participants ont estimé que dans quelques pays en voie de développement, la fraude fiscale était notable et qu'elle s'expliquait par de nombreux facteurs comme l'imperfection de l'administration, les absurdités de certaines lois fiscales, le montant trop faible des amendes, etc. Ils ont été d'avis qu'il était presque impossible d'évaluer les résultats de la réforme des procédures et du contrôle de l'administration fiscale dans les pays où le revenu national varie fréquemment en raison de l'instabilité des cours des produits d'exportation.

95. De l'avis des participants, tous ces problèmes font qu'il est très difficile d'estimer exactement des perceptions fiscales dans les pays en voie de développement. Très souvent les prévisions de recettes sont donc établies par voie de compromis entre les services de l'administration fiscale et le pouvoir politique.

96. Les participants ont été informés que pour éviter les inconvénients dus aux techniques traditionnelles décrites ci-dessus, une nouvelle manière de prévoir les recettes fiscales est adoptée dans nombre de pays. La principale des nouvelles méthodes employées est la méthode dite de l'évaluation directe, qui consiste à prévoir, pour chaque poste de recette, les sommes à encaisser en fonction de l'évaluation de la situation économique et sociale. Les fluctuations de la production de l'emploi, des recettes en capital, des exportations et des importations, etc. influent sur la masse imposable.

97. Les participants sont convenus que les principaux éléments qui modifient la masse imposable sont les suivants: croissance réelle et croissance monétaire du PIB, fluctuations des prix, mouvements du commerce extérieur, urbanisation et construction, mouvements démographiques, etc. Certains événements sociaux peuvent aussi modifier la levée d'impôts: grèves dans les grandes entreprises, mobilisation sociale, migrations internes, etc. Bien entendu, les facteurs politiques influent fortement sur l'économie et sur la société, et il convient de ne pas négliger les mouvements d'opinion de la population, l'évolution de la situation politique, etc.

98. Il a été reconnu que le système de l'évaluation directe tient compte non seulement des changements possibles dans la masse imposable, mais aussi des exonérations fiscales et des barèmes fiscaux à appliquer. A cet égard, il est très important de prendre en considération la politique fiscale à suivre au cours d'un exercice donné.

99. De l'avis des participants, pour que le système fasse intervenir l'analyse de la situation globale du pays, il faut mettre au point une méthode appropriée. A cette fin, il est souhaitable d'élaborer une série complète de projections macro-économiques pour l'exercice à venir et, si

possible, pour plusieurs exercices. Ces projections feraient apparaître l'évolution de l'économie dans son ensemble et fourniraient un cadre pour des études particulières consacrées à chacun des postes de recettes de l'Etat. Dans ces projections, il est nécessaire de distinguer les éléments extérieurs de l'économie, si importants dans les pays en voie de développement, et les éléments intérieurs, distinction qui doit être faite tant pour la demande globale que pour l'offre globale. Les participants ont noté que l'élaboration du document dit budget économique national, établi sur le même modèle que les comptes économiques nationaux, se révèle un instrument fort utile pour les projections de la demande globale; à cet égard, il a été fait état de l'expérience entreprise récemment par la Tunisie et par la RAU.

100. Selon les participants, il convient, après avoir déterminé l'ordre de grandeur approximatif de la demande globale, de passer à l'estimation des mouvements possibles de l'offre. A cette fin, il est souhaitable d'analyser l'évolution de la production et de la consommation, en volume. L'expansion de toute production de quelque importance doit être estimée et rapportée au poste correspondant de la comptabilité fiscale, afin de se faire une idée de la base à partir de laquelle les taxes à la production seront prélevées. Pour ce faire, on peut avoir recours à des sondages, à des questionnaires, etc. auprès des entreprises du secteur privé et du secteur public. Pour chaque type de production on appliquera le taux moyen d'imposition. De l'avis général des participants, les recettes fiscales engendrées par les taxes sur les transactions peuvent être estimées après qu'on aura dégagé les tendances enregistrées dans l'expansion de la production. Le volume de l'impôt sur les ventes pourrait être estimé à partir de projections intéressant le volume et la composition de la consommation et du taux moyen de la taxe applicable, compte tenu de la capacité de l'administration à absorber par le biais de la fiscalité, les transactions au nouveau niveau prévu.

101. Les participants ont admis qu'il conviendrait d'étudier tout particulièrement le volume et la composition des importations. En effet, si l'on connaît à peu près l'ampleur des exportations et le montant des ressources disponibles pour les importations, on peut fixer approximativement la valeur et la composition des importations à venir, compte tenu, naturellement, d'une modification éventuelle des droits de douane ou de la politique fiscale.

102. Les participants ont estimé que les prévisions relatives au PIB et à sa ventilation par activité économique donnent des indications précieuses sur le niveau des revenus à répartir selon les divers secteurs de l'économie, qui permettent de calculer les impôts directs. Des chiffres approximatifs sur la répartition du revenu national par type de rémunération sont aussi très utiles pour déterminer le montant des recettes qui iront aux divers groupes sociaux. Il est recommandé d'établir des projections relatives à la masse totale des salaires et traitements à verser, pour pouvoir estimer les perceptions au titre de l'impôt sur le revenu personnel des employés et ouvriers. Il importe à cette fin de définir une politique des salaires, surtout dans les pays qui connaissent une certaine inflation. Si l'impôt sur le revenu fait l'objet d'un barème différent pour des catégories différentes de bénéfices ou de revenus, par exemple selon qu'il s'agit de l'agriculture, des mines, du commerce ou de l'industrie, des projections par secteur économique se révéleraient précieuses pour estimer la base de l'impôt.

103. Après avoir calculé le total des revenus et estimé les recettes supplémentaires qui pourraient être engendrées par une amélioration de l'administration fiscale et par une modification des barèmes fiscaux, il convient de passer à l'exécution du plan de financement. A cette fin, de nombreuses opérations seront nécessaires et bien entendu, le gouvernement devra prévoir systématiquement l'ampleur et les procédures de toutes

les opérations qui devront être réalisées au cours de l'exercice fiscal pour atteindre le volume de recettes prévu. Obtenir ce volume de ressources financières est l'objectif global de la perception des impôts. Les participants ont exprimé l'avis que ce volume pourrait être réparti en plusieurs catégories selon les divers types de revenu. L'approbation des prévisions de recettes implique donc que l'on fixe des buts à atteindre par les divers services chargés de la perception des recettes intérieures par les douanes et par tous les autres services de perception.

104. Les participants ont recommandé que l'on s'occupe des méthodes pratiques de préparation des programmes de contrôle fiscal. Ces programmes tendent vers un but bien précis, à savoir la perception de certaines sommes destinées à l'Etat; à cette fin de nombreuses activités et de nombreuses opérations doivent être définies. Certains moyens tels recrutement d'inspecteurs, d'employés, etc. doivent être mis en œuvre pour l'exécution de ces opérations précises. Administrativement, ces opérations peuvent être déterminées et mesurées. Ainsi, il est possible de mesurer les éléments suivants: ampleur des opérations comptables qui seront nécessaires pour vérifier les déclarations fiscales, nombre d'inspections à effectuer, nombre d'entretiens avec les contribuables ou de contestations introduites par ceux-ci, nombre de déclarations fiscales enregistrées et à dépouiller, nombre des notices de renseignements publiées à l'intention des contribuables, nombre des enquêtes spéciales, nombre des enquêtes sur l'enregistrement, etc.

105. Les participants sont convenus que la mesure des opérations à effectuer en fonction des ressources disponibles pour la perception des impôts doit être clairement définie dans les programmes de perception des recettes. A cet égard, il serait utile d'appliquer les principes de l'établissement des budgets-programmes et des budgets de réalisation. Il a été suggéré que le gouvernement pourrait établir chaque année pour les

revenus un budget-programme qui présenterait non seulement le total des revenus à percevoir, selon une classification systématique, mais aussi les opérations administratives à effectuer pour assurer une mobilisation effective des ressources prévues.

106. Les participants ont échangé des renseignements sur les procédures employées dans leur pays respectifs. Il s'est révélé que nombre de gouvernements utilisent des systèmes mixtes de prévision fiscale. Pour certains types de recettes, ils utilisent la méthode des taux d'accroissement alors que dans d'autres cas ils emploient certains éléments de la méthode de l'évaluation directe. Les participants ont estimé que pour améliorer le système de prévision des recettes il est essentiel d'avoir des statistiques récentes et méthodiques fournies par le système de comptabilité.

f) Procédures de comptabilité et de contrôle
(Point 8 de l'ordre du jour)

107. Le Cycle d'études s'est borné à examiner ce point de l'ordre du jour dans ses généralités, en raison de l'absence du Manuel de comptabilité des Nations Unies, qui est en cours de révision au siège. Les participants ont estimé que l'étude des méthodes de comptabilité et de contrôle ne sauraient être dissociées de certaines questions relevant de la structure, de l'établissement et de la gestion du budget. On a indiqué que, dans le cas du budget-programme et du budget de réalisation, les rapports étaient beaucoup plus étroits entre le budget et la comptabilité que dans le cas du système traditionnel; la solution budget-programme/budget de réalisation implique des opérations beaucoup plus larges que le budget classique, en sorte que les procédures à appliquer pour la préparation et la gestion sont assez différentes. Quoiqu'il en soit, de nombreux principes fondamentaux adoptés pour les budgets traditionnels restent applicables, si bien que les participants ont examiné brièvement ces principes fondamentaux.

108. Les délibérations n'ont pas porté spécialement sur les détails techniques des systèmes de comptabilité possible qui, dans la pratique, peuvent différer beaucoup selon les besoins des divers pays, l'existence de personnel qualifié, etc. Les participants ont observé que dans le système classique français de "l'exercice budgétaire," tous les paiements relevant d'obligations encourues pendant une année déterminée - en fonction des crédits prévus pour cette année - doivent être inscrits dans la comptabilité de la dite année, qui reste ouverte tant que les obligations connues ne sont pas réglées et les paiements effectués. Dans la pratique toutefois, les pays qui se conforment au système français ont adopté une variante dite de "l'exercice budgétaire limité," caractérisé par le fait que la comptabilité reste ouverte pour une période limitée après la clôture de l'exercice. Dans cette variante, par conséquent, les chiffres des comptes clos représentent les sommes effectivement versées pendant l'exercice financier, plus une période complémentaire.

109. Les participants ont été informés que la catégorie des paiements autorisés pendant la période complémentaire varie d'un pays à l'autre. Dans certains cas, seules les obligations faisant l'objet d'ordre de paiement peuvent être réglées; dans d'autres, de nouveaux ordres de paiement peuvent être émis, ou même de nouvelles obligations peuvent être encourues, réglées et faire l'objet de paiements imputés aux crédits non utilisés reportés à l'exercice suivant. A l'issue de la période complémentaire, les comptes sont clos et les créances non encore réglées sont ajoutées au nouveau budget, sous réserve de l'approbation du pouvoir législatif.

110. Le Cycle d'études a constaté que les pays qui suivent le système anglais utilisent principalement le système dit de "l'exercice financier," dans lequel les paiements réalisés effectivement au cours d'une année sont imputés aux crédits prévus pour cette même année. Tous les paie-

ments réalisés après la fin de l'année sont reportés aux comptes de l'année suivante, au titre des crédits reçus pour cette année-là, même si ces paiements proviennent des obligations encourues au cours des deux années précédentes, au titre des crédits de ces deux années. Les comptes clos ne contiennent que les paiements en espèces effectués durant l'année considérée, ce qui se rapproche du "système de gestion" français.

111. Les participants ont examiné les différentes méthodes qui permettent de fournir aux services de l'administration publique les crédits votés par le pouvoir législatif avec la loi des finances. Les crédits budgétaires ne sont utilisables immédiatement, après le vote du budget, que dans quelques pays. Dans d'autre, une autorisation officielle supplémentaire est requise sous la forme d'allocations périodiques des crédits votés aux directeurs des ministères qui émanent habituellement de la Direction du Budget ou du Ministère des Finances. Dans les limites de son allocation, le chef de l'administration en cause procède à la répartition de ces crédits entre les services dont il a la responsabilité. Presque toujours, les allocations sont faites sur la base de demandes justifiées; elles ne sont acquises qu'après avoir été révisées et approuvées par la Direction du Budget. Ces allocations peuvent être attribuées sous forme forfaitaire, ou se conformer à des règles budgétaires particulières ou même à certaines spécifications détaillées des dépenses autorisées. Le Cycle d'études a estimé que les dépenses dites "réservées" que l'on rencontre dans certains pays sont en fait une forme d'allocation de crédits.

112. Les diverses formes de comptabilité ont été examinées en détail à l'aide des exemples du Manuel d'établissement des budgets-programmes et des budgets de réalisation: la comptabilité des dépenses engagées, à savoir les biens de services commandés, quelle que soit l'époque à laquelle ils aient été reçus, utilisés ou payés; la comptabilité commerciale, à

savoir les dépenses accumulées représentent les biens et services fournis quel que soit l'époque où ils ont été commandés, utilisés ou payés; la comptabilité de caisse, à savoir les biens et services payés, quel que soit l'époque où ils ont été reçus, commandés ou utilisés; la comptabilité des prix de revient, à savoir les biens et services utilisés effectivement, quel que soit l'époque où ils ont été commandés, fournis ou payés. Quand un contrat est passé, l'Etat s'engage à s'acquitter des dépenses correspondantes. Il serait donc logique de commencer le contrôle financier à ce point et c'est une raison pour laquelle le Manuel de comptabilité recommande la méthode de la comptabilité des dépenses engagées pour l'attribution des crédits, car cette forme de comptabilité permet d'assurer le contrôle des dépenses futures. Cette méthode exigerait l'adoption des procédures particulières pour l'enregistrement des obligations encourues et liquidées et le contrôle du compte affectation, afin d'éviter toutes autres obligations. Les renseignements relatifs à la date des obligations fournies donnent des indications précieuses, du point de vue financier et économique, sur les dépenses futures.

113. Quand les biens et services sont reçus, les obligations commencent. Les dépenses et les avoirs peuvent être enregistrés à ce moment. Par ce moyen, les stocks et les autres ressources reportés à l'année suivante peuvent figurer dans les budgets et les rapports de comptabilité, tout en fournissant des renseignements utiles pour la comptabilité des prix de revient. La comptabilité de caisse est nécessaire pour l'enregistrement des opérations du trésor et pour la gestion générale des finances de l'Etat. La comptabilité des prix de revient fait apparaître les ressources utilisées pour l'exécution d'une tâche et elle fournit des renseignements importants pour les budgets de réalisation, en ce sens qu'elle permet l'utilisation d'unités de mesure et l'évaluation des résultats. Théoriquement, la comptabilité des prix de revient est la technique la plus perfectionnée et elle se prête particulièrement à l'établissement des budgets de réalisation.

114. Il n'y aurait guère d'intérêt à utiliser le système de comptabilité commerciale des prix de revient à un programme pour lequel les crédits disponibles sont utilisés presque entièrement pour les traitements et salaires correspondants à des besoins courants. La plupart des participants ont admis que pour un grand nombre des opérations de l'Etat un système de comptabilité extrêmement détaillé ne présentait guère d'intérêt. Les renseignements sur les coûts unitaires ne sont utiles que pour certains domaines d'activités (hôpitaux, travaux publics, etc.) et non pour les activités administratives.

115. Le Cycle d'études a noté que dans certains pays le système habituel de comptabilité des dépenses est adapté aux modes de vérification interne et lié à l'exécution du budget et aux responsabilités réparties entre les différents échelons administratifs, ainsi qu'aux besoins et à la nature des modes de présentation et d'analyse qu'exigent les pouvoirs exécutif ou législatif. Cette procédure est valable aussi pour les budgets de réalisation mais dans ce cas, les besoins aux niveaux de l'exécution et de la gestion sont entièrement différents. Les comptes conservent la même importance pour la comptabilité, le contrôle et l'affectation des fonds, mais ils en revêtent une beaucoup plus grande pour la gestion. Celle-ci exige en effet que les comptes soient tenus d'une manière qui permette l'évaluation et l'analyse continues des divers programmes et l'appréciation de leur rendement. Pour les opérations de gestion, les comptes doivent mettre en lumière les affectations budgétaires mais d'une manière beaucoup plus précise, afin de faciliter les opérations.

116. Les participants ont constaté que les entreprises d'Etat prennent généralement la forme d'entreprises publiques, d'établissements publics, etc. Ces entreprises s'occupent parfois d'activités commerciales et productives. Leur principale caractéristique est qu'elles s'adressent au public; il leur arrive cependant de fournir des biens ou des services

à l'Etat. Parmi ces entreprises, citons: les centrales électriques, les aéroports, les compagnies de chemin de fer et les offices de commercialisation. Les entreprises d'Etat utilisent le système de la comptabilité commerciale, le seul qui puisse permettre une évaluation exacte des bénéfices, des changements dans la valeur des stocks et de l'amortissement et qui fournisse les éléments nécessaires à la comptabilité industrielle. Les participants ont également noté que ce système permettra de réunir les renseignements requis pour la comptabilité économique, qui revêt une certaine importance dans les pays en voie de développement où les entreprises d'Etat constituent souvent une très grande partie des activités de l'administration centrale. En général, le mode de contrôle de l'Etat sur ses entreprises est réglementé par la loi. Cependant, le plus souvent ce contrôle se limite à l'élaboration de politiques générales et à l'analyse critique des programmes (résultats obtenus et coûts globaux). Quand l'Etat exerce un droit de regard sur tous les investissements, l'entreprise ne peut s'agrandir, qu'avec l'approbation du pouvoir exécutif et législatif. L'analyse des frais administratifs serait l'étape suivante. En réalité, à la diversité des activités des entreprises correspond une grande variété des modes de contrôle et il serait vain de chercher le meilleur système, applicable dans tous les cas. A noter toutefois, que les mesures de contrôle requises sont généralement imposées par le ministère responsable pour le secteur de l'économie intéressé.

117. Les participants ont admis que les rapports entre les entreprises d'Etat et le budget central pouvaient être établis de nombreuses manières. La méthode la plus simple est de demander aux entreprises de transférer leurs bénéfices nets au budget général. Dans certains cas, les entreprises sont autorisées à reporter leurs soldes d'année en année, et le contrôle de leurs opérations s'exerce par une évaluation des rapports et des plans. Les transferts des entreprises au budget général sont effectués au fur

et à mesure des besoins. Toutefois, en dépit d'une certaine autonomie sur le plan financier et administratif, les entreprises doivent consigner leurs programmes et leurs activités dans le budget-programme car elles exercent sur les services sociaux et économiques une influence toute aussi grande que les établissements publics normaux. Du point de vue du budget et des plans, les programmes des entreprises publiques doivent être coordonnés et reliés aux autres programmes de l'Etat et aux finances générales. Quand certaines activités des entreprises sont financées par le budget général, il convient d'établir les comptes et le contrôle correspondant.

118. Les participants ont évoqué ensuite le problème que pose la pénurie de comptables. En effet, le progrès que permettraient les réformes suggérées, même à une échelle très modeste, est souvent entravé par la pénurie de comptables expérimentés aux différents échelons administratifs. Il faut donc former du personnel comptable non seulement au sein de l'administration centrale mais aussi sur le plan national.

TROISIEME PARTIE - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

119. Les participants ont été unanimes à reconnaître que la convocation d'un cycle d'études sur la planification et la gestion budgétaires a fourni à de hauts fonctionnaires chargés de l'établissement et du contrôle du budget national une excellente occasion de discuter de leurs problèmes et de se mettre au courant des techniques modernes dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la coordination des plans nationaux de développement et des budgets, et les moyens de consolider les services de l'administration budgétaire afin de mieux réaliser cette coordination. Malgré les progrès réalisés récemment dans certains pays, il convient d'intensifier les efforts déployés dans la sous-région pour moderniser les budgets.

120. Les participants ont décidé qu'il était nécessaire de réviser la conception qu'on se fait du budget national dans certains pays africains, qui considèrent le budget uniquement comme un instrument de comptabilité, et non pas comme le plan annuel du gouvernement. Les participants ont fortement insisté sur la nécessité absolue d'assurer une liaison très étroite entre les activités de planification et les activités budgétaires. Cette liaison ne sera efficace que si l'on prend soin de délimiter clairement les fonctions, les compétences et les responsabilités incombant à chaque service et de mettre au point les procédures visant à établir des rapports harmonieux de travail dans les domaines où les activités de plusieurs services se chevauchent.

121. Le secteur public s'est étendu depuis quelques années dans les pays africains, en raison de la création de nouveaux organismes chargés d'exécuter des programmes intéressant l'industrie, l'agriculture, l'enseignement, la santé et les transports. Pour coordonner les activités des divers organes du secteur public et pour les harmoniser avec celles des entreprises du secteur privé, de nombreux pays ont commencé des opérations de planification. Les organismes de planification formulent des plans de développement à long terme et à moyen terme, mais ils élaborent rarement des plans annuels d'exécution. Or il a été reconnu que le budget annuel est l'un des instruments qui permet d'atteindre les objectifs fixés dans ces plans; c'est pourquoi de nombreux gouvernements groupent les projets à exécuter dans des budgets spéciaux de développement. Mais rares sont les pays qui établissent un budget-programme complet où figurent non seulement les investissements prévus dans le secteur public mais aussi les dépenses périodiques de services tels que l'enseignement, la santé publique, la vulgarisation agricole et industrielle, selon une classification par programmes et par activités, avec indication des objectifs à atteindre.

122. Les participants ont noté que dans certains pays les classifications budgétaires ne se prêtent pas à l'analyse économique étant conçues essentiellement à des fins de comptabilité et de contrôle. Ils ont préconisé l'adoption d'une classification normalisée par poste qui permettrait une reclassification économique et fonctionnelle. Après avoir examiné le modèle proposé dans le document du secrétariat intitulé Modèle de classification par poste des opérations de l'Etat, adapté aux pays africains (E/CN.14/BUD/2), les participants ont proposé l'adoption progressive dans les budgets de l'Etat d'une classification normalisée par chefs de dépenses. En outre, la coordination des plans de développement, des budgets annuels du gouvernement et des activités de l'administration suppose, au préalable, l'adoption d'un système uniforme visant à harmoniser les processus de planification, d'établissement du budget, de gestion, de comptabilité et de contrôle. Les participants ont considéré comme très utile l'orientation donnée à cet égard par le document du secrétariat intitulé Principes directeurs pour coordonner les budgets nationaux et les plans nationaux de développement (E/CN.14/BUD/3).

123. Les représentants ont pris note des progrès réalisés par les pays africains dans le processus de reclassification des transactions gouvernementales par catégories économique et par fonction, en application des recommandations faites lors du Cycle d'études sur les problèmes de reclassification et d'administration budgétaires en Afrique qui s'est tenu à Addis-Abéba en 1961. Ils ont approuvé les recommandations présentées à cette occasion, à savoir que le Manuel de classification économique et fonctionnelle des opérations de l'Etat (Document ST/TAA/M/12) doit continuer à être utilisé comme guide pour cette reclassification. Il a été recommandé également que les pays africains adoptent, pour commencer, le système simplifié de reclassification proposé lors du Cycle d'études de 1961.

124. Les participants ont noté que l'établissement du budget est, dans certains pays africains, un processus de routine qui ne fait pas intervenir une planification réelle des activités du secteur public. L'établissement du budget-programme a été considéré souhaitable pour permettre aux pays africains de fixer leurs objectifs et d'assurer une bonne gestion des faibles ressources financières dont ils disposent. D'après les participants, les budgets-programmes et les budgets de réalisation constituent une méthode d'approche utile pour renforcer la gestion financière des activités du gouvernement et pour faire du budget un instrument plus efficace de l'exécution des plans de développement. Ils ont recommandé l'introduction progressive de cette méthode en Afrique, tout en préconisant une action prudente et judicieuse tenant compte de la situation particulière de chaque pays. Ils ont en outre recommandé à la CEA et au Programme des Nations Unies pour le développement, de réunir une équipe d'experts qui serait chargée de fournir aux administrations africaines une aide technique dans la réalisation de cette tâche. Les participants ont noté qu'à cet égard, les indications données dans le Manuel d'établissement des budgets-programmes et des budgets de réalisation (Document ST-TAO-SER.C/75) étaient utiles mais que certains des principes recommandés demandaient à être illustrés par des exemples tirés de l'expérience des pays en voie de développement. Les pays africains doivent formuler et appliquer des normes générales pour qu'il soit possible d'établir une classification uniforme par programme et par activité dans la sous-région, compte dûment tenu des conditions particulières et du système administratif de chaque pays.

125. Les participants ont reconnu qu'une des faiblesses des plans de développement dans certains pays africains était l'absence de plans annuels d'exécution. Pour donner plus d'efficacité à la planification du développement, les gouvernements de la région feraient bien de formuler

de tels plans en les rattachant aux budgets annuels. A cet égard, les participants ont recommandé un renforcement de la Direction centrale du budget et la création de services de planification et d'établissement de budgets, au niveau ministériel afin de pouvoir mieux coordonner les travaux de préparation des plans et des budgets annuels.

126. Dans certains pays, les opérations comptables sont très lentes, ce qui complique le contrôle et rend plus difficile l'évaluation, en termes économiques, des résultats obtenus. Considérant que l'adaptation des méthodes comptables aux exigences des nouvelles techniques budgétaires était indispensable pour que les organes de gestion, d'exécution et de planification tirent pleinement parti des réformes éventuelles, le Cycle d'études a recommandé que la CEA organise, à l'échelle sous-régionale, des cours de formation à l'intention du personnel de niveau moyen et supérieur, spécialisé dans le budget et la comptabilité. Ces cours comprendraient l'étude détaillée et technique de l'adaptation progressive aux nouveaux concepts, de certaines méthodes et procédures budgétaires et comptables actuellement en vigueur. Le Manuel de comptabilité que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies prépare en ce moment, devrait être publié et diffusé dès que possible.

127. Les participants ont ensuite étudié les techniques et les procédures appliquées à la prévision des recettes, et en ont souligné l'importance au stade de développement actuel des pays africains. Ils ont recommandé la rédaction d'un manuel détaillé qui aiderait les fonctionnaires responsables à établir le budget annuel des recettes. Les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies devraient entreprendre la rédaction d'un tel manuel qui guiderait utilement l'action des gouvernements dans ce domaine.

128. Le Cycle d'études a reconnu qu'il fallait rapidement développer les statistiques budgétaires dans les pays africains pour recueillir périodiquement les renseignements nécessaires à l'analyse économique et financière. Il serait bon à cet égard que les pays envoient leurs renseignements statistiques à la CEA qui les diffuserait parmi ses membres.

129. L'échange entre pays africains de renseignements sur les problèmes pratiques que pose l'adoption des nouvelles techniques d'établissement du budget, de planification et de comptabilité, ferait mieux connaître les nouveaux concepts. Le Cycle d'études a recommandé que la CEA facilite l'échange de données pratiques d'expériences dans ce domaine entre les pays africains. A cet effet, elle devrait effectuer dans les pays africains qui ont commencé d'appliquer les nouvelles techniques, des études portant sur des aspects particuliers: méthodes de coordination entre la planification et l'établissement du budget, élaboration et structure du budget, comptabilité, vérification et contrôle. Ces études, accompagnées de résumés de rapports d'experts et d'observations de la division compétente de la CEA, contiendraient des renseignements fournis directement par le pays intéressé. Elles pourraient être distribuées au moins une fois par an à tous les Etats membres.

130. Les participants ont jugé que le Cycle d'études avait été une excellente occasion pour les experts africains d'échanger des renseignements et qu'il avait suscité un renouveau d'intérêt pour l'accélération de l'application des techniques budgétaires au niveau sous-régional. Les participants ont décidé qu'un autre Cycle d'études devrait être organisé d'ici deux ans pour l'ensemble du continent, en vue d'analyser les progrès réalisés et de permettre un échange plus complet de données d'expériences. Les participants ont spécialement insisté pour que les pays africains non représentés à la présente réunion s'efforcent de participer aux prochains cycle d'études en matière budgétaire.

ANNEX I - ANNEXE I

LIST OF PARTICIPANTS - LISTE DES PARTICIPANTS

ALGERIA - ALGERIE

M. Mouloud Amrane
Contrôleur Financier
Chef du Service du Budget
Ministère des Finances

M. A. Remili
Direction du Plan
Ministère des Finances

BURUNDI

M. Gaspard Nyabenda
Directeur du Budget

CAMEROON - CAMEROUN

M. Samuel Ngbwa Nguele
Directeur Adjoint des Contrôles et des Etudes
Ministère des Finances

REPUBLIC OF CONGO - REPUBLIQUE DU CONGO

M. J. Bondoumbou
Inspecteur du Trésor

DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO - REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

M. Henri A. Wabola (1st Vice-President - Premier Vice-President)
Directeur
Chef de Service du Budget Contrôle

M. Henri C. Bile
Sous-Directeur
Ministère des Finances

DAHOMY

M. Jean Videhouenou
Directeur du Budget

ETHIOPIA - ETHIOPIE

Ato Tedla Teshome (Chairman-Président)
Head of Budget Preparation Department

Ato Adam Tsega
Budget Officer

Ato Kifle Gebeyehu
Budget Officer

Ato Kebede Aberra
Budget Officer

Ato Fantaye Biftu
Research Officer

GAMBIA - GAMBIE

Mr. Horace Reginald Monday
Principal Assistant Secretary
Ministry of Finance

GHANA

Mr. George K. Sackey (Rapporteur)
Assistant Secretary
Budget Bureau

LIBERIA

Mrs. Ellen E. Sirleaf
Accountant for Fiscal Affairs
Department of the Treasury

NIGERIA

Mr. Johnson C. Obi (2nd Vice-President-Second Vice-Président)
Principal Assistant Secretary
Federal Ministry of Finance

SUDAN - SOUDAN

Mr. Gaafar Ata Almannan
Senior Inspector, Budget

TANZANIA - TANZANIE

Mr. Frank J. Kalambo
Principal Assistant Secretary
Ministry of Finance

TOGO

M. Michel Dosseh
Contrôleur Financier
Ministère des Finances

TUNISIA - TUNISIE

M. Ridha Zribi
Chef de Service-Budget
Secrétariat d'Etat au Plan et à l'Economie Nationale

UNITED ARAB REPUBLIC - REPUBLIQUE ARABE UNIE

Mr. Ibrahim Mohamed Kotb
Under-Secretary of the Treasury
Mr. Ahmed-Fawzy Hassan
Counsellor, UAR Embassy, Addis Ababa

UPPER VOLTA - HAUTE VOLTA

M. Soungari Traoré
Directeur du Budget

UGANDA - OUGANDA

Mr. Christopher C. Sembuya
Assistant Secretary
Ministry of Finance

OBSERVERS - OBSERVATEURS

Mr. Claude Segbenou
Economic Affairs Officer
Organization of African Unity
Mr. Dudley Seers
Director-General of Economic Planning
Ministry of Overseas Development
United Kingdom

CONSULTANT - CONSEILLER

Mr. J.F. Luba
Senior Budgetary Expert

SECRETARIAT OF THE ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA
SECRETARIAT DE LA COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Mr. M.A. Cox-George, Head
Trade, Fiscal and Monetary Division

Mr. A.L. Mullier, Head
Statistics and Demography Division

Mr. I.S. Fraser, Chief
Public Administration Section, Research Division

Mr. Gonzalo Martner
Regional Adviser, Fiscal Unit

Mr. Sylvain Bauna
Associate Economic Affairs Officer
Fiscal Unit

ANNEXE II

DECLARATION D'ATO TEDLA TESHOME, CHEF DU SERVICE
DE LA PREPARATION DU BUDGET (ETHIOPIE)

Monsieur le Président, Monsieur le Secrétaire exécutif,
Messieurs les délégués,

Je suis heureux d'accueillir à Addis-Abéba, au nom du Ministre des finances du Gouvernement impérial éthiopien, que ses obligations ont appelé à l'étranger et en mon nom propre, les participants au Cycle d'études sur la planification et la gestion budgétaires. Je voudrais à cette occasion exprimer au Secrétaire exécutif et au secrétariat de la Commission économique pour l'Afrique mes remerciements très sincères pour l'occasion qu'ils ont offerte aux fonctionnaires africains responsables du budget de se rencontrer et d'échanger les conceptions que l'expérience leur a permis d'acquérir.

Je rappellerai ici, Monsieur le Président, que ce Cycle d'études est le second de ce genre qui se réunit à Addis-Abéba et, assez naturellement, il est consacré essentiellement aux problèmes qui se posent aux pays africains. Comme nul de nous ne l'ignore, les pays africains sont en voie de développement, ils ont des structures politiques et administratives différentes, des ressources naturelles différentes et se trouvent à différents stades de développement économique. Aussi nos pays choisiront-ils peut-être des voies différentes pour déployer leurs activités économiques, modifier leurs structures sociales, démocratiser leur culture. Mais il est tout aussi vrai qu'en dépit de ces différences, tous les pays africains ont le même but: élever le niveau de vie de leurs populations dans toute la mesure du possible grâce à l'utilisation optimale de leurs ressources humaines et physiques, et leur assurer dignité humaine et bonheur.

Dans les efforts qu'ils déploient pour mobiliser les ressources nécessaires à la planification du développement économique et social et pour atteindre ainsi le but auquel ils aspirent, les pays africains ont pris conscience, de plus en plus nettement, de la nécessité de mieux

conscience de la responsabilité personnelle et morale que représente la conduite des affaires de l'Etat. Dans ces conditions, la tâche des pays africains en voie de développement se trouve particulièrement difficile. Mais c'est là un défi que nous avons tous à relever et nous ne devons pas nous laisser décourager par cette situation défavorable.

Monsieur le Président, les participants à ce Cycle d'études prennent tous une part active à l'établissement ou à la gestion du budget, à la planification économique ou aux travaux de statistique. Ils possèdent donc une expérience particulièrement précieuse de la planification et du développement national directe et pratique. Ce Cycle d'études organisé sous les auspices de la CEA offre aux participants une occasion unique, non seulement de se familiariser avec les techniques nouvelles de planification et de gestion budgétaires, mais aussi d'adapter ces techniques aux conditions propres au continent et d'échanger les conceptions que chacun aura dégagé de son expérience en les introduisant dans son propre pays et en les mettant en vigueur au bénéfice de son économie nationale.

J'ajouterai en conclusion que dans l'ordre du jour du Cycle d'études l'accent a été mis à juste titre sur les trois points suivants:

- 1) La coordination entre la planification nationale et le budget de l'Etat;
- 2) La classification des opérations budgétaires visant à améliorer l'utilité du budget en tant qu'instrument de planification de politique fiscale et de gestion financière;
- 3) L'amélioration de la prévision et de la programmation des recettes.

Tous ces problèmes, nous nous efforçons de les résoudre. Je suis convaincu que le présent Cycle d'études nous aidera à perfectionner nos méthodes de gestion financière pour le plus grand bénéfice du développement économique et social de nos pays et que l'échange des connaissances empiriques des participants nous aidera dans l'exécution de nos tâches respectives.

Je souhaite aux participants un parfait succès dans leurs délibérations et un heureux séjour à Addis-Abéba.

ANNEXE III

DISCOURS D'OUVERTURE DE M. R.K.A. GARDINER, SECRETAIRE EXECUTIF
DE LA COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Au nom de la Commission économique pour l'Afrique, de mes collègues du secrétariat et en mon nom personnel, j'ai le grand plaisir de vous souhaiter la bienvenue à ce Cycle d'études sur la planification et la gestion budgétaires.

Nous avons organisé ce Cycle d'études conformément aux vœux de la Commission, afin de donner aux hauts fonctionnaires chargés de la préparation et du contrôle des budgets nationaux l'occasion de discuter entre eux et avec nous des problèmes auxquels ils doivent actuellement faire face. En d'autres termes, il s'agit d'étudier les moyens qui permettront d'appliquer aux pays africains les techniques budgétaires modernes. De notre côté, en nous fondant sur l'expérience de ces pays, nous désirons étudier les moyens de renforcer la coordination des plans nationaux de développement et des budgets nationaux.

Nous estimons que le moment est particulièrement indiqué pour examiner les progrès réalisés dans le domaine budgétaire depuis 1961, année de la dernière réunion de ce genre tenue à Addis-Abéba.

La plupart des gouvernements de la région doivent faire face à de nouvelles responsabilités dans le domaine économique et social. Cependant, la capacité de mobilisation des ressources nationales - que ce soit par des mesures fiscales, des emprunts ou par d'autres moyens - est presque toujours insuffisante par rapport aux besoins actuels, étant donné que l'administration financière nationale est fondée sur des systèmes et des méthodes anciens, qui n'ont pas été adaptés aux conditions actuelles. De même, et pour des raisons analogues, le système de répartition et d'attribution des ressources disponibles n'est pas satisfaisant.

Afin d'étudier les systèmes et méthodes en vigueur dans les divers pays, le secrétariat a envoyé aux gouvernements un questionnaire qui devait être rempli pour le présent Cycle d'études. Je tiens à exprimer mes sincères remerciements et ma satisfaction pour l'empressement avec lequel vous avez répondu à ces questionnaires et pour la qualité des rapports que vous avez soumis. Il ressort de ces renseignements que la plupart des systèmes budgétaires africains ont été mis au point il y a de nombreuses années pour faire face à des conditions totalement différentes de celles qui existent aujourd'hui.

Les documents de travail destinés au présent Cycle d'études doivent attirer l'attention sur les mesures qu'il conviendrait de prendre pour améliorer notre système de planification et de gestion budgétaires. Je tiens à attirer votre attention sur quelques-uns des points essentiels qui ressortent de ces documents.

Tout d'abord il faut souligner la nécessité d'une révision minutieuse du concept de budget national. Les budgets des Etats modernes ne sont plus une simple juxtaposition de postes de recettes et de dépenses. Le budget constitue actuellement le plan annuel du gouvernement. Pour la préparation de ce plan, il est nécessaire d'appliquer de nouvelles techniques budgétaires, qui se situent largement au-delà de l'application pure et simple par les spécialistes des méthodes de la comptabilité.

Le budget moderne est un instrument de politique économique. Le niveau et la composition des dépenses et des recettes de l'Etat influent sur une partie de la balance des paiements et sur l'ensemble du système monétaire, ainsi que sur le niveau de l'activité économique et de l'emploi.

Le secrétariat propose certaines lignes de conduite destinées à améliorer les classifications budgétaires et à faciliter ainsi le processus de la planification, de l'établissement du budget et de la comptabilité grâce à une présentation normalisée et uniforme. Nous espérons qu'une discussion constructive de ces modèles contribuera dans une large mesure à la modernisation des méthodes budgétaires en Afrique.

Des classifications budgétaires rationnelles faciliteront la préparation des statistiques fiscales et celles-ci, de leur côté, constitueront des bases plus solides d'une nouvelle politique fiscale. Ces classifications sont également essentielles pour l'évaluation des résultats des plans de développement. Je tiens à souligner combien il est important d'avoir des données précises pour l'analyse de l'efficacité et des résultats des activités gouvernementales.

A l'heure actuelle, la plupart des gouvernements ont des plans détaillés de développement portant sur plusieurs années. Ces plans de développement doivent être complétés par l'adoption, année par année, de plans annuels d'exécution préparés minutieusement, pour servir de programmes d'action à court terme, et comprendre tous les projets d'investissements qui doivent être exécutés au cours de l'année à venir. Le budget annuel du secteur public doit tenir compte de ces plans annuels, qui doivent être utilisés comme autant d'instruments de coordination de l'ensemble des activités.

Il y aurait peut-être lieu de dire ici quelques mots sur une pratique très répandue en Afrique, à savoir la division du budget en budget périodique et en budget en capital. On pourrait poser à ce propos la question suivante : "Cette division convient-elle aux pays en voie de développement dans lesquels le développement n'est pas seulement la conséquence de l'addition des biens d'équipement, mais également le résultat des améliorations de la productivité dues à l'élargissement des services relevant de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et de l'industrie?". J'espère que vous accorderez à ce problème toute l'attention voulue et qu'en tant qu'experts des techniques budgétaires vous prendrez des décisions sur les changements qui s'imposent.

Nous espérons sincèrement que le présent Cycle d'études ne se limitera pas à des échanges de vues. Nous espérons qu'il donnera lieu à des recommandations pratiques et qu'il précisera le rôle que doivent jouer non seulement les pays africains eux-mêmes, mais également l'Organisation

des Nations-Unies et les institutions spécialisées, pour permettre d'atteindre leurs objectifs. Nous espérons que ce Cycle d'études constituera le point de départ d'un mouvement des pays africains vers la modernisation et l'amélioration des méthodes budgétaires.

ANNEXE IV

LISTE DES DOCUMENTS

A. Documentation préparée par le secrétariat

<u>Cote</u>	<u>Titre</u>	<u>Langue</u>	
E/CN.14/BUD/1	Ordre du jour provisoire	F	A
E/CN.14/BUD/INF/1	Documentation à fournir par les pays participants	F	A
E/CN.14/BUD/INF/2	Renseignements à l'usage des participants	F	A
E/CN.14/BUD/INF/3	Information à fournir par les pays participants	F	A
E/CN.14/BUD/INF/4	Calendrier provisoire des travaux	F	A
E/CN.14/BUD/INF/5	Liste des documents	F	A
E/CN.14/BUD/2	Guide pour la classification des opérations des gouvernements par poste, adapté aux pays africains	F	A
E/CN.14/BUD/3	Guide pour la coordination du budget national et du plan de développement national	F	A
E/CN.14/BUD/4	Systèmes et procédures budgétaires des africains	F	A
E/CN.14/BUD/5	Rapport statistique des budgets africains	F	A
E/CN.14/BUD/6	Rapport sur le développement des finances publiques des pays africains	F	A

B. Conférences de présentation des points de l'ordre du jour

No. 1	Relationship between the National Budget and the National Development Plan - par G. Martner		A
No. 2	Classification des opérations budgétaires - par A.L. Mullier	F	
No. 3	Techniques of programme and performance budgets - par J.P. Luba		A

<u>Cote</u>	<u>Titre</u>	<u>Langue</u>
No. 4	Techniques for Revenue Programming - par G. Martner	A
No. 5	Accounting and Control Procedures - par J.F. Luba	A
No. 6	The Relationship between Central and Local Government Finance in African Countries: Factors affecting Administrative and Economic Effec- tiveness -par J.A. Green	A
No. 7	Un système de classification intégré pour la planification et la gestion budgétaires - par S. Bauna	F
<u>C. Documentation préparée par les participants</u>		
No. 1	The Budgetary System and Procedures of the Sudan	A
No. 2	The Budgetary System and Procedures of Uganda	A
No. 3	The Budgetary System and Procedures of the Gambia	A
No. 4	Système et procédures budgétaires de la Répu- blique du Congo	F
No. 5	Système et procédures budgétaires du Togo	F
No. 6	The Budgetary System and Procedures of Ethiopia	A
No. 7	Système et procédures budgétaires de la Répu- blique démocratique du Congo	F
No. 8	Système et procédures budgétaires de la Répu- blique fédérale du Cameroun	F
No. 9	Système et procédures budgétaires de la Haute- Volta	F
No. 10	The Budgetary System and Procedures of the Republic of Ghana	A
No. 11	The Budgetary System and Procedures of the United Arab Republic	A
No. 12	Système et procédures budgétaires de la Tunisie	F

<u>Cote</u>	<u>Titre</u>	<u>Langue</u>
No. 13	The Budgetary System and Procedures of Liberia	A
No. 14	The Budgetary System and Procedures of Tanzania	A
No. 15	Système et procédures budgétaires du Dahomey	F

D. Documents d'information

ST/TAA/M/12	Manuel de classification économique et fonctionnelle des opérations de l'Etat	F	A
E/CN.12/BRW.2/L.5	Manuel d'établissement des budgets-programmes et des budgets de réalisation	F	A
ST/TAO/SER.C/53	Rapport du Cycle d'études sur les problèmes de reclassification et d'administration budgétaires en Afrique, Addis-Abéba, 1961	F	A
ST/TAO/SER.C/66	Report of the Workshop on Budgetary Classification and Management in Central America and Panama, San José, Costa Rica, 1963		A
E/CN.11/BRW.4/L.6	Government Budgeting and Economic Planning in Developing Countries		A
ST/TAO/SER.C/70	Rapport du Cycle d'études inter-régional sur les problèmes de classification et de gestion budgétaires dans les pays en voie de développement, Copenhagen, 1964	F	A
E/CN.14/BRW.1/L.7	La classification des opérations publiques dans les Etats d'Afrique de l'ouest d'expression française	F	A

ANNEXE V

CLASSIFICATION PAR POSTE DES OPERATIONS DE L'ETAT

Une bonne classification par poste doit répondre aux conditions suivantes: bien distinguer entre les opérations en capital et les opérations courantes, pouvoir être facilement raccordée aux rubriques de la classification économique des opérations de l'Etat, être assez détaillée pour faire ressortir les éléments constitutifs du coût des diverses activités de l'Etat et permettre un contrôle financier efficace, etc. Toutefois, on ne doit pas la surcharger de détails superflus qui nuiraient à l'exécution du budget et compliqueraient la comptabilité et d'enregistrement de transactions.

Une classification normalisée et bien conçue des recettes et des dépenses par poste a de nombreux avantages grâce auxquels on doit pouvoir faciliter les procédures budgétaires et comptables, ainsi que la planification et l'exécution des décisions gouvernementales. La présentation par poste est assez souple pour pouvoir être adaptée aux conditions locales moyennant quelques modifications et additions de détail.

Le présent modèle simplifiée de classification comprend les deux aspects du budget, dépenses et recettes; il doit permettre également une classification de budget par catégories économiques.

1. LA CLASSIFICATION PAR POSTE DES DEPENSES DE L'ETAT

Pour remplir ses fonctions, l'Etat doit acheter des biens et des services. Il doit ensuite gérer ces ressources afin de produire les services finaux qui seront fournis à la population. Il importe donc de définir soigneusement les divers types de biens et de services acquis par l'Etat pour exécuter ses tâches et financer les investissements. C'est le principal rôle de la classification par poste.

La classification par poste est une ventilation par nature des biens et services acquis et des dépenses encourues: services personnels, services

contractuels, fournitures, matériaux et équipement, ainsi que versement de dons et de subventions et service de la dette publique. Elle fait apparaître les types de biens et de services utilisés par l'Etat dans le cadre de ses fonctions, autrement dit les chefs de dépenses sont les facteurs nécessaires à l'exercice du gouvernement.

En mettant à profit l'expérience de différents pays, développés ou en voie de développement, il est possible d'établir un modèle de classification par chef de dépenses qui peut servir de guide pour la simplification ou la rationalisation du budget des pays africains. Il sera particulièrement utile à ceux qui sont chargés de reformer les régimes fiscaux africains et de les orienter dans une direction mieux appropriée que l'ancien système "de type colonial" à l'évolution économique rapide de notre époque.

La classification comprends 9 rubriques de dépenses, elles-mêmes subdivisés en différents postes, comme suit:

Classification des dépenses de l'Etat, par objet

<u>Rubrique</u>	<u>Poste</u>	<u>Description</u>
0		<u>Services, frais de personnel</u>
	1	Traitements et salaires du personnel permanent
	2	Traitements et salaires du personnel temporaire
	3	Rémunérations supplémentaires
	4	Rémunérations au jour le jour
	5	Indemnité journalière de subsistance
	6	Rémunération de services techniques
	7	Gratifications
	8	Rémunérations en nature
	9	Indemnité de coût de la vie
	10	Indemnité pour frais de représentation
	11	Rémunérations diverses

Rubrique	Poste	Description
1		<u>Services autres que les frais de personnel</u>
	12	Loyers
	13	Postes et télégraphes
	14	Télégrammes et messages radio
	15	Electricité
	16	Adduction d'eau et égouts
	17	Téléphone
	18	Gaz
	19	Publicité, imprimerie et reliure
	20	Frais de voyage
	21	Assurances et commissions
	22	Entretien du matériel
	23	Entretien des ouvrages publics
	24	Divers
2		<u>Matériaux et fournitures</u>
	25	Produits alimentaires, agricoles et sylvicoles
	26	Minéraux (sauf les hydrocarbures)
	27	Textiles et vêtements
	28	Papier et imprimés
	29	Articles en cuir et en caoutchouc
	30	Produits chimiques et produits apparentés
	31	Produits non métalliques
	32	Produits métalliques
	33	Divers
3		<u>Transferts courants</u>
	34	Pensions
	35	Transferts directs à des particuliers
	36	Transferts directs à des entreprises

Rubrique	Poste	Description
	37	Transferts à des organismes gouvernementaux et à des collectivités locales
	38	Contributions à des organisations internationales
	39	Divers
4		<u>Construction</u>
	40	Moyens de communication
	41	Immeubles
	42	Services publics urbains
	43	Travaux d'hydraulique et d'hygiène
	44	Frais d'installations
	45	Constructions agricoles
	46	Autres constructions
5		<u>Machines et équipement</u>
	49	Machines et équipement de production
	50	Matériel de bureau
	51	Équipement médical et sanitaire
	52	Matériel pour l'enseignement et les loisirs
	53	Matériel de transport
	54	Matériel de recherche et de laboratoire
	55	Animaux
	56	Divers
6		<u>Achat de biens immeubles</u>
	57	Terrains
	58	Bâtiments
	59	Divers
7		<u>Transferts de capital</u>
	60	A des sociétés d'investissement décentralisées
	61	A des entreprises publiques

Rubrique	Poste	Description
	62	Aux collectivités locales
	63	A des particuliers et à des organismes privés
	64	A l'étranger
	65	Autres transferts de capital
8		<u>Investissements financiers</u>
	66	Prêts et avances consentis à des secteurs intérieurs
	67	Prêts et avances consentis à l'étranger
	68	Acquisition d'avoirs financiers
	69	Autres investissements
9		<u>Dettes publiques</u>
	70	Intérêt de la dette intérieure
	71	Intérêt de la dette extérieure
	72	Amortissement de la dette intérieure
	73	Amortissement de la dette extérieure
	74	Commissions et autres frais

Définition des postes

0. Services, frais de personnel

Cette rubrique comprend toutes les dépenses en espèces au titre des services rendus par le personnel civil et militaire, permanent ou non. Il comprend les traitements et salaires normaux, les rémunérations supplémentaires, les indemnités pour frais de réception, et toutes les autres rémunérations en espèces, avant les déductions faites au titre des programmes d'action et d'investissement (construction selon la formule coût plus honoraires, etc.). En sont exclus les prêts en nature et les prestations sociales de l'Etat (maladie et retraite) aux fonctionnaires: ces chefs de dépenses sont classés sous la rubrique "transferts courants."

1. Traitements et salaires du personnel permanent - traitements et salaires versés aux fonctionnaires permanents.
2. Traitements et salaires du personnel temporaire - traitements et salaires versés aux fonctionnaires temporaires: contractuels, surnuméraires, suppléants.
3. Rémunérations supplémentaires - rémunérations périodiques ou complémentaires s'ajoutant au traitement de base: primes, compléments divers, prime alimentaire, paiement des heures supplémentaires et autres paiements du même genre.
4. Rémunérations au jour le jour - rémunération des travailleurs contractuels.
5. Indemnité journalière de subsistance - indemnité accordée au personnel en mission en dehors de son lieu d'affectation.
6. Rémunération des services techniques - rémunération de membres des professions libérales ou de techniciens pour recherche spéciales, services consultatifs, etc.
7. Gratifications - sommes versées en supplément dans des cas spéciaux, tels que gratifications de Noël, bonus, suppléments en espèces.
8. Rémunérations en nature - (de toutes sortes: denrées alimentaires, vêtements, etc.)
9. Indemnité de cherté de vie - sommes supplémentaires versées aux employés pour compenser l'élévation du coût de la vie.
10. Indemnité pour frais de représentation - rémunération supplémentaire perçue par les hauts fonctionnaires en fonction du poste occupé.
11. Divers - tous autres types de rémunération de services personnels non inclus dans les paragraphes qui précèdent.

1. Services, autres que les frais de personnel

Dépenses autres que la rémunération des employés, pour la prestation par des particuliers et des institutions publiques ou privées de services autres que des services de personnel ou pour l'utilisation de biens personnels ou de biens immeubles: services publics, publicité, imprimerie et reliure, frais de voyages, transports, loyers, terrains et matériel, services financiers, entretien et réparation réguliers d'installations, divers.

12. Loyers - frais de location de services et de biens tels que locaux, matériel, machines, moyens de transport, etc.

13. Postes et télégraphes - frais d'envoi de lettres, de télégrammes, d'imprimés, etc.

14. Télégrammes et messages radio - frais d'envoi de télégrammes et de messages radio.

15. Electricité - frais de consommation d'électricité.

16. Adductions d'eau et égouts - frais de consommation d'eau et d'utilisation des services d'égouts.

17. Téléphone - frais de téléphone.

18. Gaz - frais de consommation de gaz.

19. Publicité, imprimerie et reliure - frais de publicité, de propagande, d'imprimerie et de reliure.

20. Frais de voyage - frais de voyage des employés.

21. Assurances et commissions - frais de commissions commerciales, frais bancaires, frais judiciaires, assurances, etc.

22. Entretien du matériel - frais d'entretien et de réparation du matériel.

23. Entretien des ouvrages publics - frais de réparation d'ouvrages tels que routes, ponts, bâtiments, etc.

24. Divers - autres frais encourus pour prestation de services en dehors des frais de personnel, non mentionnés aux paragraphes précédents.

2. Matériaux et fournitures

Achat de fournitures, de matériaux et de tous biens utilisés par l'Etat dans le cadre de ses activités. La durée prévue des fournitures est en moyenne d'un an ou moins. Pour des raisons de commodité on a classé dans cette rubrique des articles dont la durée est supérieure mais que l'on a avantage à exclure de la formation de capital en raison de leur faible valeur unitaire et de la difficulté qu'il y a à les stocker. Les fournitures, matériaux et équipements destinées à l'usage des forces armées font partie de ce groupe, quelle que soit leur valeur unitaire et leur durabilité moyenne.

25. Produits alimentaires, agricoles et sylvicoles - dépenses consacrées à l'achat de produits alimentaires pour les personnes et les animaux, des produits de la culture ou de l'élevage et de produits forestiers.
26. Minéraux (à l'exclusion des hydrocarbures) - achat de produits miniers tels que charbon, produits métalliques et non métalliques, pierre, sable, etc.
27. Textiles et vêtements - achat de textiles et de vêtements de tous genres.
28. Papier et imprimés - achat de papier, cartons et imprimés (tels que livres, revues, manuels scolaires, journaux et autres) de tous genres.
29. Articles en cuir et en caoutchouc - achat d'articles en cuir ou en caoutchouc, tels que chaussures, porte-documents, etc.

30. Produits chimiques et produits apparentés - achat de produits chimiques, de combustibles, d'insecticides, de carburants, de produits pharmaceutiques, etc.
31. Produits minéraux non métalliques - achat de produits minéraux non métalliques tels que ciment, verre, etc.
32. Produits métalliques - achats de produits tels que fer, matériel de guerre, structures métalliques, instruments, etc.
33. Divers - toutes les autres dépenses consacrées à l'achat de matériaux et de fournitures et non comprises dans les paragraphes précédents.

3. Transferts courants

Versements courants à des entreprises ou à des particuliers pour des opérations ne faisant pas intervenir l'échange de biens ou de services: pensions, gratifications personnelles, indemnités, subventions, dons, prestations sociales (maladie et pensions), etc.

34. Pensions - sommes consacrées au versement de pensions diverses, notamment de pensions de retraite ou d'invalidité par suite d'accident du travail, etc.
35. Transferts directs à des particuliers - versements en espèces à des particuliers, non afférents à la rétribution de biens ou de services: allocations familiales, octroi de bourses, prestations sociales à des particuliers, etc.
36. Transferts directs à des entreprises - versements en espèces à des entreprises, non afférents à la rétribution de biens ou de services, y compris la compensation de déficits encourus par des entreprises d'Etat par suite d'une décision des pouvoirs publics.

37. Transferts à des organismes publics et à des collectivités locales - versements en espèces prévus par la loi à des organismes publics décentralisés et à des collectivités locales, non affectés à la rétribution de biens ou de services.
38. Contributions à des organisations internationales - versements de la contribution de l'Etat à des organisations internationales comme l'UNESCO, la FAO, le FISE, etc.
39. Divers - tous autres transferts non mentionnés aux paragraphes précédents.

4. Constructions

Dépenses destinées à financer les marchés de travaux publics ainsi que les agrandissements et les réparations exceptionnels entrepris sous contrat. Par constructions on entend les éléments suivants: bâtiments, services publics urbains et travaux hydroélectriques, routes, ports, aéroports, installations d'électricité, câbles du télégraphe et du téléphone, etc. Les agrandissements et réparations exceptionnels sont ceux qui, une fois réalisés, sont de nature à améliorer ou à prolonger la durée normale d'un bâtiment ou d'une installation.

40. Moyens de communication - dépenses encourues pour la construction de routes, rues, ponts, aéroports, et autres moyens de communication.
41. Bâtiments - dépenses encourues pour la construction de bâtiments, maisons d'habitation, locaux commerciaux et industriels, services, etc.
42. Amenagements publics urbains - dépenses encourues pour l'aménagement de places publiques, de parcs, et pour la construction de monuments, statues, bâtiments à usage culturel, etc.

43. Travaux d'hydraulique et d'hygiène - dépenses encourues pour la construction d'égoûts et pour d'autres travaux d'hydraulique et d'hygiène.
44. Frais d'installation - dépenses consacrées à l'achat de matériaux de raccordement tels que fils pour le transport d'électricité, tuyaux pour gazoducs, fils des lignes téléphoniques, ainsi qu'à l'installation de machines et de matériel.
45. Constructions agricoles - dépenses consacrées à la construction de granges, de poulaillers, etc.
46. Divers - dépenses consacrées aux constructions non mentionnées aux paragraphes précédents.
5. Machines et équipement

Cette rubrique comprend toutes les dépenses consacrées à l'achat de machines ou de matériel et d'accessoires ou appareillages faisant partie de l'objet principal ou le complétant, et les dépenses encourues pour le transport ou l'installation de ces éléments. Pour chaque poste de cette rubrique il est précisé si l'objet intéressé est neuf ou acheté d'occasion. On a inclus les réparations exceptionnelles qui prolongent la durabilité normale du matériel. Tous les biens classés sous la rubrique "machines et matériel" devront répondre aux deux conditions suivantes: être durables et être utilisés en permanence.

49. Machines et équipement de production - dépenses consacrées à l'achat de machines et de matériel destinés à l'agriculture, à l'industrie, au bâtiment, aux communications et aux services.
50. Matériel de bureau - dépenses consacrées à l'achat de matériel de bureau de tous genres.

51. Equipement médical et sanitaire - dépenses consacrées à l'achat d'équipement médical, dentaire et sanitaire, à l'exception des petits instruments à usage médico-chirurgical.
52. Matériel pour l'enseignement et les loisirs - dépenses consacrées à l'achat d'auxiliaires audio-visuels, équipement sportif, meubles scolaires, etc.
53. Matériel de transport - dépenses consacrées à l'achat de matériel de transport et de traction et de levage par procédé mécanique ou par force animale. Cette rubrique comprend les automobiles, autobus, camions, matériel ferroviaire, avions, hélicoptères, bicyclettes, ascenseurs, grues, etc.
54. Matériel de recherche et de laboratoire - matériel de recherche et de laboratoire de tous genres.
55. Animaux - dépenses consacrées à l'achat d'animaux pour le trait ou pour l'élevage, tels que chevaux, bovins, moutons, etc.
56. Divers - dépenses consacrées à l'achat de matériel non mentionné dans les paragraphes précédents.
6. Achat de biens immobiliers

Cette rubrique comprend les dépenses consacrées à l'achat de terres et de bâtiments dont la nature doit être précisée: immeubles à usage de bureaux, maisons d'habitation, entrepôts, etc.

57. Terres - acquisition de terres quelle que soit leur utilisation: terrains à bâtir, terrains pour travaux publics, terres pour des projets de peuplement agricole, etc.
58. Bâtiments - dépenses consacrées à l'achat de maisons, d'immeubles, etc. d'utilité publique.
59. Divers - dépenses consacrées à l'achat de biens immobiliers non mentionnés dans les paragraphes précédents.

7. Transferts de capitaux

Cette rubrique comprend les dépenses qui ne sont pas compensées par une écriture comptable au titre d'un investissement dans des organismes publics ou privés. Elle comprend également les transferts destinés à financer la construction de maisons d'habitation et d'autres bâtiments, l'achat de machines et de matériel, l'augmentation des stocks ou des fonds de roulement, le financement du crédit, etc.

- 60. Contributions aux sociétés d'investissement décentralisées - versements en espèces effectués à des institutions autonomes à des fins d'investissement.
- 61. Contributions à des entreprises publiques - versements en espèces à des entreprises publiques à des fins d'investissement déterminées.
- 62. Contributions aux collectivités locales - versements effectués à des collectivités locales à des fins d'investissement déterminées.
- 63. Contributions à des particuliers et à des entreprises privées - versements en espèces à des particuliers et à des entreprises privés pour financer des investissements privés.
- 64. Contributions à l'étranger - versements à des organisations internationales ou à des pays amis pour financer des investissements d'équipement.
- 65. Divers - comprend tous les autres transferts de capitaux non mentionnés aux paragraphes précédents.

8. Investissements financiers

Dépenses au titre de prêts, d'achat de documents de crédit, d'actions, de titres de propriété et autres dépenses analogues.

66. Prêts et avances au secteur intérieur - sommes prêtées directement à des particuliers dans le pays même.
67. Prêts et avances consentis à l'étranger - sommes prêtées directement à des particuliers à l'étranger.
68. Acquisition d'avoirs financiers - paiements pour l'acquisition d'avoirs financiers tels qu'actions, obligations, etc.
69. Divers - tous paiements au titre d'autres achats d'avoirs financiers, non compris dans les paragraphes précédents.

9. Dettes publiques

Ce poste comprend toutes les dépenses relatives au paiement des intérêts et à l'amortissement de la dette publique résultant de la vente de titres ou d'emprunts directs, intérieurs ou extérieurs.

70. Intérêt de la dette publique intérieure - paiement de l'intérêt relatif à la dette intérieure.
71. Intérêt de la dette publique extérieure - paiement de l'intérêt relatif à la dette extérieure.
72. Amortissement de la dette intérieure - paiements destinés à amortir la dette intérieure.
73. Amortissement de la dette extérieure - paiements destinés à amortir la dette extérieure.
74. Commissions et autres dépenses - commissions et autres dépenses administratives afférentes au service de la dette publique.

2. LA CLASSIFICATION DES RECETTES DE L'ETAT

Pour de nombreux pays africains la gestion du budget est devenue un élément important de la politique des pouvoirs publics. Ces dernières années, plusieurs pays ont fait des progrès appréciables dans la classification et la gestion budgétaires, mais ces réformes intéressent surtout le chapitre des dépenses. Un budget de l'Etat, étant un plan d'action, doit indiquer non seulement la répartition prévue des ressources, mais aussi la mobilisation de ces ressources.

Pour prévoir les recettes, pour les porter au budget et les contrôler, il importe d'établir une classification nette du budget des recettes. C'est pourquoi nous proposons ci-après un modèle de présentation qui pourrait aider les gouvernements africains dans ce domaine.

L'idée fondamentale est de présenter les données sur les recettes d'une manière qui permette l'analyse de chaque poste en fonction de l'activité économique. Nous avons donc distingué nettement entre les sources intérieures et les sources extérieures de revenu. Ces dernières sont des estimations touchant le développement du commerce extérieur et les perspectives de la balance des paiements.

La classification comprend 9 groupes de recettes, eux-mêmes divisés en postes, comme suit:

Classification simplifiée des recettes de l'Etat

Rubrique	Poste	Désignation
0		<u>Impôts intérieurs directs</u>
	1	Impôt sur le revenu des personnes physiques
	2	Impôt sur le revenu des sociétés
	3	Cotisations à la sécurité sociale
	4	Cotisations à des caisses de retraite
	5	Impôt foncier
	6	Divers

Rubrique	Poste	Désignation
1		<u>Impôts intérieurs indirects</u>
	7	Taxes générales sur les ventes et sur le chiffre d'affaires
	8	Taxes sélectives sur les ventes
	9	Redevances afférentes à l'exploitation des ressources naturelles
	10	Patentes
	11	Impôts sur les avoirs
	12	Taxes sur les transferts de propriété
	13	Droits de timbre
	14	Divers
2		<u>Impôts sur le commerce extérieur</u>
	15	Droits à l'importation
	16	Droits à l'exportation
	17	Taxes sur les devises
	18	Divers
3		<u>Ventes de services fournis par l'Etat</u>
	19	Services agricoles
	20	Transports, communications et entreposage
	21	Justice et sécurité
	22	Enseignement
	23	Santé
	24	Services sociaux
	25	Divers
4		<u>Intérêts et dividendes</u>
	26	Intérêts versés par les organismes de gouvernements centraux
	27	Intérêts perçus au titre de prêts et avances consentis aux collectivités locales

Rubrique	Poste	Désignation
	28	Interêts et dividendes émanant d'autres secteurs
	29	Loyer des terres domaniales et des immeubles de l'Etat
	30	Divers
5		<u>Excédents des entreprises publiques</u>
	31	Excédents des entreprises productrices de biens
	32	Excédents des entreprises productrices de services
6		<u>Transferts courants</u>
	33	Transferts opérés par des organismes du gouvernement central
	34	Transferts opérés par les collectivités locales
	35	Transferts opérés par l'étranger
7		<u>Transferts de capital</u>
	36	Transferts des secteurs intérieurs
	37	Transferts de l'étranger
8		<u>Ventes de biens d'équipement existants</u>
	38	Terres
	39	Bâtiments
	40	Machines et matériel
	41	Avoirs financiers
	42	Divers
9		<u>Emprunts directs</u>
	43	Emprunts directs à la banque centrale
	44	Emprunts directs aux banques d'affaires
	45	Emprunts directs au secteur privé intérieur
	46	Emprunts directs à l'étranger
	47	Divers

Définitions des postes

0. Impôts intérieurs directs

Impôts directs sur le revenu et la propriété dans le pays.

1. Impôt sur le revenu des personnes physiques - comprend les impôts sur toutes les catégories de revenu des particuliers. L'assiette de cet impôt peut être constituée par le revenu total, ou par certaines catégories de revenus tels que salaires et traitements, les revenus des professions libérales, les intérêts ou dividendes. Les impôts sur la valeur nette, c'est-à-dire sur l'excédent de la valeur globale de l'actif par rapport à la valeur globale du passif, sont également inclus dans cette catégorie, ainsi que "l'impôt sur les dépenses," qui, au contraire des taxes ordinaires sur la production et les dépenses, est perçu sur le total des dépenses effectuées par le contribuable au cours de l'exercice financier.
2. Impôt sur le revenu des sociétés - sommes versées par les sociétés, les coopératives et les institutions à but non lucratif du secteur des affaires, au titre d'impôts sur le revenu, d'impôts sur les excédents de bénéfices, et d'impôts sur les bénéfices non distribués.
3. Cotisations à la sécurité sociale - versements à des fonds de sécurité sociale (ou recettes fiscales réservées au financement des régimes de sécurité sociale) effectués par les employeurs et les travailleurs indépendants. Sont incluses les contributions versées par l'Etat en sa qualité d'employeur, car elles sont considérées comme faisant partie des traitements et salaires. En sont exclues les contributions à des caisses de retraite pour fonctionnaires.

4. Cotisations à des caisses de retraite - contributions à des caisses de retraite des fonctionnaires.
5. Impôt foncier - impôt sur la valeur des terres, immeubles, et toutes autres catégories de biens immobiliers.
6. Divers - impôts non mentionnés dans les paragraphes précédents.

1. Impôts intérieurs indirects

Impôts perçus sur la valeur brute de la production ou sur le produit brut des ventes, et qui peut être considéré comme faisant partie du coût de la production ou de l'acquisition de certains produits ou intéressant certaines catégories de dépenses; impôts sur l'utilisation de certains biens et impôts sur les transferts de propriété, à l'exception de l'impôt général sur la fortune. Il convient d'inclure dans cette catégorie les bénéfices réalisés par les monopoles d'Etat et de n'inscrire que les sommes réellement perçues, nettes de tous remboursements. Cette catégorie ne comprend pas les impôts frappant le commerce extérieur.

7. Impôt général sur les ventes et sur le chiffre d'affaires - impôt perçu sur le produit brut des ventes au détail à un taux unique, quel que soit le type de produit ou de service vendu, et impôt sur le produit brut des ventes d'autres catégories d'entreprises.
8. Impôt sélectif sur les ventes - impôt perçu à un taux spécifique sur certains produits, qu'ils soient achetés au producteur (impôts indirects à la production), au détaillant ou à l'intermédiaire, et sur certains services comme les services récréatifs et les transports. Sont exclus les droits à l'importation et à l'exportation.
9. Redevances afférentes à l'exploitation des ressources naturelles - redevances perçues sur les produits naturels (pétrole, gaz, minéral de fer, bois, etc.) extraits des terres domaniales.

10. Patentes - sommes fournies par la vente des licences permettant d'exercer leur activité commerciale, professionnelle ou artisanale, et calculées soit selon un taux uniforme, soit selon une assiette autre que les recettes bruts ou le revenu net.
11. Impôt sur les avoirs - impôt prélevé sur l'utilisation de certains biens matériels: impôt sur les véhicules à moteur, impôt sur l'occupation de terres et d'immeubles (calculé d'après la valeur du loyer ou le capital valeur d'une propriété). Sont exclus les impôts sur le revenu fourni par la propriété et la mise en location de cette propriété et sur le revenu présumé du propriétaire-occupant. (Est exclus également l'impôt général sur la fortune, c'est-à-dire l'impôt prélevé à un taux uniforme sur la valeur globale d'un vaste groupe hétérogène de biens appartenant au contribuable.) Ces impôts constituent quelquefois un moyen administratif d'imposition du revenu ou ils peuvent prendre la forme d'un prélèvement de capital.
12. Taxes sur les transferts de propriété - impôt prélevé sur les ventes de toutes catégories de biens, immobiliers et financiers, y compris les droits d'enregistrement payables sur les documents qui sanctionnent le transfert.
13. Droits de timbre - taxes prélevées sous forme de timbres apposés sur les contrats et documents juridiques.
14. Divers - tous les impôts intérieurs indirects non mentionnés aux paragraphes précédents.

2. Impôts sur le commerce extérieur

Impôts perçus sur les opérations de commerce extérieur (importations et exportations).

15. Droits à l'importation - tous les droits à l'importation, qu'ils soient calculés d'après la valeur ou d'après la quantité des biens importés, y compris les recettes fournies par la délivrance de licences d'importation, les droits de timbre et autres droits applicables aux pièces d'embarquement.
16. Droits à l'exportation - même type de droits que ceux qui s'appliquent aux importations.
17. Taxes sur les devises - droits perçus spécialement sur l'achat de devises, y compris les bénéfices résultant de l'application de taux de change multiples.
18. Divers - impôts perçus sur les opérations avec l'étranger, non mentionnés aux paragraphes qui précèdent.
3. Ventes de services fournis par l'Etat

Ventes de biens et de services fournis par les organismes publics, y compris le paiement imposé à tous ceux qui préfèrent utiliser les services fournis généralement par les organismes publics plutôt que ceux qui sont fournis par le secteur privé. Ces ventes sont les suivantes:

19. Services agricoles
20. Transports, communications et entreposage
21. Justice et sécurité
22. Enseignement
23. Santé
24. Services sociaux
25. Divers

4. Intérêts et dividendes

Cette rubrique comprend les intérêts et dividendes versés à l'Etat par des sources extérieures pour des prêts et des avances ou pour la propriété de valeurs et de titres.

26. Intérêts versés par les organismes du gouvernement central
27. Intérêts versés par les collectivités locales au titre de prêts et d'avances
28. Intérêts et dividendes émanant d'autres secteurs
29. Loyer des terres domaniales et des immeubles de l'Etat
30. Divers

5. Excédents des entreprises publiques

Bénéfices enregistrés par les entreprises publiques:

31. Excédents des entreprises productrices de biens
32. Excédents des entreprises productrices de services.

6. Transferts courants

Contributions des organismes du gouvernement central non incluses dans le compte récapitulatif et contributions des collectivités locales et de l'étranger.

33. Transferts opérés par les organismes du gouvernement central
34. Transferts opérés par les collectivités locales
35. Transferts opérés par l'étranger

7. Transferts de capital

Transferts effectués pour financer le coût de la construction de routes et d'autres projets d'équipement entrepris par le gouvernement central, ainsi que les transferts nets des banques centrales tels que les bénéfices résultant de l'amortissement courant.

36. Transferts opérés à l'intérieur du pays
37. Transferts opérés par l'étranger

8. Ventes de biens d'équipement existants

Ventes de biens tels que bâtiments, ouvrages de construction, machines et matériel, terres, etc.

- 38. Terres
- 39. Bâtiments
- 40. Machines et matériel
- 41. Avoirs financiers
- 42. Divers

9. Emprunts directs

Sommes empruntées directement à des prêteurs tels que la banque centrale, les banques d'affaires, les entreprises privées du pays, les gouvernements étrangers, les institutions internationales de crédit, etc.

- 43. Emprunts directs à la banque centrale
- 44. Emprunts directs aux banques d'affaires
- 45. Emprunts directs au secteur privé
- 46. Emprunts directs à l'étranger
- 47. Divers