NATIONS UNIES
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Distr.
LIMITEE

E/CN.14/BUD/11
9 octobre 1970

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Stage de formation sur l'harmonisation des budgets et des plans

Addis-Abéba, 16 février - 20 mars 1970

HARMONISATION DES PROCEDURES ET POLITIQUES FISCALES ET BUDGETAIRES AVEC LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT

INTRODUCTION

Le projet 35 du Programme de travail et de l'ordre de priorité de la CEA pour 1969-1970 ("Harmonisation des procédures et politiques fiscales avec la planification du développement") vise particulièrement à l'amélioration des procédures et des dispositifs institutionnels nécessaires pour raccorder plus étroitement, dans les pays africains, l'établissement des budgets de l'Etat et la planification. Le projet d'étude présenté ici porte essentiellement sur trois aspects cruciaux de la question :

a) Procédures à adopter pour la formulation, l'examen et l'approbation des projets de développement et leur introduction dans les plans et les budgets;

b) Etablissement de calendriers pour l'élaboration de programmes annuels de développement et leur introduction dans les budgets;

c) Mobilisation des ressources intérieures en vue du développement et techniques de prévision des recettes.

Le secrétariat espère que l'examen des problèmes exposés dans l'étude inciteront les autorités compétentes à mettre en place dans les pays africains les institutions et les procédures propres à associer plus étroitement le budget et le plan en fonction des objectifs nationaux.

M70-1631

TABLE DES MATIERES

Première Partie. PROCEDURES A ADOPTER POUR LA FORMULATION, L'EXAMEN ET L'APPROBATION DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT (sous-projet 35 a))

Rôle de l'administration chargée de l'approbation

1. L'administration chargée de l'approbation doit s'acquitter d'un certain nombre de fonctions importantes. Elle doit au premier chef s'assurer que le programme de développement correspond à la politique, aux objectifs et aux schémas généraux de développement exposés dans le plan à court terme, ou à long terme, et en favorise la réalisation. Elle doit aussi veiller à ce que les projets et les programmes de développement soient économiquement et techniquement viables. Elle doit enfin examiner méticuleusement les aspects financiers et administratifs du programme pour s'assurer qu'ils sont conformes aux normes établies.

2. Le plan ne doit pas être un simple exposé d'idées et d'objectifs : ceux-ci doivent reposer sur des projets minutieusement pesés. Le plan devra contenir une liste, par secteurs, des projets dûment examinés et approuvés par les autorités compétentes.

3. Les allocations par secteurs indiquées dans le plan doivent être déterminées en tenant compte de l'ordre de priorité de celui-ci et de façon à assurer l'équilibre des divers objectifs et leur cohésion. Il faut aussi que les ajustements intrasectoriels et intersectoriels, nécessités au cours de l'exécution du plan par la modification du coût original d'un projet, l'abandon de projets prévus ou l'adjonction de projets nouveaux, par exemple, s'effectuent selon un système rationnel de répartition et de priorité. A un stade fixé, l'administration chargée de l'approbation devra chaque année intégrer divers programmes de développement pour les incorporer dans les budgets de l'Etat et des administrations territoriales. Il convient aussi à ce stade d'appliquer le système de priorité, qui est le reflet de la politique établie dans le plan à long terme, de façon que les objectifs puissent être atteints avec certitude et célérité.

Qu'est-ce qu'un projet ?

4. Aux fins de la présente étude, la formulation d'un projet peut être définie comme étant la compilation de données permettant une analyse des avantages et des inconvénients économiques que comporte la répartition des ressources d'un pays en vue de la production de biens et de services donnés 1/. Un projet soigneusement élaboré doit offrir une base rationnelle

---

1/ Pour un exposé détaillé de cette question, voir la première partie de "Substance of a project in United Nations", Manual on Economic Development Projects, Publication des Nations Unies, 1958, No. de vente 58.II.G.5.

permettant de fonder la décision d'implanter une entreprise ou des installations dans le secteur public ou semi-public. Un projet bien documenté incitera les autorités responsables de la décision à l'exécuter et, d'autre part, attirera plus facilement des capitaux étrangers.

5. Les divers projets ne doivent pas être considérés comme des unités économiques isolées, mais être situés dans l'ensemble du système économique dont ils sont appelés à faire partie. Une bonne formulation exige donc les efforts combinés, fondés sur la compréhension mutuelle, d'une équipe d'ingénieurs et d'économistes, de comptables et de financiers dont les activités doivent se compléter.

Responsable de projet

6. En marge de ce travail d'équipe, il est indispensable qu'il y ait une autorité suprême, un responsable du projet qui devra être parfaitement au courant de ses aspects financiers, administratifs, professionnels et techniques afin de pouvoir expliquer tout point douteux ou toute contradiction. Un projet bien conçu et bien exposé doit comporter sa propre comparaison avec des études portant sur des projets connexes, de façon à faciliter la décision et l'établissement de l'ordre des priorités pour la répartition des ressources. Car il faut bien comprendre que les avantages et les inconvénients relatifs d'un projet ne peuvent être pesés qu'en fonction de leurs incidences sur le reste de l'économie. On devra en outre peser soigneusement les questions d'administration et d'organisation car elles sont de la plus haute importance pour le succès du projet. Il importe de ne jamais oublier qu'un projet n'est pas conçu dans le vide mais bien dans un climat où il peut prospérer et auquel il doit contribuer 1/.

7. On a pu constater cependant que dans nombre de pays en voie de développement et plus particulièrement en Afrique, les projets sont inscrits au plan, et aussi au budget, sans que des études et des analyses suffisantes aient été effectuées. Cette carence est admissible aux premiers stades de la planification du développement économique, au moment où les structures économiques et sociales ne sont pas très complexes et les données et les techniques nécessaires à la planification ne sont pas encore tout à fait au point. Mais au fur et à mesure que le développement se poursuit, il convient d'analyser à fond les diverses possibilités d'investissement et de déterminer leurs rapports avec le reste de l'économie, de façon à réduire au minimum les risques d'échec et à éviter les dépenses sociales inutiles liées à des projets mal évalués.

Programmes et projets

8. En procédant à l'élaboration d'un programme pour une période donnée, on cherche à dégager une large perspective du développement économique du pays

---

1/ Pour un exposé détaillé de cette question, voir la première partie de "Substance of a project in United Nations", Manual on Economic Development Projects, Publication des Nations Unies, 1958, No. de vente 58.II.G.5.

afin de permettre la définition d'objectifs de production concertés compatibles avec la stabilité du système. Cette perspective constitue un cadre de référence pour l'inclusion au programme de projets relevant de différents secteurs. Le déroulement de ces projets est projeté au programme en fonction de l'analyse des résultats passés et des tendances actuelles.

9. Le problème de la cohésion interne du programme doit aussi retenir suffisamment l'attention pour que son exécution soit assurée conformément aux objectifs et à l'ordre de priorité du plan. C'est ainsi par exemple que le volume des investissements envisagés doit être proportionné à celui de l'épargne et des capitaux étrangers prévus. Les objectifs de production des différents secteurs doivent être harmonisés et mutuellement compatibles afin d'éviter tout gaspillage. Comme le fait de disposer des devises nécessaires pour les investissements envisagés à une importance capitale, il convient de préciser clairement la part des dépenses qui devra être financée à l'aide des recettes du pays ou au moyen d'une aide extérieure. La véritable difficulté de la programmation consiste à assurer l'équilibre et la compatibilité des diverses variables économiques telles que production et revenu, investissements et épargne, balance des paiements, consommation publique et privée, etc., sans gaspillage de ressources.

10. Lorsqu'on procède à l'élaboration d'un programme cohérent et équilibré, il convient également de considérer l'exécution du plan du point de vue de l'organisation, en ce qui concerne les politiques et les opérations financières ou autres indispensables, aussi bien que le calendrier d'exécution des projets.

11. La technique de la programmation consiste pour une large part en un processus d'approximations successives tendant à dégager un premier schéma du programme. Ce schéma est soumis à une révision permanente afin que des ajustements puissent y être apportés en fonction des renseignements et des données d'expérience les plus récents.

12. Le programme doit encore établir une nette distinction entre les projets du secteur public et ceux du secteur privé. En ce qui concerne les divers projets à porter au programme du secteur public, des allocations distinctes de crédits doivent être prévues au budget annuel pour leur financement. Pour ce qui est de l'exécution des projets du secteur privé, elle doit être garantie par une politique économique pragmatique et des stimulants fiscaux propres à encourager les chefs d'entreprise à investir dans ces projets.

13. Les divers projets constituent un élément essentiel de la technique de programmation mentionnée ci-dessus qui repose sur la méthode des approximations successives. Ils jouent donc un rôle important dans la révision permanente du programme. Tandis que le programme définit les critères et principes généraux à appliquer pour le choix des projets, l'étude détaillée de ceux-ci dégage les renseignements précis qui doivent confirmer ou modifier l'hypothèse initiale et permettre d'arrêter plus précisément des objectifs valables.

14. L'existence d'un éventail suffisamment ouvert de projets dûment approuvés aiderait considérablement à l'élaboration d'un programme d'investissement ou de développement à inscrire au budget. Il importe toutefois d'éviter une fragmentation excessive des projets. Des projets de faible envergure mais de caractère voisin doivent être regroupés en un seul projet pour faciliter le traitement et l'analyse. A cet égard, la mise au point de procédures appropriées pour la formulation, l'examen et l'approbation des projets de développement revêt une grande importance. C'est donc cet aspect de la question qui va maintenant retenir notre attention.

Elaboration des projets

15. Afin que les projets soient élaborés convenablement en premier lieu et répondent aux normes économiques, financières et techniques prescrites, les services de planification devront être en contact étroit pour leur mise au point, avec les services et les institutions responsables du financement et d'autres questions pertinentes. Dans le cas de projets dont la conception et l'exécution sont entièrement du ressort des administrations territoriales, des consultations analogues devront avoir lieu entre les institutions centrales et locales compétentes.

16. Lorsqu'il s'agit de projets importants, on devra autant qu'il est possible et souhaitable, obtenir l'avis d'experts. S'il n'existe pas de spécialistes sur place, on devra admettre l'évidence et faire appel à des experts étrangers pour l'élaboration des projets. Il conviendra si possible de s'adresser à des sociétés de consultants plutôt qu'à des techniciens indépendants pour solliciter leur avis et ultérieurement leurs services, si besoin est.

17. Les institutions et services locaux et centraux, notamment ceux qui ont des programmes de développement importants, doivent constituer des cellules de planification dotées d'un personnel suffisant, qui s'occuperont de l'élaboration et de la conception des projets et des entreprises de développement. L'élaboration de projets de développement doit être une opération permanente et non pas être laissée de côté pour être abordée seulement lorsque l'établissement du budget l'exige.

18. Il serait d'autre part extrêmement utile d'établir les projets selon un modèle convenablement normalisé, que chaque pays pourrait mettre au point en fonction de ses besoins propres. S'il ne paraît pas souhaitable de ne disposer que d'un modèle général normalisé commun à tous les projets des différents secteurs, on pourra concevoir des modèles spéciaux répondant aux conditions et aux besoins particuliers à chaque secteur. Le type de renseignements à présenter est indiqué dans le modèle de projet de développement qu'on trouvera à l'annexe I. Ce modèle, fourni à titre d'exemple, n'épuise pas toutes les possibilités et pourra être modifié selon les circonstances.

Modèle pour la présentation de projets de développement

19. Le modèle proposé pour la présentation de projets de développement comprend les six parties suivantes :

I. Résumé du projet

II. Description, objet et avantages du projet

III. Coût estimatif du projet

IV. Financement du projet

V. Main-d'oeuvre, matériaux et autres éléments nécessaires à l'exécution du projet.

VI. Calendrier des travaux proposé.

20. Les renseignements à consigner dans chaque partie pourront varier selon les besoins des différents secteurs. Il serait d'autre part souhaitable de diffuser à l'intention des autorités responsables, des instructions succinctes sur la façon de remplir la formule; on trouvera ci-après quelques indications à ce sujet.

Description, objet et avantages du projet

21. La description du projet et l'exposé de son objet doivent permettre de le situer par rapport à l'ensemble du plan et à d'autres projets. On devra indiquer les objectifs matériels visés. Dans le cas où le projet conviendrait à une entreprise privée, il faudrait fournir de bonnes raisons pour justifier son inclusion dans le secteur public ou semi-public.

22. Parmi les avantages éventuels d'un projet sur lesquels des renseignements peuvent être fournis, nous citerons les suivants :

a) Si le projet doit assurer la fourniture d'un produit ou d'un service qui sera vendu, on indiquera le prix unitaire, le volume et la valeur des ventes prévus. Si le gouvernement doit subventionner les ventes, mention devra en être faite et le montant estimatif de la subvention devra être indiqué.

b) La plupart des projets présenteront des avantages économiques tangibles tels que l'accroissement des rendements agricoles grâce à l'amélioration des systèmes d'irrigation, un relèvement de la production grâce à la mise en culture de nouvelles terres, la plus grande rentabilité des transports grâce à la mise en place de moyens de stockage suffisants ou l'amélioration de la productivité industrielle grâce à la création d'installations communes, de centres et de domaines industriels. Ces avantages économiques doivent être exposés avec précision et, si possible, chiffrés; il ne serait guère utile de se contenter de signaler leur existence.

c) La production d'un projet peut permettre d'accroître les exportations ou de réduire les importations. Si l'on prévoit des recettes en devises, on devra préciser les exportations visées et analyser les possibilités de débouchés. Si l'on prévoit une économie de devises grâce au remplacement des importations, il faudra indiquer les produits remplacés et préciser si le prix des marchandises locales dépassera celui des importations rendues au port. S'il est possible d'estimer la valeur des recettes supplémentaires ou des économies de devises réalisées grâce au projet, les chiffres devront être fournis nets du coût en devises de la production.

d) Si une formation théorique ou sur le tas est assurée, il conviendra d'indiquer les spécialités enseignées et le nombre approximatif de personnes actuellement en chômage ou sous-employées.

e) La capacité de création d'emplois a une grande importance, surtout si le projet peut fournir du travail à des personnes en chômage ou sous-employées.

f) La situation géographique du projet présente un intérêt particulier si elle permet le développement de régions déshéritées.

g) Il faut encore citer parmi les avantages éventuels l'avancement de la recherche et l'amélioration des conditions de vie pour les catégories de population à faible revenu.

Coût estimatif du projet

22 a. Il faut éviter de le surestimer ou de le sous-estimer. Les estimations doivent procéder d'une étude approfondie des travaux à exécuter et se fonder sur des prix actuels. L'autorité responsable doit répondre absolument de l'exactitude des chiffres fournis et être invitée à justifier en détail les révisions ultérieures nécessitées par des modifications du caractère et de la portée du projet.

Dépenses en devises

23. Il est parfois difficile de fournir cette information avec exactitude. Il faudra donc peut-être formuler des hypothèses sur les matériaux et l'équipement importés ou produits sur place, ou pour l'estimation de l'élément importé en pourcentage du prix de revient total d'un ouvrage, calculé à partir de données d'expérience. Les marchandises en partie importées et en partie produites sur place doivent être considérées comme importations aux fins de l'estimation des dépenses en devises, qu'elles soient ou non effectivement importées; en effet, chaque projet nouveau provoque, dans l'ensemble de l'économie, une demande supplémentaire de ces marchandises, laquelle doit être satisfaite à l'aide d'importations, tant que le pays n'a pas une production suffisante pour répondre à ses besoins.

24. Il faut d'autre part ne pas perdre de vue les hypothèses sur lesquelles reposent les estimations de l'élément devises lorsqu'on indique les sources probables d'approvisionnement pour les matériaux et l'équipement de la rubrique 27 du modèle. Selon les conditions et les besoins propres à chaque pays, il pourra être nécessaire de ventiler l'élément devises d'après les sources : zones à devises fortes, à devises faibles, etc..

Eléments du prix de revient

25. Si les éléments énumérés à la rubrique 15 du modèle sont compris dans le prix de revient estimatif du projet, les informations suivantes doivent être fournies :

a) Liste des éléments de frais généraux inclus, ou pourcentage du prix de revient total revenant aux frais généraux;

b) Superficie et prix à l'hectare du terrain dans le cas de projets d'irrigation et coût de la réinstallation des personnes déplacées, s'il est à la charge de l'Etat;

c) Indiquer si le prix de revient des machines et du matériel de contruction est le prix d'achat total, la valeur dépréciée du prix de la location versée à un centre commun de fourniture ou fait partie du prix de revient des bâtiments et des ouvrages dont la réalisation doit être confiée à un entrepreneur;

d) Montant des droits et taxes s'il est procédé à une estimation distincte;

e) Détail des prix unitaires des matériaux et de l'équipement;

f) Indiquer si les frais de transport jusqu'au chantier sont compris dans les prix des matériaux et de l'équipement livrés, s'ils sont estimés séparément ou s'ils sont couverts par le matériel de transport inclus dans le coût du projet;

g) Quantités et prix unitaire des divers éléments des travaux. Si l'on ne possède pas d'informations à ce sujet, expliquer comment le prix de revient des bâtiments et des travaux est estimé;

h) Type de marchés conclus avec les consultants ou les entrepreneurs (marché au prix de revient majoré, honoraires fixes, etc.), systèmes d'échelle mobile ou d'ajustement des prix de revient, et montant approximatif des dépenses;

i) Taux d'intérêt et montant du capital sur lequel des intérêts devront être payés;

j) Prix de revient des stocks de matériaux, de carburants et de pièces de rechange nécessaires pour le démarrage.

Main-d'oeuvre, matériaux et autres facteurs nécessaires

26. L'état des besoins en main-d'oeuvre devra indiquer le détail des emplois plutôt que des catégories générales, en particulier pour les travaux exigeant une formation spéciale, ainsi que les dates ou les périodes pour lesquelles la main-d'oeuvre sera nécessaire. Il conviendra également d'indiquer si le personnel est déjà employé par l'autorité responsable ou par l'entrepreneur, ou s'il doit être recruté pour les besoins du projet; pour les employés à porter au tableau des effectifs permanents, le barême des traitements devra être indiqué.

Pénuries prévue de main-d'oeuvre

27. Au titre de la rubrique 25 du modèle, on fournira des renseignements sur les mesures à prendre pour remédier à la pénurie de main-d'oeuvre : fourniture de logements aux employés, création ou extension de moyens de formation, bourses de formation à l'étranger, utilisation de spécialistes étrangers ou relèvement des traitements et indemnités qui exigent une intervention de l'Etat.

Etalement sur l'année des travaux matériels

28. Il importe d'établir pour le projet un calendrier d'étalement des trauvaux sur un an, de façon que les ressources financières et matérielles nécessaires à l'exécution du projet soient à tout moment disponibles. Le détail des principales phases des travaux devra être fourni : levés et études, achat du terrain, approvisionnement en matériaux et en équipement, aménagement du chantier, construction des voies d'accès et des logements, excavations, construction des divers bâtiments et installations, et mise en place du matériel. Une date ou une marque devra indiquer pour chaque année le moment où chaque phase des travaux devra être achevée.

Exemples de projets connexes

29. Pour mener à bien l'exécution d'un projet, il faut parfois l'associer ou le subordonner à d'autres projets sur lesquels on devra fournir des renseignements complets sous la rubrique 30. Tel est le cas par exemple de la mise en valeur de certaines zones grâce à de nouveaux systèmes d'irrigation liés à l'achèvement de projets d'irrigation.

30. A noter que le modèle proposé n'a nullement pour objet de limiter les possibilités de présentation des projets. L'ordonnance et la forme de présentation d'un projet dépendent dans une large mesure des préférences personnelles du responsable, de la nature du projet ou des conventions et des normes en vigueur dans le pays intéressé. Cependant, les responsables des décisions n'étant pas toujours en mesure de saisir tous les détails techniques donnés dans un projet, même s'ils possèdent un jugement sûr et disposent d'avis d'experts dans les divers domaines de spécialisation, il est bon de présenter le projet sous une forme résumée pour leur permettre de se former plus facilement une opinion d'ensemble. C'est pourquoi on a proposé ce modèle

de présentation. Dans le cas de grands projets, il y aura une multitude de détails techniques et autres qui devront en tout état de cause être regroupés en annexe. Le modèle lui-même vise à résumer les données essentielles pour permettre un jugement d'ensemble. S'il est convenablement rempli, il contiendra la quintessence du projet et fournira des informations sur ses objectifs principaux, son emplacement, les investissements nécessaires, les sources de financement, la rentabilité et les avantages sociaux, etc..

L'examen des projets et leur approbation

Commissions d'examen des projets

31. Pour s'assurer que les projets de développement sont examinés à fond et rapidement, on pourra constituer des commissions d'examen à l'échelon central aussi bien qu'au niveau des administrations territoriales.

Composition des commissions d'examen

32. Les commissions d'examen des projets devront, en règle générale, être composées comme suit :

i) Un représentant de l'organisme de planification.

ii) Un représentant du ministère des finances.

iii) Un représentant de l'autorité responsable, à savoir administration territoriale ou ministère ou organisme central suivant les cas.

iv) Un représentant du ministère central ou fédéral compétent lorsque l'autorité responsable est une administration territoriale.

v) Un représentant de l'organisme central chargé de négocier l'aide extérieure.

vi) Un représentant de la société publique dont relève le projet à l'étude : industrie, eau et énergie, transports routiers, etc..

vii) Un représentant de tout organisme ou société publique qui intervient directement dans l'exécution du projet au lieu de l'autorité responsable.

33. Lorsque des commissions d'examen des projets sont créées aux échelons territorial et central, il convient de fixer une somme limite au-delà de laquelle elles ne seront plus compétentes pour examiner et approuver les projets. Dans les cas où ceux-ci entraînent des dépenses importantes et des négociations de crédits et de prêts étrangers, seule la commission centrale d'examen sera habilitée à recommander les projets pour approbation.

Examen simultané de projets

34. Le principe fondamental de l'examen des projets, tant à l'échelon central qu'aux niveaux provincial et local, veut qu'ils soient considérés ensemble

plutôt que les uns après les autres. L'autorité responsable devra diffuser des exemplaires des projets à tous les organismes et services intéressés représentés à la commission.

35. L'organisme de planification sera en général chargé de coordonner les activités des commissions d'examen. Le directeur de cet organisme, son adjoint ou tout autre fonctionnaire supérieur désigné par lui, doit ordinairement présider les réunions des commissions. Les représentants des autres organismes publics devront aussi être de rang suffisamment élevé pour que la commission puisse prendre des décisions sur les diverses questions soulevées par les projets présentés. Le calendrier des réunions des commissions devra être diffusé par l'organisme de planification à intervalles raisonnables. On devra veiller à ce que ces réunions aient lieu assez régulièrement de façon que les projets puissent être rapidement examinés et adoptés.

36. Avant de porter un projet au programme d'une réunion, l'organisme de planification doit s'assurer qu'il a été convenablement mis au point, que tous les renseignements prévus dans le modèle ont été fournis et que tous les documents pertinents, tels que rapports, cartes et plans, sont disponibles.

Enquête générale

37. L'organisme de planification devra, le cas échéant, soumettre l'autorité responsable à une enquête générale au sujet de lacunes du modèle projet, de points nécessitant des éclaircissements et de questions exigeant un supplément de données ou d'informations.

Attributions des commissions d'examen des projets

38. Les commissions d'examen constituées aux différents niveaux par l'organisme de planification auront en général à s'acquitter des attributions suivantes :

i) Examiner tous les projets de développement dont elles sont saisies (dans les limites financières fixées à leur compétence) et après les avoir convenablement étudiés, les recommander à l'approbation de l'autorité compétente, à savoir le cabinet, le conseil économique, etc..

ii) S'assurer que le projet a été établi avec le sérieux voulu et que les études économiques, financières et techniques nécessaires ont été réalisées.

iii) Veiller à ce que les projets soient autant que possible examinés simultanément par les divers organismes et adoptés conformément au calendrier fixé.

39. Dès que l'organisme de planification, le ministère des finances et autres institutions ont exprimé leur point de vue sur un projet, ils doivent adresser leurs observations aux autres organismes de façon que le projet puisse être utilement discuté par la commission et rapidement adopté. Il importe que le ministère des finances dispose de suffisamment de temps, après la diffusion des documents, pour exprimer son avis.

40. On devra toujours s'efforcer d'achever l'examen d'un projet en une seule séance. En cas d'impossibilité, le projet devra être examiné au cours de plusieurs réunions successives. Lorsque les organismes intéressés ont reçu le projet, elles doivent se mettre en rapport, pour préciser les différents points sur lesquels elles auraient besoin d'éclaircissements, avec l'organisme de planification qui procèdera à son tour à une enquête approfondie auprès de l'autorité responsable. En règle générale, 7 à 10 jours devraient suffire pour obtenir ces éclaircissements. L'organisme de planification devra d'autre part fixer une date limite aux organismes intéressés pour l'examen détaillé des projets et la communication de leurs observations, en tenant compte de la nature et de l'importance de chaque projet.

41. Lorsqu'un organisme apporte un retard exagéré à l'examen d'un projet, la commission doit présenter celui-ci à l'autorité chargée de l'approbation, à savoir le conseil économique ou la commission économique du cabinet, etc., en indiquant la position et en lui laissant le soin de la décision. L'organisme de planification doit d'autre part adresser au conseil économique ou au cabinet une liste de tous les projets qui pourraient être en instance, en indiquant leur état et les raisons pour lesquelles leur adoption a été retardée.

42. Normalement, la présentation des projets à la commission, leur examen et leur approbation ne doivent pas prendre en tout plus de trois à quatre mois. Dans le cas de projets urgents, on devra prévoir un déroulement beaucoup plus rapide de ces opérations. Une fois le projet approuvé au terme d'examens conjoints et simultanés, on ne devra plus normalement en référer au ministère des finances sauf dans le cas où un contrat interviendrait pour les services d'un consultant ou l'emploi d'un technicien étranger.

43. La liste des projets approuvés doit être périodiquement communiquée par l'organisme de planification à tous les intéressés. Comme nous l'avons souligné plus haut, on doit faire figurer au plan des allocations par secteurs entièrement justifiées par des projets approuvés et non des idées ou des projets à demi ébauchés ni des allocations forfaitaires. Si des projets subissent des révisions importantes après avoir été approuvés, par suite d'une augmentation des prix de revient, d'une modification de la conception ou d'autres circonstances, le projet révisé devra être à nouveau soumis à l'examen de la commission et à l'approbation du conseil économique ou du Comité ministériel ou de toute autre autorité habilitée à cet effet. On pourra par exemple fixer comme critère pour la présentation à la commission d'examen d'un projet révisé une augmentation du plus de 5 p. 100 par rapport au prix de

revient original. L'autorité responsable devra être invitée à expliquer en détail dans le projet pro-forma révisé, les raisons de la modification.

Liste de projets

44. L'organisme de planification doit tenir une liste de tous les projets sanctionnés. Une liste de tous les projets inclus dans le plan doit être établie par secteurs et diffusée en même temps que celui-ci. Si des allocations forfaitaires figurent dans le plan, on devra expliquer de façon satisfaisante pourquoi des projets détaillés n'ont pas été approuvés et indiquer quand ils pourraient l'être.

Responsabilité fonctionnelle de l'organisme de planification

45. La responsabilité fonctionnelle assignée à l'organisme de planification et sa situation relative dans l'appareil gouvernemental ayant une importance vitale pour l'harmonisation des budgets et des plans, il n'est pas inutile de rappeler brièvement la position générale sur ce point, de façon à donner une idée claire des conditions les plus propres à assurer une utilisation aussi effective et efficace que possible, de l'organisme de planification.

46. Les fonctions d'un organisme central de planification seront sans aucun doute déterminées par le système de planification adopté par le pays et sa position au sein de l'appareil gouvernemental, mais leur nature et leur portée seront fonction de facteurs divers dont la plupart varient d'un pays à l'autre. Les différences entre les fonctions assignées aux organismes de planification de divers pays seront liées à des facteurs tels que l'importance du rôle attribué à la planification, le stade de développement, la nature du régime politique et économique et la structure de l'Etat. Tout gouvernement devra se poser les questions importantes formulées ci-dessous :

i) L'organisme de planification doit-il n'être qu'un organe consultatif ou doit-il avoir un droit de veto en certaines matières ?

ii) Dans quelle mesure doit-il être associé à l'élaboration de la politique économique ?

iii) Doit-il être responsable du progrès de l'exécution et de l'analyse des résultats du plan ?

iv) Doit-il être chargé de certaines fonctions exécutives : négociation ou utilisation de l'assistance étrangère, réglementation de l'industrie privée, etc. ?

v) Dans quelle mesure doit-il exercer un contrôle sur les fonds publics ?

47. Ces questions se poseront sans cesse, dans tous les pays en voie de développement, au cours de l'évolution de l'appareil de planification. Si une formule unique n'est ni possible ni souhaitable, il convient de rappeler que lorsque l'élaboration et l'exécution du plan souffrent d'une mauvaise organisation à cet égard, il importe d'accorder une attention toute particulière à la recherche de solutions.

48. La mise en place d'un organisme efficace de planification dans des pays attachés aux traditions démocratiques et à la libre entreprise présente incontestablement des difficultés car la planification suppose l'orientation et la canalisation continuelles, pendant plusieurs années, de l'activité économique dans une direction donnée. Toutefois, étant donné le rôle capital que cet organisme est appelé à jouer dans le développement économique, il est évident qu'il doit occuper une position stratégique dans l'appareil gouvernemental de façon à pouvoir diriger et orienter effectivement l'effort de développement dans la voie souhaitée, qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé.

49. Afin d'assurer à l'organisme de planification prestige et autorité, certains experts préconisent qu'il soit établi aux termes d'une loi plutôt que d'une simple résolution ou d'un décret gouvernemental. La Conférence des planificateurs asiatiques convoquée par la CEAEO en octobre 1961 a fait à cet égard la déclaration suivante :

> "Il est évidemment essentiel d'assurer une existence stable à l'organisme de planification et de le mettre à l'abri de l'influence de groupes politiques. Mais il n'est pas certain que cet objectif puisse être sûrement et automatiquement atteint grâce à un acte législatif. Ce qui est indispensable au bon fonctionnement d'un plan et d'un organisme de planification, c'est l'existence d'un gouvernement fort et stable confié à une direction bien assise, capable d'obtenir l'accord et l'appui de la majorité pour la planification de tous les secteurs de la société. Si ces conditions sont remplies, même un organisme de planification créé par une résolution ou un décret du gouvernement sera en mesure d'imposer son autorité. En revanche, s'il n'y a pas de gouvernement stable ni de direction ferme, il est douteux que, même si l'organisme de planification a été établi aux termes de la loi, il jouira d'une autorité et d'un prestige à la mesure de sa tâche" 1/.

50. On n'insistera jamais trop sur le fait que l'organisme de planification doit être représentatif des sentiments et des ambitions de l'ensemble de la population. Pour qu'il en soit ainsi, on pourra constituer des commissions consultatives au sein desquelles des représentants du public seront invités

---

1/ Economic Development and Planning in Asia and the Far East, Conference of Asian Economic Planners (First session), Economic Bulletin for Asia and the Far East, vol. XII, No. 3, décembre 1961. (Traduction non officielle).

à examiner les propositions de l'organisme de planification. D'autre part, celui-ci devra être étroitement associé avec d'autres institutions et services gouvernementaux, notamment ceux des finances, de l'industrie, de l'agriculture, de la défense, etc., ainsi qu'avec les administrations territoriales. On pourra à cet effet tenir des réunions fréquentes avec des représentants de ces administrations et des services ou institutions intéressés, sur divers aspects de l'élaboration et de l'exécution du plan. Un échange réciproque de fonctionnaires devrait aussi s'effectuer entre l'organisme de planification et les départements ministériels. L'échange de vues et de personnel entre l'organisme de planification et d'autres services contribuerait dans une large mesure à l'harmonisation de leurs conceptions et de leurs activités.

51. Pour être efficace, l'organisme de planification doit fonctionner indépendamment de l'appareil normal du gouvernement. Son rôle ne doit pas se restreindre à l'élaboration des plans; il doit aussi être un organe de contrôle et superviser la mise en oeuvre des plans 1/.

52. Pour bien s'acquitter de ces fonctions, l'organisme central de planification doit pouvoir exercer une influence sur l'appareil gouvernemental en place et, d'autre part, bénéficier de sa coopération. De ce fait, on admet en général qu'il jouit d'une autorité plus grande lorsqu'il est en relation étroite avec le chef du gouvernement 2/. A titre de référence, on trouvera à l'annexe II (en préparation) un schéma de la position relative de l'organisme de planification dans l'organigramme des services de l'Etat de quelques pays en voie de développement qui ont mis au point une formule satisfaisante.

1/ "Contrôle et méthodes d'exécution des plans - Aspects administratifs", E/CN.14/CAP/27, 29 septembre 1967, p. 4.

2/ "Administration of Development Planning", ONU, ST/TAO/M/27, No.11.

ANNEXE I. MODELE DE PROJETS DE DEVELOPPEMENT PRO-FORMA

No. du projet* .....
Secteur et sous-secteur* .

*(A remplir par l'Organisme de planification)

PREMIERE PARTIE - (Résumé du projet)

1. Titre du projet :

2. Le projet figure-t-il dans le Plan ? Dans l'affirmative, quel est le crédit prévu ? S'il ne figure pas dans le Plan, expliquez pourquoi il devrait y figurer et comment il pourra être financé au moyen des crédits ouverts au titre du Plan.

3. Autorités administratives :

   a) Autorité responsable

   b) Ministère ou organisme central ou local

4. Emplacement du projet (joindre une carte, le cas échéant) et sa justification :

5. Coût du projet :

	Dépenses engagées	A engager	Total
Coût total			
Elément en devises			

6. Dépenses renouvelables annuelles après achèvement :

7. Dates prévues pour le démarrage et l'achèvement des travaux :

8. Organismes autres que l'autorité responsable participant au projet :

a) Consultants généraux ou spéciaux :

b) Entreprises de construction, locales ou étrangères, travaillant à forfait ou autrement :

c) Organisme chargé de l'exploitation ou de l'entretien :

---

9. Liste des études préparatoires, des rapports de faisabilité et des rapports de projet (indiquer s'ils sont joints)

---

10. Liste des études et rapports en cours d'établissement et dates d'achèvement prévues :

---

11. Nom et titre du fonctionnaire qui a établi la présente formule :

Signature et titre du fonctionnaire
habilité par l'autorité responsable

Date _____

PARTIE II - (Description, objet et avantages du projet)

12. Si la formule concerne un projet révisé, indiquez l'avancement du projet du point de vue financier et matériel, les modifications apportées au projet initial et les raisons qui les ont justifiées. En cas de défauts dans les plans originaux ou de variations excessives qui auraient pu être évitées, les responsabilités doivent être établies et des recommandations présentées pour que de telles erreurs ne se renouvellent pas :

PARTIE III - (Coût estimatif du projet)

13. Indiquez la date à laquelle l'estimation a été établie :

---

14. Indiquez la ventilation des coûts par grandes catégories, en vous conformant à la façon dont leur estimation a été établie (joindre un relevé détaillé des coûts s'il en existe) :

Catégorie	Coût total	Elément en devises

15. Indiquez si les catégories suivantes sont comprises dans l'estimation des coûts et, dans l'affirmative, précisez la base d'estimation :

a) Frais généraux de l'autorité responsable.

b) Acquisition du terrain.

c) Machines et matériel de construction.

d) Droits d'importation, taxes sur les ventes et impôts indirects ou autres.

e) Transport au chantier des matériaux et de l'équipement.

f) Bâtiments et travaux.

g) Sommes à verser aux consultants et entrepreneurs.

h) Paiement d'intérêts.

i) Capital d'exploitation dans le cas de projets commerciaux ou industriels.

---

16. Estimez les dépenses renouvelables annuelles après achèvement du projet :

Article	Total	Elément en devises

PARTIE IV - (Financement du projet)

17. Estimez l'étalement annuel des dépenses : (précisez les années)

Dépenses effectives	1ère	2ème	3ème	4ème	5ème	Après 5ème	Total
Total							
Elément en devises							

Si la période du plan couvre plus ou moins de cinq ans, les colonnes relatives à l'étalement annuel des dépenses devront être modifiées en conséquence.

18. Indiquez la source et le montant des crédits intérieurs pour l'exécution et les dépenses renouvelables du projet, ainsi que les dates auxquelles ces sommes devront être disponibles :

a) Ressources publiques
(précisez s'il s'agit du budget central ou local) :
i) Investissements ii) Prêts iii) Dons

b) Ressources provenant de l'autorité responsable elle-même ou de sociétés

c) Emprunts privés

d) Investissements privés

PARTIE IV - (Suite)

19. Indiquez les sources et le montant du financement extérieur et les dates auxquelles il devra être disponible.

---

20. Indiquez, le cas échéant, votre point de vue sur les sources de financement en devises :

---

21. On peut recouvrer les dépenses faites au titre du projet en vendant de actifs immobilisés, en imposant aux bénéficiaires une taxe sur les plus-values, en augmentant les impôts fonciers, le prix de l'eau ou les droits d'utilisation.

Se propose-t-on de faire assumer aux bénéficiaires le coût du projet et, dans l'affirmative, par quels moyens ?

---

22. Estimez le revenu annuel tiré de l'exploitation du projet sous la forme de ventes, locations, redevances ou intérêts :

---

23. Indiquez dans un tableau récapitulatif les sources et la destination des fonds, les sources de financement, le revenu et le budget des dépenses et l'amortissement du crédit.

PARTIE V - (Main-d'oeuvre, matériaux et autres éléments nécessaires à l'exécution du projet)

24. Main-d'oeuvre totale - Nombre total d'employés à plein temps (joindre une liste des besoins en main-d'oeuvre par spécialités) :

Personnel administratif, spécialisé et technique		Ouvriers qualifiés	Autres	Total
Local	Etranger			
Pour l'exécution				
Pour l'exploitation et l'entretien				

25. Enumérez les spécialités dans lesquelles on prévoit une pénurie de main-d'oeuvre et indiquez les mesures à prendre pour s'assurer les effectifs nécessaires :

26. Services publics : indiquez les voies d'accès, les embranchements de chemin de fer, l'énergie, l'eau et autres services nécessaires au projet :

27. Matériaux et équipement :

Article	Unité	Quantité	Sources probables d'approvisionnement
a) Pour l'exécution			
b) Pour l'exploitation et l'entretien (besoins annuels)			

PARTIE VI – (Calendrier des travaux)

28. Indiquez l'étalement approximatif par année des travaux d'exécution du projet :

	Déjà achevé				A terminer (préciser les années)	
Travaux	1ère	2ème	3ème	4ème	5ème	Après la 5ème année

29. Quand prévoit-on que le projet fonctionnera à pleine capacité ou produira le maximum d'avantages ?

30. Enumérez les projets ou travaux connexes qui doivent être achevés à temps pour ne pas retarder le calendrier d'exécution ou la mise en exploitation effective du projet :

Partie II. ELABORATION DU PLAN ANNUEL ET SON INTRODUCTION DANS LE BUDGET

53. Les plans à moyen terme élaborés par les pays en voie de développement tendent à intéresser l'ensemble de l'économie, encore que dans la plupart des cas l'accent soit surtout mis sur les programmes à réaliser dans le secteur public.

54. Pour mener à bien les plans à moyen terme, on fait largement appel à des projections et à des hypothèses relatives au déroulement futur des événements. Lorsque ceux-ci sont conformes d'année en année aux projections et aux hypothèses du plan, l'exécution peut se poursuivre sans heurts, mais lorsque plusieurs hypothèses essentielles sont infirmées, il convient de forcer sur divers éléments de la réalisation du plan pour parer à l'évolution de la situation. C'est pour pouvoir faire face à ces éventualités qu'il faut faire précéder l'établissement du budget annuel d'un exercice qui consiste à élaborer un plan annuel dans le cadre du plan à moyen terme.

55. Le plan annuel doit de préférence viser à la fois le secteur public et le secteur privé, de façon à constituer un dispositif très nécessaire pour la révision systématique de la situation économique, préalable indispensable à l'élaboration de politiques fiscales et monétaires saines qui trouveront leur expression dans le budget. Il constituera ainsi l'instrument d'action le plus important pour l'exécution du plan de développement.

56. Pour répondre à son objet le plan annuel ne doit pas seulement coïncider avec le budget; il doit en faire partie intégrante. Il faudra à cet effet que les conditions suivantes soient réalisées :

a) Coopération la plus étroite possible entre l'organisme de planification et le bureau du budget (c'est-à-dire le ministère des finances).

b) Intégration du programme budgétaire à celui de l'élaboration du plan annuel.

c) Participation active aux opérations de planification annuelle des organismes administratifs chargés de la mise en application des politiques et de l'exécution des projets dans le plan annuel.

57. La place attribuée dans le budget au plan de développement indiquera à quel point le gouvernement intéressé est désireux de réaliser ce plan.

58. Les plans publiés de certains pays africains contiennent certes des indications quant à l'étalement annuel probable des dépenses au cours de la période du plan. Mais ce calendrier étant essentiellement fondé sur une projection des ressources élaborée ou adoptée par l'organisme de planification pour la période du plan, il est probable que les disponibilités

réelles varieront d'une année à l'autre. Il convient donc de procéder aux modifications nécessaires au moyen du plan annuel.

59. Pour assurer la discipline voulue dans l'élaboration, il importe, comme nous l'avons déjà souligné plus haut (première partie), que les projets ins rits dans le plan annuel soient conçus en fonction des objectifs de développement et soient dûment approuvés par l'autorité compétente.

60. La mise au point finale du plan annuel doit être précédée d'une analyse réaliste des tendances économiques, fondée sur une étude approfondie de données économiques et statistiques. Une fois les modalités d'établissement du plan annuel bien arrêtées, l'exercice d'analyse de la situation économique sera permanent et complet, de sorte qu'il sera possible de détecter avec une précision suffisante les lacunes dans l'exécution et de fonder les prévisions de l'année suivante sur une reconsidération objective des possibilités et des besoins plutôt que sur des approximations ou tout simplement sur les estimations et les objectifs inclus à l'origine dans le plan.

61. A cet égard il serait également indispensable d'intégrer étroitement les programmes de production, d'exportation et d'importation et d'établir systématiquement des bilans et des prévisions annuels pour les matériaux essentiels. Le plan annuel doit traduire les dépenses proposées en objectifs matériels, de façon à faciliter l'exécution concrète des plans de développement.

62. L'exposé des principaux buts et objectifs du plan doit être accompagné d'une présentation des moyens d'exécution : politique fiscale, politique financière et politique du crédit, politique des exportations, politique des importations, politique des investissements, politique de la main-d'oeuvre et de l'emploi et politique des prix. Cette présentation doit montrer comment les politiques en question peuvent être utilisées pour la solution des problèmes et permettre d'atteindre les buts et objectifs du plan annuel. Il est inutile d'ajouter que des politiques appropriées, en matière économique notamment, peuvent jouer un rôle de premier plan dans l'ensemble du processus de planification du développement et pour l'exécution du plan grâce aux mécanismes budgétaires.

Intégration étroite du budget en devises au plan annuel

63. Les devises nécessaires pour atteindre les objectifs de développement fixés pour l'année dans le secteur public et le secteur privé doivent être évaluées dans le plan annuel avec le plus de détail et de précision possible. Parallèlement, on devra indiquer les recettes probables provenant des exportations du pays et de sources extérieures. Si l'on procède à l'élaboration d'un budget en devises annuel ou semestriel en marge du budget annuel ordinaire, il conviendra de les synchroniser.

64. L'accroissement projeté des recettes d'exportation permettant d'atteindre les objectifs du plan devra être déterminé à partir d'une analyse judicieuse des résultats atteints dans le passé, en particulier des tendances des dernières années, et de l'évolution prévue du volume des importations. Pour déterminer les importations nécessaires, on devra étudier de près les excédents et les déficits graves qui exigeraient un réexamen de la répartition des importations par secteur ou par produit. Si l'on se livre à cet exercice, il y aura lieu de donner le détail des importations nécessaires à des fins de développement ou pour d'autres besoins, dans le secteur public et dans le secteur privé. On pourra tout d'abord établir une répartition grossière des importations selon qu'elles sont ou non destinées au développement. Dans le second cas, on les subdivisera en trois catégories : i) indispensables, ii) souhaitables, i) superflues.

65. Les matières premières importées peuvent être subdivisées en deux catégories suivant qu'elles sont destinées à des industries de biens de consommation ou à des industries de biens d'équipement. Chaque pays devra d'autre part mettre au point une méthode permettant de déterminer raisonnablement les besoins en matières premières par catégories en fonction des objectifs du plan, et leur répartition entre, a) les industries de consommation, b) les industries de développement, c) les industries d'exportation et d) les industries qui pourraient éventuellement exporter. Les industries d'exportation devront bénéficier d'un régime préférentiel et la liste de ces industries devra être constamment tenue à jour.

66. Il est évident toutefois qu'en dépit de toutes ces mesures, il n'est pas toujours possible de faire coïncider exactement le plan annuel et le budget en devises, pour les raisons suivantes :

i) Les projets inscrit dans le plan annuel subissent parfois des modifications et des amendements par suite de révisions importantes en cours d'exécution.

ii) Il n'est pas toujours possible d'établir une distinction pour différents projets entre les crédits en devises provenant a) des ressources intérieures et b) de sources extérieures. La division risque donc d'être quelque peu théorique.

67. Par conséquent, il ne sera sans doute pas possible au cours des premiers stades de parvenir à une exactitude rigoureuse. Cependant, on pourra progressivement améliorer les méthodes pour la présentation d'informations sur les dépenses en devises.

Importance du budget

68. Par suite de l'expansion des activités du secteur public dans la plupart des pays africains, l'établissement des budgets de l'Etat et de ses administrations fédérales ou locales revêt une importance considérable. Les besoins mêmes de la planification du développement économique, qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé, pèsent de plus en plus sur l'élaboration des prévisions et des politiques budgétaires.

69. Non seulement un phénomène d'expansion constante du secteur public s'est déclenché dans les pays africains, mais encore le budget, devant être étroitement intégré au plan, tend à devenir un document toujours plus complexe au lieu de rester un simple état des recettes et des dépenses de l'Etat.

Economies mixtes

70. Encore que le rôle du secteur public diffère d'un pays à l'autre du continent, on peut dans l'ensemble qualifier les économies africaines de "mixtes" plutôt que parler de "libre entreprise" ou d'"économies planifiées". Ces économies se distinguent par le fait que le secteur public est appelé à fournir l'infrastructure économique et sociale de base mais aussi à concevoir les politiques et les instruments nécessaires à la mobilisation de l'épargne du secteur public et du secteur privé, et à la diriger vers des investissements productifs.

71. Dans ces conditions, le budget de l'Etat, en tant que prévision des recettes et des dépenses du secteur public pour l'exercice à venir, représente, sous la forme d'un document financier, un plan d'ensemble des politiques et des activités fiscales, économiques et sociales de l'Etat.

72. Le budget moderne, élaboré au cours d'une certaine période, est un instrument très important de gestion financière dans le secteur public. Non seulement il assure l'équilibre des disponibilités et des dépenses, mais encore il chiffre ce dont l'Etat a besoin pour atteindre des objectifs fixés pour une période donnée, ainsi que les ressources existantes et il indique l'origine de ces ressources et les mesures qui s'imposent pour les accroître.

73. Nombre de questions de principe et de problèmes administratifs interviennent dans l'établissement du budget et demandent à être étudiés de près avant qu'une décision ne soit prise. Décider d'inscrire un article au budget revient à fixer la politique de l'Etat concernant toutes les incidences qui pourraient en découler. Inversement on ne peut guère concevoir une décision du gouvernement qui n'aurait pas d'incidences budgétaires.

74. Etant donné la minceur des ressources, l'établissement du budget suppose un examen de toutes les solutions possibles pour que les décisions prises soient réfléchies et sans ambiguïté. Aussi les politiques budgétaires doivent-elles tendre à assurer une répartition équitable et judicieuse des ressources entre des postes concurrents. Les décisions prises doivent au premier chef servir un objet positif en permettant les dépenses nécessaires à l'exécution des programmes approuvés.

75. Considéré dans cette perspective, le budget constitue un élément du plan financier global, qui est un état des sources et des utilisations des fonds de l'ensemble du secteur public au cours d'une période donnée.

Calendrier d'établissement du budget

76. Le budget et le plan devant être établis en fonction l'un de l'autre, et coordonnés et harmonisés au maximum, il importe de synchroniser les calendriers et les modalités d'élaboration et d'approbation. Grâce à cette synchronisation, ces deux activités importantes échapperont à un traitement de routine et le plan et le budget annuels (le second englobant en définitive le premier avant d'être mis à exécution) seront élaborés de façon réaliste et deviendront des programmes d'action fondés sur un ordre de priorité clairement établi en fonction des objectifs sociaux et économiques du plan. Le budget a alors pour fonction non seulement de faciliter les opérations de gestion, de comptabilité et de vérification; il est aussi un instrument de la politique économique et fiscale et il sert à la rationalisation et à la planification des activités de l'Etat 1/.

77. La synchronisation du budget et du plan annuels doit s'effectuer dans le cadre des procédures en vigueur dans les divers pays pour la préparation et la mise au point finale du budget. A l'heure actuelle, on compte trois exercices financiers différents dans les pays africains. Dans certains d'entre eux, il correspond à l'année civile, c'est-à-dire qu'il commence le 1er janvier pour finir le 31 décembre. Dans d'autres, il commence le 1er juillet et s'achève le 30 juin. Dans d'autres encore, il va du 1er avril au 31 mars 2/.

78. Dans 19 pays africains, l'exercice financier va du 1er janvier au 31 décembre. Il s'agit de l'Algérie, du Burundi, de la République démocratique du Congo, de la République populaire du Congo, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey, de la Haute-Volta, du Gabon, de Madagascar, du Malawi, de la Mauritanie, du Maroc, du Niger, de la République centrafricaine, du Rwanda, de la Somalie, du Tchad, du Togo et de la Tunisie. La plupart de ces pays suivent la tradition fiscale française.

1/ Pour un exposé détaillé du rôle du secteur public dans divers pays africains et la structure de leurs budgets voir le document de la CEA intitulé "Les systèmes et procédures budgétaires des pays africains", E/CN.14/BUD/4. Voir aussi le document de la CEAEO intitulé Budgeting and economic planning in developing countries, E/CN.11/BRW.4/L-6.

2/ On trouvera une liste des pays africains qui ont adopté chacun de ces trois exercices financiers dans le document E/CN.14/BUD/4, paragraphes 166-173.

79. Les 13 pays où l'exercice financier va du 1er juillet au 30 juin sont les suivants : Cameroun, Gambie, Ghana, Kénya, Libye, Mali, Ouganda, République arabe unie, Rhodésie, Sénégal, Soudan, Tanzanie et Zambie. La plupart suivent la tradition britannique.

80. Dans les cinq pays suivants, l'exercice financier commence le 1er avril et s'achève le 31 mars : Botswana, Lesotho, Nigéria, Sierra Leone et Souaziland. L'Ethiopie et le Libéria ont adopté un exercice différent : dans le premier cas, il va du 7 juillet au 6 juillet et dans le second du 1er octobre au 30 septembre.

81. La disparité des exercices financiers, surtout entre pays d'une même sous-région, risque de soulever des difficultés d'ordre pratique et des problèmes de procédure pour l'intégration économique envisagée. L'uniformité des exercices faciliterait la comparaison à l'échelon international des statistiques budgétaires et commerciales et la coordination des données du secteur public avec celles du commerce extérieur, du secteur monétaire et de la production.

82. En Afrique de l'ouest, la Côte-d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta, la Mauritanie, le Niger et le Togo suivent l'année civile. Au Ghana, l'exercice financier va du 1er juillet au 30 juin; au Nigéria et en Sierra Leone du 1er avril au 31 mars. Comme nous l'avons vu plus haut, celui du Libéria commence le 1er octobre et finit le 30 septembre.

83. En Afrique de l'est, l'exercice financier correspond à l'année civile au Burundi, à Madagascar, au Malawi, au Rwanda et en Somalie, tandis qu'il va du 1er juillet au 30 juin au Kénya, en Ouganda, en Tanzanie, en Rhodésie et en Zambie. En Ethiopie, il va du 7 juillet au 6 juillet.

84. En Afrique du centre, l'exercice coïncide avec l'année civile en République démocratique du Congo, en République populaire du Congo, au Gabon, en République centrafricaine et au Tchad.

85. Cependant, tant que les exercices financiers n'auront pas été uniformisés, le calendrier de l'établissement du plan annuel et des programmes de développement devra être synchronisé avec l'élaboration et l'approbation du budget dans le cadre existant. Les dépenses de développement devant raisonnablement être inscrites au budget en fonction du plan ou programme annuel de développement établi par l'organisme de planification, il faudra procéder à cette inscription dès les premiers stades de l'élaboration du budget. On devra commencer six ou sept mois au moins avant la date prévue pour sa présentation, en faisant une estimation préliminaire des ressources probables pour l'année à venir. Selon la réglementation intérieure adoptée par chaque gouvernement, cette tâche sera confiée au ministère des finances, à l'organisme de planification ou aux deux à la fois, travaillant en consultation. Quoi qu'il en soit, cette estimation préliminaire permettra de déterminer l'importance approximative du programme de développement ainsi que

les allocations régionales, locales et sectorielles qui pourraient être prévues au budget. Les autorités responsables seront invitées à présenter des propositions détaillées, compte tenu de ces allocations provisoires. Il est évident qu'on devra s'assurer constamment et avec précision des ressources sur lesquelles on pourra compter et que les modifications nécessaires devront être apportées au programme. L'élaboration du plan annuel ou du programme de développement n'est pas en général une opération dépourvue de difficultés car la dimension totale du programme ainsi que ses allocations régionales et sectorielles sont sujettes à controverses. Mais le règlement de ces controverses et autres différends au moyen de consultations fait précisément partie du processus de planification et de programmation. Il peut fort bien arriver que l'organisme de planification, soucieux d'accélérer le rythme du développement, évalue avec plus d'optimisme que le ministère des finances les ressources qui pourraient être mobilisées. Cependant, ces désaccords doivent être réglés de façon qu'un programme de développement unanimement adopté puisse être présenté à l'approbation du cabinet, du conseil économique national ou de toute autre autorité compétente. On ne saurait donc trop insister sur la nécessité d'une collaboration étroite entre l'organisme de planification et les services financiers.

86. Etant donné que plusieurs organismes participent à l'élaboration du programme de développement et que celui-ci a des incidences sur le budget, il serait bon que chaque gouvernement mette au point un calendrier pour fixer les dates d'achèvement des divers exercices intervenant dans le processus. Du reste, la plupart demandent, dans les circulaires ou les lettres appelant les prévisions budgétaires, des informations au sujet du budget ou du programme de développement, en précisant les dates auxquelles ces informations doivent être fournies sous une forme définitive. Mais il serait utile de fixer les phases principales de ce calendrier et de les imposer au moyen de directives officielles auxquelles tous les intéressés devront se conformer. Chaque gouvernement devra mettre son calendrier au point en fonction des conditions, de l'organisation et des méthodes de travail qui lui sont propres. Cependant on trouvera à l'annexe III, à titre d'exemple, des modèles de calendrier correspondant à trois des exercices financiers mentionnés plus haut. Les dates et les titres d'organismes qui y sont portés n'ont qu'une valeur indicative et, comme nous l'avons dit plus haut, les calendriers définitifs devront être déterminés dans chaque cas. Il convient seulement de souligner ici qu'en adoptant et en imposant une formule de ce genre, on facilitera l'achèvement en temps voulu du programme de développement et son inscription au budget, et on contribuera ainsi dans une large mesure à l'harmonisation du budget et du plan.

87. Signalons en passant que, du premier stade de son élaboration au moment de sa présentation à l'assemblée nationale, le budget exige un travail ardu et complexe. Le calendrier indiqué ici ne fait pas apparaître toutes les opérations auxquelles le gouvernement doit procéder avant que l'organisme chargé de la mise au point définitive du budget puisse le présenter sous sa forme imprimée. Pour que le calendrier soit respecté, il faudra que toutes

les parties intéressées fassent un effort de coopération, qu'il s'agisse de l'organisme de planification ou du ministère des finances et de ses bureaux auxiliaires, organes spécialisés et services responsables. Les circulaires appelant les prévisions budgétaires doivent donc insister sur la nécessité de respecter le calendrier définitivement adopté et tout écart devra être immédiatement signalé aux autorités compétentes à l'échelon le plus élevé.

88. Etant donné l'importance de l'élaboration et de l'exécution des plans de développement économique, l'établissement du budget ne doit plus être considéré comme une activité saisonnière mais bien devenir une fonction permanente de tous les organismes intéressés. Dans le cas du budget de développement en particulier, les phases préliminaires des projets devront être achevées, examinées et approuvées par les autorités compétentes avant que les projets soient inclus dans le programme de développement.

89. Il serait bon que les prévisions des dépenses non destinées au développement comportent deux volets, à savoir :

- Un premier volet relatif aux dépenses permanentes qui, tout en variant d'une année à l'autre, sont indépendantes des décisions de l'organisme responsable. Tel est le cas par exemple, des déplacements du personnel permanent, des indemnités fixes ou des dépenses imprévues.

- Un deuxième volet relatif aux dépenses nouvelles. Celles-ci comprendraient de nouveaux postes de dépenses tels qu'adjonction temporaires à des établissements ou services existants, moyens et organisations maintenus d'année en année à titre provisoire, ou récemment approuvés et non prévus au budget de l'exercice en cours. Ces prévisions devront évidemment être appuyées par des mémoires accompagnés de toutes informations nécessaires pour en faciliter l'analyse et l'examen.

Examen des prévisions de dépenses non destinées au développement

90. Etant donné la nécessité urgente de mobiliser le plus de ressources possible pour le financement des dépenses de développement, il importe que l'Etat prenne des mesures pour que les autres dépenses soient maintenues dans des limites raisonnables et n'augmentent pas exagérément. Lorsqu'on examine le programme de développement, on doit s'assurer notamment qu'il n'y a pas de chevauchement a) dans la nature et la portée des projets inclus dans le programme et b) entre les articles à inclure au budget de développement et ceux qui sont prévus au budget général. Cette opération serait grandement facilitée si une définition des dépenses de développement était mise au point et adoptée par chaque gouvernement. On pourrait ainsi présenter les prévisions de dépenses dans le plan et le programme de développement avec la rigueur, l'uniformité, la clarté et la précision voulues et

par conséquent éliminer la confusion qui règne dans certains pays en ce qui concerne les détails précis à porter au plan. De plus, il serait alors plus facile de traduire le concept sous la forme d'une classification budgétaire et comptable.

La notion de dépenses de développement

91. Il n'est pas indispensable de séparer les dépenses de développement et les autres suivant un concept uniforme dans tous les pays. Nous n'en proposerons donc aucun. Chacun doit mettre au point une définition pratique des dépenses de développement répondant à ses propres besoins et adaptée à sa situation, à sa doctrine, aux objectifs de la planification et à la structure et à la classification budgétaires. Puisqu'il est probable que les objectifs et l'ordre de priorité arrêtés pour les différentes périodes du plan subiront des modifications qui exigeront que l'on attache à certains secteurs ou sous-secteurs plus d'importance que par le passé, il n'est sans doute pas souhaitable d'adopter une notion rigide des dépenses de développement à laquelle on devra se conformer indéfiniment. Il conviendra donc de soumettre ce concept à une révision après un maximum de deux ou trois périodes de planification, pour y apporter les modifications nécessaires. Afin de pouvoir rapporter le concept aux comptes nationaux, on devra dans le budget établir une nette distinction entre les dépenses de développement selon qu'elles sont destinées ou non aux investissements.

92. La distinction entre les dépenses de développement et les autres dépenses se justifie essentiellement par la nécessité de donner la priorité à celles qui peuvent être considérées comme particulièrement importantes pour le progrès économique et social. L'adoption d'un concept de dépenses de développement peut aussi mettre en évidence le fait que les dépenses d'investissements ne sont pas les seules importantes pour l'expansion et que les dépenses renouvelables le sont aussi dans certains secteurs.

93. On devra par exemple inclure dans le plan les dépenses périodiques liées aux services de vulgarisation agricole, à la recherche et à l'expérimentation agronomiques, à la recherche technologique et aux levés géologiques, à la lutte contre le paludisme, à la planification de la famille, à de nouveaux projets dans les secteurs des services sociaux et dans des domaines d'activité normalement désignés sous le terme d'investissement dans les ressources humaines : éducation, santé, formation de la main-d'oeuvre, etc..

94. Lorsqu'on utilise le concept de dépenses de développement pour déterminer le programme ou analyser les autres dépenses, on ne doit pas oublier que celles-ci peuvent dans bien des cas être tout aussi essentielles pour le développement que la plupart des dépenses de développement proprement dites. Tel est en particulier le cas des obligations périodiques liées à des projets achevés, notamment celles des secteurs sociaux qui doivent normalement être prévues au budget général au titre des dépenses renouvelables. En pareil cas,

l'inclusion de ces sommes dans les dépenses normales des services intéressés devra être autorisée, bien qu'elles échappent au concept de "dépenses de développement". A cet effet, la division du plan devra, en consultation avec le ministère des finances, mettre au point une formule d'application pratique.

ANNEXE II

Calendrier provisoire pour l'établissement du budget et du programme annuel de développement

		Exercice financier		
		1er janvier 31 décembre	1er avril 31 mars	1er juillet 30 juin
		Date limite d'achèvement		
1	2	3	4	5
		Milieu de		
1.	Le bureau du budget envoie une circulaire appelant les prévisions budgétaires de tous les intéressés, précisant le calendrier des diverses phases et donnant des instructions générales pour l'établissement de ces prévisions et leur examen par les organismes de contrôle.	avril	juillet	octobre
		Fin de		
2.	Les services de perception des recettes ou les bureaux de comptabilité rassemblent des données sur les tendances des rentrées au titre des principaux postes de recettes, et les présentent au ministère des finances ou à l'organisme de planification en même temps que des projections préliminaires pour l'année suivante.	avril	juillet	octobre
		Milieu de		
3.	L'organisme responsable établit des estimations préliminaires fondées sur les prévisions de l'assistance extérieure probable et les présente au ministère des finances ou à l'organisme de planification.	avril	juillet	octobre

		Exercice financier		
		1er janvier 31 décembre	1er avril 31 mars	1er juillet 30 juin
		Date limite d'achèvement		
1	2	3	4	5
		Première semaine de		
4.	Le ministère des finances établit un état des premières prévisions des ressources intérieures et extérieures probables, en collaboration avec l'organisme de planification et d'autres organismes compétents.	mai	août	novembre
		Milieu de		
5.	Les services de prévision présentent des prévisions détaillées des dépenses non destinées au développement, aux organismes de contrôle.	mai	août	novembre
		Milieu de		
6.	Les ministères de contrôle examinent les prévisions de dépenses non destinées au développement et présentent ces prévisions au ministère des finances.	juin	septembre	décembre
		Fin de		
7.	Date limite d'examen par le ministère des finances des prévisions budgétaires n'intéressant pas le développement.	juillet	octobre	janvier
		Milieu de		
8.	L'organisme de planification fixe provisoirement l'importance du programme annuel de développement, ainsi que les allocations régionales, locales ou sectorielles et communique ces données aux organismes intéressés	juillet	octobre	janvier

	Milieu de		
	juillet	octobre	janvier
8. (suite) pour l'établissement d'un programme de développement provisoire par projets, ceux-ci étant de préférence répartis entre les deux catégories suivantes :			
I. Projets souhaitables si l'on dispose des ressources nécessaires.			
II. Programme de base considéré comme le minimum indispensable.			
La lettre d'appel de données pour le programme de développement que doit diffuser l'organisme de planification doit contenir des instructions pour l'établissement du programme et insister tout particulièrement sur l'ordre de priorité général que les autorités responsables devront respecter pour l'élaboration de programmes dans les divers secteurs.			

	Milieu de		
	juillet	octobre	janvier
9. Les divers organismes spécialisés présentent aux ministères ou à l'administration chargés du contrôle des propositions relatives à des projets déjà en cours ou nouveaux du programme de développement annuel.			

	Milieu de		
	août	Novembre	février
10. Les ministères ou administrations chargés du contrôle transmettent le programme de développement provisoire à l'organisme de planification.			

	Fin de		
	septembre	Décembre	Mars
11. Les organismes intéressés présentent au ministère des finances ou à l'organisme de planification les prévisions les plus récentes des sommes à percevoir au titre des principaux postes de recettes et autres revenus.			

		Exercice financier		
		1er janvier 31 décembre	1er avril 31 mars	1er juillet 30 juin
		Date limite d'achèvement		
1	2	3	4	5
		Milieu de		
12.	Le ministère des finances détermine les prévisions définitives de ressources et leur allocation en collaboration étroite avec l'organisme de planification.	octobre	janvier	avril
		Fin de		
13.	Conclusion des discussions entre l'organisme de planification et les divers organes et institutions pour la mise au point finale du programme sectoriel et des allocations définitives de ressources correspondantes.	octobre	janvier	avril
		Milieu de		
14.	L'organisme de planification établit le programme de développement sous sa forme définitive et le présente au cabinet, au conseil économique national ou à toute autre autorité compétente en même temps que des recommandations de principe, aux fins de décision.	novembre	février	mai
		Troisième semaine de		
15.	Date limite pour l'inclusion dans le budget de modifications éventuelles au programme de développement ou à la section générale du budget, compte tenu des décisions du cabinet, etc..	novembre	février	mai
		Dernière semaine de		
16.	Présentation du budget à l'assemblée législative, etc..	novembre	février	mai

Partie III. MOBILISATION DES RESSOURCES INTERIEURES POUR LE DEVELOPPEMENT ET METHODES DE PREVISION DES RECETTES DANS LES PAYS AFRICAINS

INTRODUCTION

95. La question des ressources nécessaires au développement revêt une importance capitale pour l'élaboration des plans et programmes et doit par conséquent ne jamais être exclue de la stratégie du développement des pays africains. Toute stratégie relative à l'assistance étrangère au développement doit être assortie d'une stratégie de la mobilisation des ressources intérieures. L'expression "mobilisation des ressources" doit donc recouvrir toute la gamme des politiques et des institutions qui ont pour objet d'orienter les ressources vers les besoins du développement, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé.

Ressources potentielles

96. On peut mesurer les ressources potentielles d'un pays à un moment donné en prenant pour base un taux moyen d'épargne calculé sur une période de plusieurs années et un taux marginal d'épargne qu'on estime possible d'imposer à la collectivité grâce à l'adoption de mesures diverses. Ce cadre théorique indique les limites dans lesquelles pourrait se situer l'objectif fixé pour la mobilisation des ressources.

Taux marginal d'épargne

97. On peut compter que ces objectifs atteindront un certain degré de réalisme lorsqu'on aura acquis au cours d'une période suffisamment longue l'expérience du taux marginal d'épargne. En revanche, faute de cette expérience, des projections fondées sur un taux hypothétique ne sauraient fournir guère plus qu'une valeur indicative du potentiel. L'effort de mobilisation des ressources pourra parfois rester en deçà de ce potentiel, suivant la rigueur avec laquelle les diverses mesures seront appliquées. Dans certaines circonstances, il serait même possible de dépasser l'épargne potentielle en entamant davantage le potentiel de consommation.

98. Les biens et services dont on pourrait disposer au cours d'une période donnée comprennent le produit national brut qui peut exister plus la balance nette des importations qui peuvent être financées au titre des transactions courantes avec le reste du monde. Ils sont en majeure partie consommés par le secteur privé ainsi que par le secteur public à des fins étrangères au développement, telles que l'administration et la défense. Le solde représente la marge de ressources dont on dispose pour le développement sous forme d'épargne intérieure et de financement extérieur.

Secteur public

99. La mobilisation des ressources dans le secteur public suppose le transfert matériel des ressources du secteur privé sous la forme d'impôts ou d'emprunts publics. L'épargne du secteur public mobilisée pour le développement représenterait donc l'excédent de revenu brut du secteur public par rapport aux dépenses publiques étrangères au développement, c'est-à-dire aux dépenses de "consommation". En d'autres termes, cet excédent de ressources représenterait une contribution imposée par l'Etat à la collectivité en vue de limiter l'utilisation des ressources à des fins privées pour les réserver aux dépenses de développement du secteur public.

Secteur privé

100. Dans le secteur privé, l'effort de mobilisation des ressources peut se limiter à des encouragements à l'épargne et à l'investissement plutôt qu'à la consommation, l'épargne privée étant ainsi l'excédent du revenu personnel (après imposition) par rapport à la consommation individuelle, plus les bénéfices non distribués et les provisions pour amortissement des sociétés privées. Les mêmes individus ou les mêmes institutions peuvent être à la fois épargnants et investisseurs. Les moyens à mettre en oeuvre pourront prendre essentiellement la forme de mécanismes permettant de transférer les revenus des individus et institutions fortement portés à la consommation à ceux qui sont en mesure d'épargner et d'investir.

Financement extérieur

101. En marge de sa propre épargne, le pays pourra faire appel à des ressources provenant de l'étranger pour financer le développement. Le financement extérieur ajoute à la somme des biens et services en permettant de réaliser un excédent d'importations dans la balance des paiements internationaux au compte courant. Les sources de financement extérieur sont les suivantes : a) dons et prêts de l'étranger au secteur public, b) investissements étrangers dans le secteur privé et octroi de crédits à ce même secteur, c) utilisation des réserves d'or et de devises.

Comment aborder le problème de la mobilisation des ressources

102. D'aucuns veulent aborder le problème de la mobilisation des ressources en cherchant à atteindre des objectifs fixés d'avance pour le revenu national, l'emploi et la production. Cette méthode exige un contrôle général de l'économie, pour que toutes les ressources, matérielles et humaines, soient canalisées dans les directions voulues pour atteindre les objectifs fixés.

103. Dans ces conditions, on risque en général d'imposer à la population des tâches trop lourdes et il serait probablement plus judicieux de commencer par estimer le montant maximum des ressources que la collectivité sera disposée à consacrer au développement, que ce soit au moyen de l'épargne publique ou de l'épargne privée. Cette méthode n'exclut pas le sacrifice.

Chacun devra accepter une politique reposant essentiellement sur le travail et des conditions de vie modestes. Il importera donc de rendre la population consciente des avantages du développement et du rôle qu'elle doit y jouer, de façon que grâce à une participation volontaire et à l'initiative de chacun, elle s'efforce d'atteindre des résultats plus importants et plus satisfaisants que dans le cadre d'un système imposé par une autorité rigoureuse et centralisée.

Importance du programme de développement

104. Pour déterminer l'importance du programme de développement, il convient d'estimer aussi exactement que possible celle des principales catégories de ressources dont on disposera aux fins de développement, à savoir l'épargne intérieure, les fonds publics et privés et le financement extérieur. En faisant ces projections, on devra tenir compte de l'évolution prévue de la situation économique et du niveau des prix. En même temps qu'on estime l'accroissement du revenu national réel, on doit prévoir une épargne sur cet accroissement, de telle sorte qu'au fur et à mesure qu'il augmente, le produit national apporte un volume d'épargne accru, permettant ainsi un développement de plus vaste envergure et posant les bases d'une croissance continue. Si cette tendance de l'épargne à augmenter automatiquement en même temps que le revenu national est soutenu par des mesures énergiques de l'Etat, l'accroissement progressif des ressources projetées pour le développement pourra être considérable.

Rôle du financement

105. Le financement ne doit pas seulement consister à fournir des fonds; il doit avoir pour objet essentiel de dégager les ressources réelles, matérielles et humaines, nécessaires pour que les objectifs de développement soient atteints. Les politiques financières doivent donc tendre à garantir que les ressources réelles dont l'économie peut disposer pour le développement soient aussi complètement et effectivement utilisées que possible. D'autre part, elles doivent aussi garantir que les projections des besoins du plan ne dépasseront pas les ressources réelles qui pourraient être consacrées au développement.

106. Il n'est pas toujours possible de parvenir avec une précision parfaite à l'équilibre financier car il est difficile pour les pays en voie de développement de prévoir exactement fût-ce à brève échéance, l'ensemble des ressources réelles dont ils disposeront. Il convient donc, dans ces pays, de ne jamais considérer un plan comme définitif et rigoureusement arrêté dans tous ses détails. Aussi est-il indispensable de prévoir une analyse permanente des résultats du plan et de l'évolution de la situation économique du pays. Pour être réaliste, la planification doit se fonder sur des projections raisonnables des ressources, sous réserve des ajustements imposés par des déficits ou des excédents importants.

Il faut une mobilisation effective des ressources en Afrique

107. Dans les conditions du moment, dans la plupart des pays africains en voie de développement, les ressources nécessaires au financement du plan de développement doivent provenir en majeure partie de l'épargne intérieure. En règle générale, les pays d'Afrique en voie de développement connaissent depuis leur accession à l'indépendance un faible niveau de développement économique 1/. Ils sont encore imbriqués dans une très large mesure dans les zones monétaires des anciennes puissances coloniales : la zone franc et la zone sterling. Le commerce et les paiements étant toujours axés sur ces mêmes puissances, les Etats africains se trouvent isolés d'autres marchés mondiaux et même séparés les uns des autres lorsqu'ils appartiennent à des zones monétaires différentes.

108. Au lieu du faible niveau de développement constaté au cours de la dernière décennie on aurait pu enregistrer des taux de croissance raisonnables si des mesures concertées avaient été adoptées en vue d'une mobilisation effective des ressources. Tous les progrès que les pays africains ont pu accomplir dans le domaine de la gestion budgétaire ont porté sur la classification et sur l'allocation des ressources pour l'exécution de programmes de dépenses souhaitables. On peut dire sans exagération que la majorité de ces pays ne se sont guère jusqu'ici intéressés à la mise au point de techniques de prévision des recettes et de mobilisation des ressources intérieures. Il y a donc lieu de généraliser sans tarder les méthodes de prévision des recettes. Il ne suffit pas de procéder à une estimation raisonnée des recettes en se fondant sur les tendances passées comme le font actuellement la plupart des pays africains; il faut encore rapporter cette estimation à d'autres facteurs tels que l'élasticité des principales recettes fiscales, les effets des transformations économiques prévues et l'évolution de la structure et de l'administration des régimes fiscaux. Il importe au plus haut point de connaître le montant des ressources correspondant au taux de l'impôt en vigueur, et la mesure dans laquelle on peut en disposer, de même que les moyens à mettre en oeuvre pour en mobiliser davantage.

MODES DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT DANS CERTAINS PAYS AFRICAINS

109. Les modes de financement des dépenses de développement analysés récemment par la CEA et exposés ci-dessous en ce qui concerne quelques-uns des pays africains mettent bien en évidence la nécessité de s'attacher davantage à la mobilisation des ressources intérieures. Les pays ont été choisis en fonction des budgets et autres documents récents que la CEA avait à sa disposition, à l'exclusion de tout autre critère. Faute de données complètes sur l'ensemble du secteur public de ces pays, notamment des administrations

---

1/ Pour une étude générale de la situation économique en Afrique de 1958 à 1968, voir le chapitre II du document intitulé A la conquête de l'autonomie, E/CN.14/424.

locales ou des autorités régionales, l'analyse présentée ici porte essentiellement sur le gouvernement central seulement des pays intéressés. On a exposé le problème fiscal tel qu'il ressort du système budgétaire en vigueur dans chacun d'entre eux.

SOMALIE

110. Le budget du pays souffre d'un déficit chronique en partie comblé par une aide financière de l'étranger qui remédie pour 8 à 10 p. 100 environ à l'insuffisance des recettes intérieures, comme l'indique le tableau ci-dessous :

	(en millions de shillings somaliens)				
	1964	1965	1966	1967	1968
Total des recettes intérieures (sans l'aide financière de l'étranger)	178	186	234	246	260
Droits d'importation	63	71	80	80	80
Droits d'exportation	12	15	15	15	15
Taxe sur le sucre.	14	21	26	32	37
Droit sur le tabac et les allumettes	20	21	26	30	30
Impôt sur le revenu	11	12	16	17	16
Divers	58	46	71	72	82
Aide financière de l'étranger . .	19	30	23	24	22
Total des recettes	197	216	257	270	282

111. Les recettes intérieures ordinaires proviennent en majeure partie des recettes douanières et en particulier des droits d'importation. En 1967, les recettes douanières constituaient 38,6 p. 100 du total des recettes intérieures, les droits d'importation représentant 32,5 p. 100. L'ensemble des recettes douanières et des impôts indirects formaient 63 p. 100 environ des recettes intérieures. Les impôts directs ne représentent encore qu'un très faible pourcentage des recettes totales et un effort vigoureux s'impose pour le relever.

112. Cette composition des recettes pose un grave problème fiscal au pays car elle est fondamentalement incompatible avec la nécessité d'accroître les dépenses. La prépondérance des droits d'importation pose un dilemme du fait que la position de la balance des paiements n'est guère favorable,

mais qu'en réduisant les achats à l'étranger, le Gouvernement tarirait sa principale source de revenu. Les taxes sur le secteur extérieur reposent sur des fondations extrêmement précaires car elles sont à la merci d'une chute des importations que provoqueraient des difficultés de balance des paiements ou la création d'industries de remplacement. Il est donc évident qu'une refonte du système et du régime fiscaux du pays s'impose. Il faudra à cet effet imposer diverses mesures fiscales énergiques afin d'éviter la fraude et les pertes de recettes, tout en exploitant les sources possibles de recettes fiscales et non fiscales supplémentaires, de façon à n'avoir recours à l'aide financière et aux prêts de l'étranger que pour les investissements productifs.

113. Dans les circonstances actuelles, les allocations budgétaires sont presque entièrement destinées à l'administration, à la défense, à la police et au fonctionnement des services économiques et sociaux, si bien que l'épargne du secteur public utilisée pour des investissements productifs est pratiquement inexistante. Dans les prévisions budgétaires du ministère du plan et de la coordination pour 1968 une somme dérisoire de 5 millions de shillings est prévue pour le financement de projets de développement qui pourraient être approuvés dans le plan à court terme. Ce chiffre est très insuffisant et le pays devra à l'avenir consacrer des fonds plus importants au développement pour pouvoir aspirer à une croissance économique autonome. Les dépenses administratives et autres dépenses étrangères au développement risquant aussi d'augmenter au cours des années à venir par suite du relèvement des traitements des fonctionnaires imposé par la montée des prix et de l'alourdissement du service de la dette, il est grand temps que des mesures efficaces soient prises pour dégager des recettes supplémentaires.

ZAMBIE

114. La Zambie se trouve dans une situation plus favorable que la plupart des autres pays africains en voie de développement du fait qu'elle est en mesure de financer une partie importante de ses dépenses de développement au moyen de ses propres ressources. L'économie du pays est axée sur ses riches gisements minéraux, plus particulièrement sur le cuivre. On estime qu'à elle seule, la Zambie produit plus de la moitié du cuivre africain.

Structure fiscale

115. On estime comme suit la ventilation des recettes périodiques pour 1968 :

Tableau 1 :

(en milliers de kwachas)

Impôt sur le revenu		71 810
Sociétés	50 560	
Individus	21 250	
Douanes et accises		41 186
Redevances sur les minéraux et taxe d'exportation sur le cuivre		101 440
Divers		35 688
Total		250 124

116. Les redevances sur les minéraux et la taxe d'exportation sur le cuivre représentent 41 p. 100 environ des recettes fiscales. En deuxième place vient l'impôt sur le revenu qui constitue 28 p. 100 du total. Il provient en majeure partie des sociétés minières. Les droits de douane et d'accise n'atteignent ensemble que 16 p. 100 des recettes, dont 7 p. 100 environ pour les droits d'importation et 9 p. 100 pour les droits d'accise.

Crédits ouverts sur les recettes affectées au compte capital

117. Les états ci-dessous des recettes du compte capital et du solde créditeur estimatif indiquent que des sommes importantes sont prélevées chaque année sur les recettes. pour le financement des dépenses d'équipement et qu'il reste un excédent important à la clôture de l'exercice, une fois ces dépenses réglées.

Tableau 2 : Recettes du compte capital (en milliers de kwachas)

	Prévisions pour 1968
Remboursements de capitaux	4 600
Emissions d'emprunts	16 000
Autres prêts et dons	86 660
Transfert du fonds forestier	200
Vente d'immeubles et de titres fonciers	50
Divers	30
Crédits ouverts sur les recettes	54 000
Total	161 540

Tableau 3 : Etat du compte capital

Solde créditeur estimatif au 1er janvier 1968 - - -	37 137
Recettes estimatives du compte capital (voir tableau 2) -	107 540
Crédits ouverts sur les recettes - - - - - -	54 000
	198 677
Dépenses estimatives d'équipement - - - - -	168 820
Solde estimatif au 31 décembre 1968 - - - - -	29 857

118. La somme de 54 millions de kwachas affectée en 1968 aux dépenses d'équipement représente 21,6 p. 100 environ de l'ensemble des crédits approuvés et non approuvés sur le compte revenu. Ces crédits constituent près du tiers des recettes estimatives du compte capital, les deux autres tiers provenant en majeure partie de prêts et de dons.

119. A l'heure actuelle, l'aide extérieure que reçoit la Zambie est peu importante par rapport aux ressources intérieures qu'elle mobilise. Les prêts de l'étranger et l'aide extérieure ne représentent que 10 p. 100 des 620,8 millions de livres prévus dans le premier plan national de développement (1966-1970) pour le financement des dépenses renouvelables et des dépenses d'équipement.

Problème fiscal

120. Le problème fiscal du pays consiste surtout à maintenir les dépenses administratives dans des limites raisonnables de façon à pouvoir augmenter les crédits affectés au développement.

121. Les investissements prévus dans le plan (1966-1970) s'élèvent à 429 millions de livres (soit 858 millions de kwachas), dont 282 millions proviendront du secteur public et 147 millions du secteur privé. Les dépenses renouvelables des ministères et services pour la période du plan doivent atteindre 339 millions de livres (soit 678 millions de kwachas), tandis que les recettes renouvelables de toutes provenances seraient de l'ordre de 524,8 millions de livres (1 milliard 49 millions de kwachas). Il en résulte que les dépenses renouvelables absorberont 65 p. 100 environ des recettes et que le solde de 35 p. 100 pourra servir au financement des dépenses d'équipement. On trouvera au tableau 4 ci-après le bilan des dépenses et des ressources prévues dans le plan.

Tableau 4 (en millions de livres sterling)

Dépenses d'équipement		281,8
- secteur privé	30,0	
- organismes officiels et sociétés de droit public	3,0	
- ressources intérieures	185,8	
- prêts de l'étranger et aide extérieure	63,0	
Dépenses renouvelables		339,0
- ministères et services	261,2	
- dette publique	77,8	
Total		620,8

122. La tendance que traduit le budget de 1968 laisse prévoir que les prévisions de dépenses renouvelables inscrites dans le plan risquent d'être largement dépassées, ce qui se répercuterait sur le financement des dépenses d'équipement. Le tableau suivant récapitule les estimations de dépenses renouvelables en 1965-1966 (12 mois de juillet à juin) et celles prévues au budget de 1968 (janvier à décembre).

Tableau 5 (millions de kwachas)

	1965-66	1968
Ministères et services	90,6	170
Dette publique	34,2	26
Total	124,8	196

123. Les dépenses renouvelables des ministères et services ont augmenté de près de 88 p. 100 depuis 1965-1966, ce qui est une proportion anormalement élevée. Le budget ne permet pas de déterminer dans quelle mesure cette augmentation peut être attribuée aux obligations de dépenses renouvelables d'équipement prévues dans le plan. Cependant, le montant estimatif des dépenses renouvelables pour 1968 étant déjà égal à celui qui est porté au plan pour 1966-1970, l'augmentation en pourcentage de ces dépenses ne pourra que dépasser les prévisions du plan.

Révision du régime fiscal

124. En même temps que des mesures tendant à maintenir les dépenses administratives dans des limites raisonnables, une révision du régime fiscal s'impose pour barrer la route à la fraude et exploiter de nouvelles sources de

recettes. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu personnel, le plafond imposable de 45 p. 100 est relativement faible par rapport à d'autres pays africains et pourrait être relevé. Le tarif des droits de douane et d'accise pourrait aussi être reconsidéré pour certains articles, les biens destinés au développement bénéficiant de taux plus favorables que les articles de luxe et de semi-luxe.

125. Il n'est pas douteux qu'en harmonisant les modalités de prévision des recettes ainsi que l'établissement du programme de développement annuel et son introduction dans le budget, on rendrait le système de prévision des recettes sensiblement plus rationnel. Pour s'assurer que le plan sera convenablement exécuté il est indispensable de n'inscrire le programme de développement dans le budget que si l'on dispose de ressources suffisantes ou si l'on peut se les procurer grâce à des mesures appropriées.

ETHIOPIE

126. La situation financière de l'Ethiopie se distingue aussi par une sujétion permanente à l'aide extérieure. Comme l'indique le tableau 1 ci-dessous, un cinquième environ de l'ensemble des recettes budgétaires courantes pour la période 1956-1959 (calendrier éthiopien) était constitué par l'assistance étrangère. Près de 70 p. 100 du solde couvert par les recettes intérieures provenaient des impôts indirects, 20 p. 100 des impôts directs et plus de 10 p. 100 de recettes non fiscales.

Tableau 1 : Recettes et dépenses budgétaires courantes (en millions de dollars éthiopiens)

	1956	1957	1958	1959	1956 - 1959 Total	Pourcentage
Recettes						
Impôts directs - -	56,9	59,1	63,2	77,1	256,3	20,5
Impôts indirects -	177,9	205,1	225,7	235,4	844,1	67,4
Total des recettes fiscales - -	234,8	264,2	288,9	312,5	1 106,4	87,9
Total des recettes non fiscales - -	37,3	31,6	34,8	47,4	151,1	12,1
Aide étrangère courante - - -	53,2	83,6	100,6	86,3	323,7	20,0
Total des recettes budgétaires courantes - - -	325,3	329,4	424,3	446,2	1 575,2	

Tableau 1 : Recettes et dépenses budgétaires courantes (en millions de dollars éthiopiens) (suite)

	1956	1957	1958	1959	1956 - 1959 Total	Pourcentage
Dépenses						
Compte courant -	297,9	356,5	391,2	416,9	1 462,5	84,8
Compte capital -	61,5	44,3	80,1	77,1	263,0	15,2
Total des dépenses	359,4	400,8	471,3	494,0	1 725,5	100,0
Excédent (+) Déficit (-)	-34,1	-21,4	-47,0	-47,8	-150,3	

127. La composition des recettes publiques n'était guère différente dans le budget pour l'exercice 1961 (calendrier éthiopien), première année du troisième plan quinquennal. Le montant estimatif de l'assistance étrangère est à peu près le même qu'en 1953 mais par suite de l'accroissement des recettes intérieures, il constitue désormais 16 p. 100 environ du total (voir tableau ci-dessous).

Tableau 2 : Etat récapitulatif des recettes (en millions de dollars éthiopiens)

	1961
1. Recettes ordinaires	
Impôts directs	103,8
Impôts indirects intérieurs	144,3
Taxes sur le commerce extérieur	144,6
Autres recettes	46,6
Total	439,3
2. Assistance extérieure	85,2
3. Recettes du compte capital	
Remboursement de prêts et avances	5,6
Vente d'obligations d'Etat	6,0
Emprunts et crédits étrangers	63,9
Total	75,5
4. Cotisations pour retraite	12,0
Total général des recettes	612,0

Recettes fiscales

128. Pendant la période 1956-1959, les impôts directs et indirects représentaient respectivement 20,5 et 67,4 p. 100 du total des recettes intérieures. Dans les prévisions pour 1961, cette proportion est passée à 23,7 et 65,4 p. 100 respectivement. Les taxes sur le commerce extérieur constituent 32,8 p. 100 des recettes intérieures, si bien que celles-ci sont assez fortement soumises à l'influence des facteurs qui agissent sur les importations et les exportations du pays. Les taxes et droits sur les marchandises importées représentent 26,8 p. 100 du montant estimatif des recettes intérieures, alors que les taxes sur les exportations ne dépassent pas 6 p. 100.

Problème fiscal

129. Il serait indispensable de procéder d'urgence en Ethiopie à une transformation structurale de l'organisation et de la gestion fiscales en vue d'accroître effectivement le volume de l'épargne publique à consacrer au développement. La nécessité d'un accroissement régulier et sensible des recettes fiscales exige non seulement un recouvrement et une administration plus efficaces de l'impôt, mais aussi un élargissement de l'assiette en particulier dans le domaine des impôts directs et des droits d'accise sur les industries de remplacement des importations. On pourrait aussi envisager un système tarifaire progressif pour imposer les produits importés de luxe et de semi-luxe plus lourdement que les marchandises utilitaires et les biens d'équipement. Il faudrait d'autre part maintenir dans les limites raisonnables les dépenses d'ordre strictement administratif et étrangères au développement afin de disposer de crédits plus importants pour le développement. On devra, à cet effet, établir des normes distinctes pour les dépenses de l'administration, de la police, de la justice, des prisons et de la défense, ainsi que pour les dépenses renouvelables des services sociaux et des services de bienfaisance. Dans ce dernier cas, il conviendra de déterminer dans quelle mesure les dépenses visent des projets, et des programmes inscrits dans le plan ou correspondent aux obligations renouvelables de projets achevés.

130. Les programmes et projets de développement à inscrire au budget doivent être accompagnés d'indications claires et précises sur les décisions politiques à prendre et les mesures administratives qui seront nécessaires à leur exécution.

LESOTHO

131. Le plus grave problème financier qui se pose au Lesotho est son important déficit budgétaire et l'obligation où il se trouve de continuer à faire appel à l'aide britannique pour financer près de la moitié de ses dépenses renouvelables et la totalité de ses dépenses d'équipement.

Tableau 1 : Montants estimatifs des recettes renouvelables (en milliers de rands)

	1965 - 66	1966 - 67	1967 - 68
Recettes intérieures			
Impôts - - - - - -	1 084	1 101	1 288
Douanes et accises - - -	1 399	1 462	1 775
Postes et télégraphes - - -	275	306	392
Permis et droits - - - -	289	306	359
Recettes départementales - -	325	555	579
Autres recettes - - - -	582	393	521
Total	3 954	4 123	4 914
Aide financière extérieure			
Programmes d'aide à l'étranger (OSAS) - - - - -	352	233	175
Prêts en devises - - - -	-	-	111
Subventions - - - - -	5 202	5 500	6 000
Total des recettes	8 508	9 856	11 200

Tableau 2 : Montants estimatifs des dépenses

	1965 - 66	1966 - 67	1967 - 68
Dépenses ordinaires des services publics	8 700	8 824	10 150
Services du fonds consolidé (dette publique et retraites, etc.) - - -	563	791	870
OSAS - - - - - - -	323	241	181
Total des dépenses	9 586	9 856	11 201

132. Le déficit considérable du compte courant étant comblé au moyen de l'aide étrangère, tout supplément de recettes fiscales et non fiscales prévu pour les cinq à sept années à venir ne pourra servir qu'à réduire le déficit du budget ordinaire ce qui revient à dire qu'il ne sera guère

possible avant bien longtemps de financer un programme d'investissement de quelque importance sur les ressources nationales et que les dépenses d'équipement devront être presque intégralement couvertes au moyen de l'aide extérieure.

Un appareil administratif démesuré

133. Le grave déficit du compte courant n'est pas seulement dû au faible niveau des recettes intérieures par rapport au PIB, mais aussi à la lourdeur d'un appareil administratif hérité du régime colonial et hors de proportion avec les ressources, l'étendue et la population du pays. Il importe donc non seulement d'envisager tous les moyens possibles d'accroître les recettes de l'Etat, mais aussi de déterminer et d'éliminer toutes les dépenses inutiles et le gaspillage imputables à un effectif exagéré, au chevauchement des services, etc..

Structure fiscale

134. Une étude approfondie de la structure fiscale actuelle s'impose si l'on veut présenter des recommandations précises sur les possibilités d'accroître les recettes. Signalons que les recettes douanières pourraient être sensiblement relevées si des négociations avec l'Afrique du Sud permettaient certaines modifications favorables de l'accord douanier de 1910, tendant à augmenter la part du Lesotho. A propos des recommandations relatives à l'accroissement des recettes, le premier plan quinquennal du Lesotho contient le passage suivant :

> "En tant que partie à l'accord douanier de 1910, le Lesotho n'a aucun droit de regard sur ce puissant instrument de politique et, de plus, ne reçoit que des sommes relativement modestes au titre des droits de douane et d'accise".

Il est précisé que le montant des droits de douane perçus par le Lesotho, exprimé en pourcentage des échanges internationaux, est sensiblement plus faible que dans d'autres pays en voie de développement;alors que la proportion est de 7 p. 100 au Lesotho, elle est en moyenne de 22 p. 100 dans 14 pays d'Afrique et d'Asie.

135. Etant donné l'importance de l'aide étrangère, le budget n'a jusqu'à présent été reconnu ni comme élément essentiel ni comme partie intégrante du processus de planification économique, si bien que son rôle primordial dans la stratégie du développement économique n'a jamais été mis en évidence. Toutefois, les spécialistes de la planification et des finances sont conscients de cette lacune, comme l'indique le passage suivant d'un mémoire d'introduction aux prévisions des dépenses courantes pour 1968-1969 :

> "La politique du Lesotho pour les cinq prochaines années a pour objectif principal un accroissement du revenu par habitant de 2 p. 100 par an. Pour atteindre cet objectif, il faudra augmenter de 15 à 20 p. 100 par an les dépenses consacrées au développement productif. Tributaire comme

il l'est de l'aide financière britannique, aussi bien pour ses dépenses périodiques que pour son compte capital, le Lesotho ne pourra parvenir à un résultat aussi important qu'en imposant une politique de restriction sévère à ses dépenses courantes, afin de réduire au minimum le montant de ces subventions".

MALAWI

136. Comme d'autres pays d'Afrique, le Malawi présente une situation financière qui se distingue par un important recours permanent à l'aide extérieure sous la forme de prêts et de dons consentis par le Gouvernement britannique. Le tableau suivant indique le pourcentage des rentrées provenant de cette aide.

(En millions de Livres)

	1964	1965	1966	1967
	Montants effectifs		Estimations révisées	
Recettes intérieures - - - -	8,7	9,3	11,5	13,2
Dons et prêts du Gouvernement britannique - - - - -	7,2	7,5	5,7	5,9
Total des recettes - - - -	15,9	16,8	17,2	19,1
Prêts et dons étrangers en pourcentage des recettes totales - - -	45,3	44,6	33,1	30,9
Recettes intérieures en pourcentage des recettes totales - - -	44,7	45,4	66,9	69,1

137. Les prêts étrangers sont passés de 45,3 p. 100 des recettes totales en 1964 à 30,9 p. 100 dans les demandes de crédits révisées pour 1967. Toutefois, ce pourcentage qui représente un tiers environ, est encore considérable.

Recettes intérieures

138. Les 13,2 millions de livres constituant les recettes intérieures en 1967 provenaient en majeure partie de l'impôt : 4,1 millions de l'impôt sur le revenu et 4,9 millions des droits de douane et d'accise. L'impôt sur le revenu représente 31 p. 100 des recettes intérieures et 21,5 p. 100 des recettes totales (comprenant les dons et prêts de l'étranger). Les droits de douane et d'accise constituent 36,2 p. 100 des recettes intérieures et 25,6 p. 100 des recettes totales (comprenant les dons et prêts de l'étranger). Dans le cas des droits d'importation, la proportion est

d'un tiers environ et de 23 p. 100 respectivement. Les recettes intérieures sont passées de 8,7 millions de livres en 1964 à 13,2 millions en 1967 (demandes de crédits révisées), soit une augmentation de 51,7 p. 100 (ou de 12,9 p. 100 par an en moyenne).

139. Il importe d'accroître d'urgence les recettes intérieures pour que le pays puisse faire face à ses obligations administratives et officielles au moyen de ses propres ressources et utiliser les dons et les prêts à des fins uniquement productives. Des mesures permettant un recouvrement et une administration plus efficaces de l'impôt devront être prises et il conviendrait de procéder dès que possible à une analyse objective des moyens d'augmenter les recettes fiscales et de réduire les dépenses administratives afin d'adopter les mesures nécessaires pour se procurer des fonds supplémentaires et réaliser des économies.

Compte développement

140. Ces mesures s'imposent d'urgence car, malgré l'aide étrangère, les ressources affectées au développement sont inférieures aux besoins. En 1967, pour 5,34 millions de livres de dépenses inscrites au compte développement, les ressources prévues n'étaient que de 4,76 millions, qui provenaient en majeure partie de prêts du Gouvernement britannique (voir ci-dessous).

	Millions de livres
Prêts du Gouvernement britannique	2,45
Remboursements	0,79
Divers	0,27
Emprunts locaux	1,25
Total	4,76

141. Les ressources prévues pour les dépenses de développement en 1968 (7,79 millions de livres) sont aussi inférieures de 380 000 livres aux besoins, estimés à 8,17 millions. Cet important déficit est bien la preuve que la politique appliquée en matière de dépenses de développement ne s'appuie pas sur une évaluation des ressources probables, si bien que pour le couvrir, il faut recourir à des emprunts à court terme ou au financement par ressources de trésorerie. En fait, au stade actuel, le plan du Malawi n'est guère plus qu'une liste de projets et n'offre aucune précision sur les politiques à mettre en oeuvre pour son exécution.

REPUBLIQUE FEDERALE DU CAMEROUN

142. La République fédérale du Cameroun a été constituée le 1er octobre 1961 par la réunion du Cameroun oriental et du Cameroun occidental. Elle est membre de l'Union douanière et économique d'Afrique centrale et applique l'harmonisation du régime des droits et les tarifs de l'UDEAC. Elle a lancé en 1966 son deuxième plan quinquennal (1966-1971).

143. Le plan prévoit un investissement total de 165 milliards de francs, soit 33 milliards environ par an, contre une moyenne annuelle de 13 à 14 milliards entre juillet 1960 et juin 1964.

144. La répartition globale des crédits d'investissement est envisagée comme suit :

Tableau 1 (en millions de francs)

	Investissements totaux	Pourcentages Invest. totaux	Invest. publics	Invest. privés
I. Ressources locales				
- Etat	19 890	12,0	23,5	
- Communes	1 962	1,2	2,3	
- Organismes publics et semi-publics	7 888	4,8	9,3	
- Crédit public local	6 986	4,2		8,7
- Investissement travail	7 767	4,7		9,6
Total I	44 493	26,9		18,3
II. Aide extérieure publique				
- Subventions au secteur public	31 068	18,8	36,8	
- Subventions au secteur privé	937	0,6		1,2
- Prêts au secteur public	23 752	14,4	28,1	
- Prêts au secteur privé	5 494	3,3		6,8
Total II	61 251	37,1	64,5	8,0
III. Fonds privés	59,432	36,0		73,7
	165 176	100,0	100,0	100,0

Part des ressources intérieures

145. La somme de 19 milliards 890 millions prévue pour le financement de l'Etat représente une participation moyenne de 4 milliards par an pour l'ensemble des trois budgets (celui de la Fédération et ceux des Etats fédérés). Cette participation devra provenir de l'excédent des recettes courantes par rapport aux dépenses de fonctionnement ou d'emprunts contractés localement. Les communes sont d'autre part tenues de fournir deux milliards de francs, soit

quelque 400 millions par an en moyenne. Une plus grande efficacité, une direction énergique sur le plan local, une meilleure administration et une réduction des dépenses d'administration et de fonctionnement seront indispensables pour que ces engagements puissent être honorés.

146. L'aide publique étrangère est estimée à 61 milliards de francs, soit 64,9 p. 100 des investissements du secteur public et 37,1 p. 100 des investissements totaux. Le montant des fonds privés d'origine étrangère doit aussi être considérable. En fait la majeure partie de ces fonds proviendront de sources extérieures. S'ils étaient comptés dans l'aide étrangère, celle-ci représenterait un pourcentage beaucoup plus important du financement du plan.

Harmonisation du budget et du plan

147. Une comparaison entre les dépenses effectives d'équipement inscrites au budget de 1966-1967 et de 1967-1968 et l'étalement des dépenses du secteur public prévu dans le plan fait apparaître un écart considérable :

	1966-67	1967-68
Dépenses prévues au plan - - - -	15 203	18 116
Budget d'équipement * - - - - -	2 765	2 732
Déficit - - - - - - - - -	-12 438	-15 384
Pourcentage d'exécution - - - -	18%	15%

148. Il apparaît que les mesures de financement prévues pour les deux premières années du plan ne se sont pas réalisées. Pour que les trois années suivantes apportent de meilleurs résultats, il faudra déployer des efforts soutenus pour accroître les ressources intérieures et étrangères.

149. On trouvera ci-après une analyse des sources de financement pour les budgets de 1966-67 et 1967-68 :

* La classification budgétaire en vigueur ne permet pas d'isoler facilement les projets prévus au plan qui seraient éventuellement inscrits au budget des dépenses renouvelables.

Tableau 2

(en millions de francs)

	1966-67	1967-68
Budget ordinaire - - - - - -	21 734	23 448
Dépenses d'équipement et investissements -	2 766	2 732
	24 500	26 180
Sources de financement :		
- Recettes fiscales - - - - -	20 410	21 452
- Recettes provenant du domaine de l'Etat -	98	222
- Recettes provenant des entreprises et services - - - - - -	1 655	2 244
- Subventions - - - - - - -	87	112
- Prélèvements sur les fonds de réserve -	2 250	2 150
	24 500	26 180

Structure fiscale

150. Les recettes fiscales se décomposent comme suit, par sources principales :

	1966-67	1967-68
Droits d'importation - - - - - -	10 200	9 375
Impôt sur le chiffre d'affaires frappant les importations - - - - - -	2 600	3 075
Taxe additionnelle - - - - - -	2 300	3 125
Taxe à la production frappant les industries locales - - - - - - -	1 400	1 850
Droits d'exportation - - - - -	3 140	3 230
Impôt sur les transactions commerciales (perçu par les services de contributions directes) - - - - - -	120	120
Taxes et impôts divers - - - -	650	677
Total des recettes fiscales	20 410	21 452

151. Les impôts indirects jouent un rôle considérable dans le système fiscal. L'impôt sur les transactions commerciales est le seul qui soit perçu par les services des contributions directes, ce qui prouve que le Gouvernement fédéral ne recourt pas à l'impôt sur le revenu pour mobiliser des ressources supplémentaires.

152. En 1966-1967, l'ensemble des recettes fiscales de la République fédérale représentait 83 p. 100 des recettes de l'Etat, mais 11 à 12 p. 100 seulement du produit national brut.

153. A la veille du deuxième plan, on pouvait croire que les recettes courantes de l'Etat (total cumulatif des trois budgets) permettraient de couvrir les dépenses de fonctionnement sans aide extérieure et même de laisser un excédent appréciable pour le financement des investissements publics. Toutefois, les médiocres réalisations des deux premières années ont infirmé cette supposition.

Charge de la dette

154. Selon le Plan, la dette publique n'est pas très lourde, puisqu'elle ne représentait que 2 p. 100 des crédits budgétaires ouverts pour 1964-1965. Ce raisonnement est extrêmement fallacieux. En effet, l'ensemble des dépenses (dépenses renouvelables et dépenses d'équipement) étant prévues dans les crédits budgétaires, l'argument n'a guère de poids car l'usage de fonds empruntés ne peut normalement se justifier que pour des fins productives.

Volume des investissements

155. Il faudra certainement accroître considérablement les dépenses d'équipement du secteur public pour atteindre les objectifs fixés dans le plan. A cet effet, le volume des ressources intérieures mobilisées en vue du développement devra être sensiblement augmenté par rapport au chiffre actuel. De plus les fonds d'emprunt devront être utilisés pour des projets soigneusement choisis. Au cours des dernières années les investissements ont surtout porté sur les secteurs social et administratif, si bien que les frais de fonctionnement et les dépenses renouvelables ont augmenté, ce qui a eu un effet négatif sur les mobilisations des ressources intérieures destinées à couvrir les dépenses d'équipement.

156. Comme bien d'autres pays africains, le Cameroun a besoin, à l'heure actuelle, d'une discipline budgétaire rigoureuse et d'une politique fiscale et monétaire bien conçue pour assurer la mobilisation de l'épargne.

SIERRA LEONE

157. Les modes de financement adoptés depuis l'indépendance par le Gouvernement de la Sierra Leone indiquent qu'il a cherché à accélérer le développement économique sans disposer effectivement des ressources nécessaires. A

force d'emprunter aux banques et d'utiliser les soldes de trésorerie accumulés, il a provoqué la montée des prix dans le pays et l'amenuisement des réserves de devises.

158. Le pays a accédé à l'indépendance le 27 avril 1961 et le plan décennal de développement économique et social (1962/1963-1971/1972) a été lancé en mars 1962. L'économie du pays est axée essentiellement sur les exportations des industries extractives (diamant et fer) et de l'agriculture, qui permettent d'importer des biens manufacturés. Le plan tendait donc à diversifier l'économie pour la rendre moins tributaire des produits de base.

159. Le plan mettait aussi l'accent sur la nécessité de créer un climat favorable aux investissements étrangers et locaux grâce à des encouragements efficaces et à des réformes fiscales tendant notamment à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes et des sociétés et à renforcer les services chargés de le recouvrer et de son administration. Il prévoyait, pour l'ensemble des dépenses d'équipement, une somme de 99,3 millions de livres pour les cinq premières années, soit 19,8 millions par an en moyenne, ou de 125 millions pour les 10 ans, soit une moyenne annuelle de 12,7 millions.

Mauvais équilibre des dépenses publiques

160. En analysant l'étalement des dépenses au cours des années, on constate que la somme de 27,2 millions de livres projetée pour la première année se réduit à 12,6 millions à la cinquième. Ce déséquilibre dans la répartition des dépenses d'équipement est imputable au grand nombre des projets prévus pour les premières années dans les domaines de la construction routière, de la médecine et de la santé publique, dont la réalisation exige des sommes relativement importantes. Il est dû aussi aux lacunes dans la mise au point et la réalisation des projets. La faiblesse des méthodes de programmation ne peut qu'avoir des conséquences défavorables sur le rythme des investissements et de la croissance économique. Tandis que les dépenses d'équipement vont en diminuant au cours de la période du plan, une montée continue des dépenses publiques renouvelables et ordinaires est envisagée. On prévoyait que les dépenses renouvelables passeraient de 4,1 à 14,1 millions de livres entre la deuxième et la cinquième année du plan. Les investissements prévus dans le secteur privé sont de l'ordre de 4,3 millions de livres.

Rapport entre les ressources intérieures et extérieures

161. Le plan ne cherche pas à distinguer les ressources locales des crédits extérieurs. On estime très approximativement la moyenne annuelle des dépenses financées localement à 6 millions de livres, contre 14 millions environ provenant de sources extérieures, soit un rapport de 3 à 7.

Budget ordinaire

162. On trouvera ci-après l'état des recettes et des dépenses de l'Etat pour les deux dernières années :

(en millions de leones)

	1967-68 Demandes de crédits révisées	1968-69 Prévisions budgétaires
Recettes renouvelables - - -	37,4	41,7
Dépenses renouvelables - - -	39,7	40,8
Excédent (+) ou Déficit (-) - - - - -	(-)2,3	(+)0,9

163. Les prévisions ci-dessus des dépenses renouvelables comprennent une contribution au budget d'équipement de 1,1 million et de 900 000 leones respectivement. Le déficit réel du compte des dépenses renouvelables serait donc de 1,2 million de leones en 1967-1968 tandis que l'excédent prévu pour 1968-1969 serait aussi de 1,2 million.

Financement des dépenses de développement

164. Les dépenses de développement se répartissent comme suit :

(en milliers de leones)

	1967-68 Estimations révisées	1968-69 Prévisions budgétaires
Divers - - - - - - -	453	477
Investissement de fonds locaux - -	300	350
Aviation civile - - - - -	1 008	597
Chemins de fer - - - - -	92	65
Ports - - - - - - -	2 210	4 220
Postes et télécommunications - -	162	216
Météorologie - - - - -	19	22
Transports routiers - - - -	-	35
Ecoles et universités - - - -	361	937
Information et radio - - - -	-	17
Hôpitaux et cliniques - - - -	647	384
Agriculture - - - - - -	350	406
Sylvioulture - - - - -	30	24
Pêches - - - - - - -	24	40
Electricité - - - - - -	97	107
Eaux - - - - - - -	665	658
Ponts et chaussées - - - -	1 754	1 950
Logements à bon marché - - -	13	
	8 185	10 505

165. On trouvera ci-dessous le détail du financement des dépenses de développement indiqué au budget de 1968-1969 1/.

(en milliers de leones)

i)	Contribution du fonds consolidé - - - -	762
ii)	Contribution de l'Office de commercialisation des produits agricoles de la Sierra Leone -	500
iii)	Projets financés par l'entrepreneur - - -	3 500
iv)	Contribution en nature du Gouvernement de la Sierra Leone - - - - - - -	52
v)	Contribution d'autres gouvernements, et d'organismes et institutions divers - - - -	4 142
	Total	9 156

Les rubriques iii) et v) ci-dessus représentent des dons et prêts de l'étranger tandis que les rubriques i), ii) et iv) correspondent à des ressources intérieures. Les ressources intérieures réelles ne constituent donc que 14 p. 100 des dépenses d'équipement. L'écart de 13 490 leones entre les ressources prévues et les dépenses de développement serait comblé grâce à la vente de valeurs d'Etat aux épargnants détenant des comptes dans les banques aussi bien que dans des institutions privées. Compte tenu de cet apport (qui est en majeure partie un financement par le déficit), la contribution des ressources intérieures atteint près de 27 p. 100 et celle de l'assistance extérieure 73 p. 100.

166. Les recettes renouvelables se présentent à peu près comme suit :

(en millions de leones)

	1967-68 Estimations révisées	1968-69 Prévisions budgétaires
Douanes et accise - - - -	23,8	25,3
Impôts directs - - - - -	9,6	11,8
Postes et télécommunications - -	1,0	1,1
Divers - - - - - - -	3,0	3,5
	37,4	41,7

1/ Aucun détail du même ordre n'est fourni pour les estimations révisées de 1967-1968.

167. Il est reconnu dans le plan décennal de développement économique que les sources de recettes de l'Etat n'ont pas été exploitées au maximum pour l'effort de développement. L'assiette de l'impôt sur le revenu est encore très étroite. Les possibilités de fraude et les échappatoires sont nombreuses pour ceux qui veulent se dérober à l'obligation d'apporter leur contribution aux recettes de l'Etat. Les retards apportés à l'examen des litiges fiscaux se traduisent pour l'Etat par des dépenses et par des pertes. On devra remédier à ces faiblesses du système fiscal grâce à un programme progressif de réforme. Il importe de barrer la voie à la fraude et d'élargir sans tarder l'assiette de l'impôt.

168. Une révision du régime financier des pouvoirs locaux s'impose également. Ces administrations doivent se trouver à long terme en mesure de couvrir, à l'aide de leurs propres ressources, leurs dépenses de développement et de fonctionnement dans les domaines de l'éducation, de l'approvisionnement en eau, du développement communautaire, etc. qui sont directement de leur ressort. Il faudrait chercher à mettre au point des mesures fiscales tendant à faire financer par les administrations locales les services toujours plus nombreux dont bénéficient les collectivités. Parallèlement, on devra recourir davantage, pour la mobilisation des ressources, à des méthodes non fiscales telles que contributions directes volontaires sous forme de terres, de main-d'oeuvre et de matériaux locaux.

169. On n'a guère cherché jusqu'ici à mobiliser la petite épargne par la mise en place dans le pays d'institutions financières. La souscription d'emprunts publics semble n'avoir donné que des résultats médiocres. On pourrait encourager l'ouverture de comptes d'épargne dans les banques commerciales en offrant des taux d'intérêt séduisants. Il convient de créer aussi d'autres établissements d'épargne tels que sociétés d'assurance, sociétés de financement du logement, et sociétés hypothécaires et de prêts.

170. L'Office de commercialisation des produits agricoles de la Sierra Leone est une importante institution semi-publique capable de développer ses ressources. Il doit en fait être considéré comme faisant partie intégrante du secteur public pour la mobilisation des ressources en faveur du développement. Ses revenus pourraient être accrus grâce à une politique intérieure rationnelle.

Fardeau de la dette

171. La mesure dans laquelle l'Etat pourrait se procurer des ressources supplémentaires en empruntant sur place ou à l'étranger dépend des deux facteurs suivants : i) le montant des engagements liés aux emprunts contractés jusqu'ici et l'aptitude du Gouvernement à s'en acquitter et ii) le secours qu'on peut attendre du renforcement et de l'expansion du régime fiscal pour honorer les engagements liés aux emprunts passés et futurs.

172. Le plan contient une analyse des projections des recettes et des dépenses courantes de l'Etat, ainsi que des engagements actuels sur le compte courant et le compte capital, de 1961-1962 à 1971-1972 :

Projections des finances de l'Etat

(en millions de livres d'Afrique de l'ouest)

	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72
Recettes ordinaires à un taux annuel d'augmentation de 5 p. 100 - - -	13,2	13,9	14,5	15,3	16,0	16,8	17,7	18,5	19,5	20,4	21,5
Dépenses ordinaires à un taux annuel d'augmentation de 4,9 p. 100 - -	13,1	13,7	14,4	14,9	15,6	16,3	17,1	18,0	18,9	19,8	20,8
Total des contributions au fonds d'amortissement et des intérêts compris dans les projections de dépenses -	0,4	0,6	0,6	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2
Total des contributions au fonds d'amortissement et des intérêts exigibles -	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,5	0,5
Différence entre les contributions au fonds d'amortissement et les intérêts projetés et exigibles - - -	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2	-	-	+0,1	+0,1	+0,2	+0,6	+0,7
Plus différence entre recettes et dépenses ordinaires - - - -	+1,0	+1,0	+1,0	+3,0	+4,0	+5,0	+5,0	+5,0	+6,0	+6,0	+7,0
Total	-0,5	-0,3	-0,2	+0,1	+0,4	+0,5	+0,6	+0,6	+0,8	+1,2	+1,4
Moins autres engagements sur recettes -	-	-1,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3		
Position nette estimative du compte courant - - - - - -	-0,5	-0,4	-0,7	-0,4	-0,1	+0,1	+0,3	+0,3	+0,5	+1,2	+1,4

173. Il ressort de cette analyse que les crédits projetés pour le fonds d'amortissement et les intérêts paraissent insuffisants. Ces sommes devant être payées par un moyen ou un autre, l'Etat devra recourir pour l'amortissement des emprunts à des mesures souples telles que l'octroi de facilités de conversion. En s'en tenant aux emprunts contractés, il aurait pu équilibrer son budget au cours des cinq premières années et parvenir à un léger excédent au cours des cinq dernières. Mais des emprunts supplémentaires venant s'ajouter, les hypothèses du plan risquent d'être trop optimistes. Les auteurs le reconnaissent eux-mêmes :

> "La principale conclusion qui se dégage de cette analyse est que des sources supplémentaires de recettes devront être exploitées pour que les engagements actuels, associés à l'augmentation normale de 5 p. 100 par an environ des recettes et des dépenses liées aux services publics, ne constituent pas au cours de la première moitié de la période du plan une charge trop lourde par rapport aux ressources provenant de l'application des quelques mesures fiscales en vigueur" 1/.

On ne pourra résoudre le problème du financement du développement en Sierra Leone qu'en élargissant les sources de recettes existantes et en en exploitant de nouvelles.

OUGANDA

174. Le deuxième plan quinquennal de l'Ouganda (1966-1971) a été élaboré au titre de la première phase du plan perspectif de 15 ans (1966-1981). Le plan perspectif compte parmi ses objectifs fondamentaux le doublement du revenu monétaire par habitant, qui doit passer de 25 livres (aux prix de 1964) à 50 livres en 1981. Il faudra à cet effet et compte tenu de l'accroissement prévu de la population, que le produit triple au cours de la période de 15 ans.

175. Les objectifs fixés pour les dépenses dans le deuxième plan diffèrent comme suit des prévisions du premier :

Tableau 1 : Dépenses de développement

(en millions de livres)

	Prévisions du premier plan	Objectifs du deuxième plan
Etat	42	90
Dépenses privées	54	90
Organismes para-étatiques et EACSO	28	60
Total	124	240

Source : Deuxième plan.

1/ Voir Ten-Year Plan of Economic and Social Development for Sierra Leone, chapitre 32, paragraphe 26.

176. L'augmentation considérable envisagée pour les dépenses de développement indique l'ampleur des difficultés qu'il faudra surmonter pour trouver les ressources nécessaires à leur financement. On prévoit que la formation brute de capital représentera 21,4 p. 100 du produit intérieur brut en 1971, contre 17,7 p. 100 en 1966. Une mobilisation générale des ressources s'imposera à cet effet. Le tableau ci-dessous indique le chiffre des contributions nationale et étrangère au financement du développement :

Tableau 2 : Financement des dépenses de développement

(en millions de livres)

	Financement étranger	Financement national	Total
1. Etat, dont - - - -	50	40	90
a) Impôts - - - -	-	30	30
b) Emprunts et dons étrangers - - -	50	10	60
2. Organismes para-étatiques -	20	40	60
3. Financement privé - -	15	75	90
Total	85	155	240

177. Dans le deuxième plan, l'aide étrangère représente plus de la moitié des dépenses du secteur public contre deux cinquièmes environ pour le premier. Le taux d'épargne moyen ne dépasse guère 12 p. 100 au début du plan. Mais un taux marginal double sera nécessaire pour que les objectifs fixés pour les investissements puissent être atteints en 1971. Dans le cas où l'aide étrangère n'atteindrait pas le niveau prévu, l'épargne intérieure devrait même dépasser les prévisions du plan 1/.

178. La mobilisation des ressources intérieures est indispensable non seulement pour assurer le progrès de la formation de capital mais aussi pour permettre le financement des dépenses renouvelables qui ne cessent d'augmenter par suite notamment des frais d'entretien et d'exploitation des projets achevés. Les auteurs du plan estiment que l'ensemble des crédits prévus pour les dépenses renouvelables et les dépenses de développement devront, en 1971, dépasser de 31 millions de livres le chiffre de 1966 2/.

1/ Deuxième plan, paragraphe 2.20.

2/ Ibid., paragraphe 2.24.

179. Pour assurer l'augmentation des investissements et l'expansion des services publics et sociaux, les auteurs du plan préconisent un alourdissement de la fiscalité et un frein à la consommation. Ils formulent comme suit cette stratégie, à propos des différentes méthodes de financement :

> "La méthode la plus satisfaisante pour le financement des dépenses publiques de développement est peut-être celle qui consiste à utiliser les excédents budgétaires. En ayant recours à la fiscalité pour s'assurer d'un excédent sur le budget ordinaire, l'Etat libère des ressources réelles pour les besoins du développement sans avoir à faire face au service de la dette. Les excédents budgétaires sont limités dans la mesure où les impôts peuvent être augmentés et les dépenses renouvelables réduites. Dans le passé, avec un régime fiscal très voisin du régime actuel, on a enregistré de temps à autre des excédents importants. Mais il s'agissait en général de gains exceptionnels provenant de la montée des cours sur le marché des exportations.
>
> "A l'avenir, on s'efforcera de parvenir à un excédent sur le budget ordinaire même sans que les recettes d'exportation dépassent les normes. En Ouganda, la fiscalité n'est pas lourde par rapport à celle de bien d'autres pays. Dans une économie en expansion, il sera possible d'augmenter le pourcentage des recettes de l'Etat sans imposer des sacrifices exagérés" 1/.

180. Au bout des deux premières années d'exécution, on a constaté dans le secteur public un retard considérable par rapport aux objectifs du plan, en particulier dans le secteur social et l'infrastructure économique 2/. Ce retard montre bien qu'il reste encore beaucoup à faire dans les domaines de la mobilisation des ressources et de l'élaboration de projets réalistes pour que les principaux objectifs du plan puissent être atteints.

Structure fiscale

181. Les recettes des trois dernières années se décomposent comme suit 3/ :

1/ Deuxième plan, paragraphes 2.58, 2.59 et 2.60.

2/ Voir chapitre IX du plan de développement intitulé Background to the budget 1968-1969, Statistics Division, Republic of Uganda.

3/ Etats financiers et prévisions des recettes pour 1968/69.

Tableau 3 : Recettes fiscales

(en millions de shillings)

	1966-67 Recettes réelles	1967-68 Estimations révisées	1968-69 Prévisions budgétaires
Douanes	259,9	246,0	277,0
Accises	137,5	150,0	174,7
Taxes de transfert	4,0	2,0	4,0
Impôt sur le revenu et impôt foncier	127,1	157,6	160,0
Taxes à l'exportation	162,0	172,7	165,2
Taxes sur les ventes et services	25,9	17,4	118,3
Intérêts	9,0	4,9	3,5
Taxe de développement	31,9	45,0	20,0
Divers	63,9	76,9	54,5
Total	817,2	872,5	977,2

182. La majeure partie des recettes, soit 75 p. 100 environ du total, provient des impôts indirects constitués par les droits de douane et d'accise, les taxes à l'exportation et les taxes sur les ventes et services, alors que les impôts directs (impôt sur le revenu et impôt foncier) ne représentent que 17 p. 100 environ 1/. Tandis que les recettes douanières subissent des fluctuations, l'impôt sur le revenu, les droits d'accise et les taxes sur les ventes et les services suivent une progression constante.

Déséquili re budgétaire

183. Depuis quelques années le budget du Gouvernement central est perpétuellement en déséquilibre. En 1965/66, le déficit cumulatif du compte développement atteignait 158 millions de shillings. Il a été ramené à 144 millions en 1966/67 malgré une augmentation des dépenses renouvelables et des dépenses de développement. Les dépenses renouvelables à elles seules sont passées de 733 millions de shillings en 1965/66 à 811 millions en 1966/67, soit

1/ Le pourcentage ci-dessus des impôts indirects est supérieur à celui qu'indique la Division de la statistique de l'Ouganda dans "Background to the budget 1968-1969" (paragraphe 8.6) car les taxes à l'exportation y ont été incluses, alors qu'elle les englobe dans les impôts directs.

un accroissement de 16 p. 100. Pour 1967/68, un excédent de 160 millions de shillings était prévu au budget, mais il a été ramené à 60 millions de shillings après révision des demandes de crédits, du fait que l'Etat n'a pas été en mesure de restreindre les dépenses courantes dans les proportions envisagées à l'origine.

184. Quant aux dépenses de développement, elles devaient en 1967/68 atteindre 290 millions de shillings, contre 221 millions en 1966/67, soit une augmentation de 30 p. 100. Mais cette augmentation devait se traduire, du point de vue du financement, par un déficit de quelque 66 millions de shillings car les transferts du compte revenu n'atteignaient que 60 millions de shillings au lieu des 150 millions prévus à l'origine, tandis que les autres ressources destinées au développement étaient de 27 millions inférieures au chiffre prévu. Le déficit global cumulatif du compte développement s'élevait à 210 millions de shillings. Toutefois, le Ministre des finances estimait que ce chiffre n'était pas trop élevé pour un financement par ressources de trésorerie puisqu'il s'agissait d'atteindre les objectifs du plan.

Budget pour 1968/69

185. Dans le projet du budget pour 1968/69, les dépenses de développement ont été ramenées à 360 millions de shillings, dont 156 millions financés au moyen de l'aide extérieure et 204 millions par l'excédent du compte renouvelable ainsi que par des emprunts locaux. Au taux de l'impôt en vigueur, les recettes renouvelables étaient estimées à 890 millions de shillings, pour 981 millions de dépenses, soit un déficit global de 91 millions. Comme le compte développement accusait déjà un lourd déficit, on a sagement décidé de ramener les dépenses renouvelables à quelque 900 millions, afin de réduire à 10 millions le déficit du compte renouvelable sans tenir compte des nouveaux impôts. Le déficit global de 214 millions du compte renouvelable et du compte développement devait être couvert jusqu'à concurrence de 87 250 000 shillings grâce à la mise en vigueur de nouvelles mesures fiscales, le solde provenant de sources extérieures (120 millions) et de l'émission d'actions nationales.

186. Il ressort de l'analyse ci-dessus que le pays est sérieusement handicapé par les ressources dont il dispose pour atteindre les objectifs de développement du plan.

Dette publique

187. Le tableau suivant récapitule la situation de la dette publique de l'Ouganda.

Tableau 4 : Gouvernement de l'Ouganda - Dette publique (au 30 juin)

(en millions de shillings)

	1959	1964	1965	1966	1967
Emprunts publics à long terme -	279	279	274	294	299
Prêts du Trésor britannique et autres prêts - - - -	-	311	349	377	436
Prêts de la BIRD - - - -	-	58	58	56	53
Autres prêts - - - - -	-	-	-	57	84
Emprunts à court terme - - -	-	147	337	435	330
Total	279	796	1 018	1 219	1 201

Source : Background to the budget 1968-1969, Statistics Division, Republic of Uganda

188. Il ressort de ce tableau que la dette publique de l'Ouganda a subi une augmentation très rapide depuis 1959. Cette augmentation peut être attribuée surtout à l'accroissement des dépenses de développement après l'indépendance et au bond des emprunts à court terme contractés pour le compte des deux offices de commercialisation par suite de la chute des cours mondiaux du coton et du café (principaux produits d'exportation du pays) associée au relèvement des prix payés aux producteurs locaux. Cette tendance a été, dans une certaine mesure, freinée en 1967 grâce à une politique de compressions tendant à aligner les prix à la production sur les cours mondiaux.

189. Parallèlement au volume de la dette publique, la charge du service (intérêts, remboursement des prêts, etc.) a aussi augmenté. En 1966/67, la charge brute s'élevait à 57 millions de shillings, dont 14 millions devaient être payés par l'Etat, le reste incombant presque entièrement au Uganda Electricity Board pour le compte de qui l'emprunt avait été contracté. On estime qu'en 1967/68, cette charge devait atteindre 64 millions de shillings, dont 31 millions environ pour les emprunts de l'Etat lui-même. Ce dernier chiffre devait s'élever à 37 millions en 1968/69 sur un total de 221 millions à payer, comprenant l'amortissement d'un emprunt important de 162 millions contracté pour l'Uganda Electricity Board.

190. L'augmentation considérable de la dette publique qui est encore prévue à l'avenir pour le financement des dépenses de développement exigera la mise en vigueur de mesures tendant à accroître les ressources nécessaires pour assurer le service de la dette (intérêts, amortissement, remboursement, etc.), de façon que l'Etat puisse s'acquitter de ces charges supplémentaires sans

devoir réduire sensiblement la contribution des recettes renouvelables au financement des dépenses de développement.

ENSEIGNEMENTS A TIRER DE L'EXPERIENCE AFRICAINE

191. De l'étude ci-dessus des modes de financement du développement adoptés par certains des pays africains en voie de développement se dégagent certaines indications quant aux conditions propres à la plupart de ces pays.

Déficits budgétaires chroniques

192. La plupart de ces pays se trouvent en difficulté du fait que leurs dépenses d'administration augmentent sans que des mesures appropriées leur permettent de se procurer davantage de recettes renouvelables, si bien qu'ils doivent faire face à un déficit budgétaire chronique. En conséquence, ils restent lourdement tributaires de l'aide extérieure même pour régler une large part de leurs engagements renouvelables sans que cette situation promette de s'améliorer.

Le principe de l'autonomie

193. Cet état de fait est manifestement en contradiction avec le principe et l'objectif de l'autonomie, laquelle est indispensable pour résoudre les problèmes économiques et sociaux de l'Afrique. Comme l'a déclaré le Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, "cette solution dépend essentiellement de l'effort individuel et de la volonté de coopération des Etats africains" 1/.

Nécessité d'une discipline budgétaire

194. Il faut non seulement procéder à une réforme de structure dans l'organisation et la gestion fiscales afin de relever le faible rapport entre les recettes fiscales et le PNB, mais aussi réaliser des économies en freinant les dépenses qu'entraînent des appareils administratifs manifestement démesurés. Une discipline budgétaire stricte devra, dans les pays africains, être associée à une politique fiscale soigneusement conçue.

Politique des dépenses

195. Dans la plupart des pays, la politique des dépenses de développement laisse aussi beaucoup à désirer. Dans la plupart des cas, elle ne repose pas sur la certitude de disposer des ressources nationales ou étrangères nécessaires, si bien que les déficits doivent être comblés par des emprunts ou au moyen de ressources de trésorerie. Bien que la dette publique ne cesse d'augmenter, dans la plupart de ces pays, les gouvernements cherchent

---

1/ A la conquête de l'autonomie - Dix ans de CEA, préface de M. R.K.A. Gardiner, Commission économique pour l'Afrique, 1968.

rarement à utiliser sélectivement les fonds d'emprunt. Dans la plupart des cas, le plan n'est qu'une liste de projets et ne précise pas suffisamment les mesures nécessaires pour son exécution.

196. En ce qui concerne les plans des pays cités dans la présente étude, les mesures de financement envisagées ne se sont pas réalisées, surtout au cours des premières années d'exécution. Aussi les tentatives d'accélérer le développement économique sans disposer de ressources réelles suffisantes risquent-elles, dans ces conditions, d'être décevantes.

Effet des investissements sur les engagements renouvelables

197. Au cours des années qui ont suivi l'indépendance, la plupart des investissements ont été réalisés dans les secteurs sociaux et administratifs, si bien que les frais de fonctionnement et les dépenses renouvelables ont augmenté démesurément par rapport aux ressources. Cet état de fait a eu un effet négatif sur la mobilisation des ressources intérieures en faveur des dépenses d'équipement. La dette publique augmentant, la capacité d'en assurer le service est mise à rude épreuve dans la plupart des pays.

198. Il importe que cette situation ne s'aggrave pas. Une révision du régime fiscal et de son appareil administratif s'impose dans la plupart des pays, à l'échelon central aussi bien qu'au niveau des administrations territoriales. En raison de son importance pour le financement des programmes de développement locaux, en particulier dans le secteur social, la question de la fiscalité locale devra tout particulièrement retenir l'attention des experts. Il conviendra de mettre au point des critères rationnels pour l'utilisation des fonds d'emprunt, afin que ceux-ci soient dans toute la mesure du possible affectés à des projets générateurs de revenus. Lorsqu'il est nécessaire d'avoir recours à l'emprunt pour financer des investissements consacrés à des services sociaux et à l'infrastructure économique, des mesures doivent être prises sans tarder pour que les bénéficiaires en remboursent les frais.

199. Il conviendra d'examiner à fond les possibilités de mobiliser l'épargne grâce à la création et au développement de diverses institutions telles que les caisses nationales de prévoyance, les caisses d'épargne postales, les certificats d'épargne, les bons à lots, les coopératives et les établissements de crédit.

Il faut harmoniser les politiques pour la mobilisation des ressources

200. Toutes ces mesures doivent être du ressort d'une autorité de niveau élevé responsable des politiques, de façon que les plans à moyen terme et à court terme soient intégrés et harmonisés au maximum tout en précisant les objectifs nationaux dans le domaine du développement et les buts sectoriels fixés pour qu'ils puissent être atteints, ainsi que les budgets publics qui doivent servir d'instruments pour l'exécution de ces plans.

201. Mettre en branle le processus de croissance et accélérer son rythme pour atteindre un développement économique autonome est à coup sûr une oeuvre de longue haleine. Il faudra à cette fin, au cours de cette période cruciale, augmenter le volume de l'épargne à un rythme progressivement accéléré. En dernière analyse, l'histoire de l'échec ou du succès d'un pays dans le domaine du développement sera celle des efforts qu'il aura déployés pour mobiliser ses ressources intérieures. Il importe donc au premier chef que tout l'appareil gouvernemental soit axé sur cette tâche. A cet égard, il serait bon, pour que les prévisions restent à la mesure des ressources effectivement disponibles, d'adopter des méthodes et des techniques appropriées pour la prévision des recettes.

Nécessité de concepts précis

202. La tâche se trouverait grandement facilitée si l'on dissipait toute confusion concernant le concept de la "mobilisation de l'épargne publique pour le développement" ou la portée exacte des dépenses de développement prévues dans le plan. Cette confusion est en fait inhérente au système budgétaire classique dont la plupart des pays africains ont hérité et il est impossible d'aligner exactement le budget sur les paramètres du plan avant de l'avoir soumis à une analyse théorique plus approfondie. Le plan mobilisant en totalité l'effort national de développement, l'"épargne publique" doit être évaluée pour l'ensemble du secteur public, à savoir le gouvernement central, les administrations territoriales et les organismes et sociétés d'Etat.

Equilibre financier

203. Les politiques financières doivent essentiellement permettre de s'assurer, d'une part, que le plan a une ampleur suffisante pour absorber aussi complètement et utilement que possible les ressources réelles que l'économie peut consacrer au développement et, d'autre part, que l'ensemble des besoins prévus dans le plan ne dépassent pas les ressources réelles dont on disposerait pour le développement.

204. Il est incontestablement difficile de prévoir à coup sûr la totalité des ressources dont on disposera effectivement, en particulier sur de longues périodes de planification. C'est pourquoi il convient de procéder à une analyse annuelle de l'état des ressources (voir partie II de la présente étude : Elaboration du plan annuel et son introduction dans le budget).

Estimations de l'épargne publique

204 a. Normalement, l'expression "épargne publique" désigne l'excédent du revenu brut du secteur public (recettes fiscales et autres recettes d'origine non fiscale tels que bénéfices bruts, des entreprises publiques) avant déduction des frais d'amortissement, par rapport aux dépenses de l'Etat étrangères au développement ou dépenses "de consommation".

205. L'objectif des plans de tous les pays africains étant l'utilisation aussi complète et aussi effective que possible des ressources potentielles, il y a lieu de supposer, lorsqu'on établit des estimations de l'épargne publique, non seulement que des mesures seront prises pour accroître les recettes fiscales mais aussi qu'on intensifiera les efforts dans ce sens en prenant toutes autres dispositions qui paraîtraient opportunes. On devra notamment chercher à renforcer l'administration de l'impôt, à en améliorer la structure et à en relever le taux. Il n'est pas inutile d'insister à nouveau sur la nécessité absolue de réaliser des économies sur les dépenses de consommation en général. Si une réduction radicale n'est pas possible sans entraîner une grave désorganisation de l'appareil administratif, il conviendra de maintenir ces dépenses à un niveau à peu près constant en attendant que les circonstances permettent de les comprimer.

Assujettissement aux recettes douanières

206. Dans les conditions actuelles, les recettes fiscales des pays africains proviennent en majeure partie des droits de douane, en particulier des droits d'importation, qui dépendent du volume et de la nature des échanges extérieurs. Cette composition des recettes devra être progressivement modifiée de façon à réduire l'importance des droits de douane et à introduire une certaine élasticité dans le système fiscal.

Effet de la croissance sur les recettes fiscales

207. On peut prévoir pour les années à venir un accroissement sensible des recettes par suite de la croissance normale des économies, de l'amélioration de l'administration, notamment des services de recouvrement de l'impôt, et surtout des effets favorables de la réalisation du programme de développement lui-même. Un programme de développement bien conçu et poursuivi avec persévérance doit aboutir à un accroissement constant de la prospérité, dont les recettes publiques doivent également bénéficier. Au fur et à mesure que la prospérité augmente, les recettes fiscales et autres doivent être considérées comme un moyen de plus en plus efficace de financer le programme de développement. Dans le cas des pays africains, l'accroissement des recettes se traduira en pratique par un relèvement des impôts, non seulement parce que ceux-ci représentent déjà une part importante des recettes ordinaires, mais aussi à cause des avantages relatifs qu'ils présentent, du point de vue de la souplesse et de l'efficacité, en tant que moyen de contrôle.

Faible niveau de développement économique

208. Il n'est pas douteux que le relèvement de la fiscalité se justifie en théorie dans les pays africains. Cependant, il ne sera peut-être pas facile de parvenir à augmenter sensiblement les recettes fiscales dans les conditions qui caractérisent actuellement la plupart de ces pays.

209. On trouvera au tableau ci-dessous une comparaison entre les faibles niveaux de développement de la plupart des pays africains et ceux de trois pays avancés.

Tableau 1 : Produit intérieur brut par habitant en Afrique et dans d'autres pays en 1966 (en dollars des Etats-Unis)

Pays	PIB par habitant	Pays	PIB par habitant
Etats-Unis d'Amérique	3 839	Mozambique	120
Royaume-Uni	1 908	Kénya	119
URSS	989	Togo	118
Libye	990	Angola	115
Afrique du Sud	672	Madagascar	114
Gabon	479	Soudan	112
Libéria	291	Gambie	100
Zambie	287	Botswana	99
Côte d'Ivoire	267	Guinée	97
Maurice	253	Ouganda	92
Rhodésie	233	Niger	89
Sénégal	226	Congo (Rép. dém. du)	85
Algérie	221	Nigéria	83
Ghana	221	Lesotho	82
Tunisie	220	Dahomey	81
RAU	193	Mali	78
Maroc	185	Tchad	77
Congo (Rép. pop. du)	169	Tanzanie	72
Mauritanie	156	Ethiopie	65
Cameroun	149	Somalie	54
Souaziland	140	Burundi	49
Sierra Leone	139	Haute-Volta	48
République centrafricaine	137	Rwanda	47
		Malawi	46

Source : "La situation économique en Afrique au cours des dernières années", E/CN.14/435, p. 11.

210. Du fait de leur PIB par habitant relativement élevé, la Libye et l'Afrique du Sud présentent des conditions exceptionnelles, la première grâce à ses ressources pétrolières, la seconde pour diverses raisons. Dans 20 pays africains, comprenant la moitié de la population du continent, le produit par habitant est inférieur à 99 dollars des Etats-Unis, tandis que dans 35 autres, représentant 83 p. 100 de la population africaine, il n'atteint pas 200 dollars. Il ressort de ce qui précède que les pays africains se distinguent en général par un faible niveau de développement et, d'autre part, le tableau suivant indique que leur évolution récente n'est guère encourageante.

Tableau 2 : Taux d'accroissement du produit intérieur brut par habitant dans les pays d'Afrique en voie de développement, 1960-1966

Taux d'accroissement (moyenne annuelle en pourcentage)	Nombre de pays	Pourcentage de la population de l'Afrique en voie de développement (1966)
Négatif	13	22,0
0 - 0,9	6	17,4
1,0 - 1,9	9	33,1
2,0 - 2,9	5	12,6
3,0 - 3,9	5	12,3
4,0 - 4,9	0	0
5,0 et plus	4	2,6

Source : "La situation économique en Afrique au cours des dernières années" E/CN.14/435, p. 17.

Prédominance du secteur agricole

211. Le secteur agricole occupe encore une place dominante dans l'économie et est caractérisé par une faible productivité. Dans 24 pays africains, la contribution du secteur manufacturier au PIB est encore inférieure à 10 p. 100. L'origine et l'utilisation des ressources existantes dans les pays africains indiquent d'autre part que la consommation privée en absorbe une proportion beaucoup plus importante que dans les économies développées. Il est aussi établi que les pays africains se procurent en général une partie importante de leurs ressources à l'étranger et qu'une proportion correspondante de ces ressources est utilisée pour satisfaire la demande extérieure.

Exiguïté des marchés

212. Les marchés de la plupart des pays africains sont beaucoup plus exigus que ceux des pays industrialisés. Le plus vaste marché de l'Afrique en voie de développement, la RAU, fournit aussi 15 p. 100 de la production africaine totale. En outre, la productivité est d'autant plus faible que les entités politiques sont quantitativement modestes et plus de 30 pays africains comptent moins de 5 millions d'habitants. L'exiguïté des marchés de la plupart

des pays africains porte donc à affirmer que ces Etats seront infiniment plus viables s'ils associent leurs efforts que s'ils tentent de se développer isolément 1/.

PROBLEME DE LA POLITIQUE FISCALE EN AFRIQUE

213. Toutefois, en dépit du faible niveau de développement économique, les gouvernements africains doivent, pour assurer une croissance rapide, soustraire une part importante de leurs ressources à la consommation et au secteur privé et l'investir dans l'infrastructure économique et sociale. Cette tâche est évidemment d'autant plus ardue que les revenus par habitant sont faibles et que la tendance moyenne à la consommation demeure marquée. Dans ces conditions, avant de procéder à une évaluation de la capacité ou du potentiel fiscal, il convient d'arrêter les questions de politique qui exigeraient de sacrifier aux besoins généraux de la croissance économique des principes traditionnellement admis dans les ouvrages économiques consacrés aux problèmes fiscaux.

214. Dans les circonstances propres à l'Afrique, une politique fiscale doit avoir trois objectifs : i) assurer des recettes à l'Etat, c'est-à-dire le faire bénéficier d'un transfert des ressources; ii) encourager le secteur privé à réaliser des investissements productifs; iii) permettre une répartition équitable de la charge fiscale ainsi que des avantages provenant des dépenses publiques, en vue de favoriser au mieux la croissance. Celle-ci étant l'objectif ultime de toute politique économique, c'est en fonction de ses exigences que devront être dosés ces trois aspects de la politique fiscale.

Capacité fiscale

215. Etant donné la situation économique de la plupart des pays africains en voie de développement, il est très difficile de déterminer le plafond de leur capacité fiscale. Théoriquement, la totalité du produit national, au-delà du niveau de subsistance, doit être dirigé sur le secteur public, mais cette centralisation n'est possible que dans une économie planifiée très fortement orientée.

216. La plupart des pays africains en voie de développement ayant des économies "mixtes", c'est-à-dire des économies non soumises au contrôle de l'Etat ni au régime de la libre entreprise, on peut considérer que le plafond économique d'imposition se situe au niveau au-delà duquel la fiscalité risquerait de provoquer une réduction du taux de croissance économique. Il faut toutefois distinguer ce plafond économique du plafond politique qui peut se situer au-dessus ou au-dessous du premier. Dans bien des pays africains en effet, la politique fiscale est soumise à des contraintes d'ordre politique. On ne saurait donc négliger ce facteur lorsque l'on considère la capacité d'imposition.

1/ "La situation économique en Afrique au cours des dernières années", op. cit., chapitre II, "Caractéristiques des économies africaines" et tableau 8.

217. Toutefois, indépendamment de toutes considérations politiques, on peut ramener la capacité fiscale d'un pays à certains critères, compte tenu de son cadre politique et institutionnel. Nous citerons ici quelques-uns des plus importants :

i) Niveau absolu du produit national par habitant. Plus élevé il sera, plus grande sera la capacité du pays à se procurer des recettes fiscales. Ce principe repose sur la notion d'"excédent économique", qui correspond à la portion du produit total dépassant le montant requis pour la subsistance. Cet excédent peut être utilisé pour augmenter la consommation ou les investissements et être réparti entre le secteur public et le secteur privé.

ii) Répartition du produit national. Les classes les plus riches de la société peuvent contribuer plus largement aux recettes fiscales. L'inégalité dans la répartition des revenus qui caractérise la plupart des pays africains est l'indice d'une capacité fiscale importante car une forte proportion des dépenses de consommation est consacrée à des articles de luxe et de prestige.

iii) Moyens institutionnels et économiques pour le recouvrement de l'impôt.

iv) Compétence et intégrité des fonctionnaires.

218. D'après certains économistes, un quart environ du produit national représente la "capacité fiscale optimale", encore que dans la plupart des pays industrialisés les recettes fiscales dépassent ce niveau 1/. Le niveau optimal indiqué par Clark est encore loin d'être atteint par la majorité des pays africains en voie de développement. En outre, quel que soit le rapport moyen entre la capacité fiscale et le PNB, il doit être possible de le relever en augmentant progressivement le produit national. On doit pouvoir atteindre un pourcentage plus élevé grâce à des accroissements marginaux de ce produit.

Effet de la croissance globale sur les projections de recettes

219. Dans un système de développement planifié, certaines modifications de structure se produisent constamment dans l'économie et on peut apprécier assez précisément leurs effets sur les barêmes de l'impôt. Si la croissance globale du PNB se répercute incontestablement sur les recettes fiscales, elle serait cependant à elle seule un étalon insuffisant pour la projection de leur croissance car le taux d'accroissement prévu du PNB dépend lui-même, dans une large mesure, de l'exécution prévue du programme de développement, laquelle dépend à son tour des possibilités de financement. En fait,

1/ Colin Clark, Welfare and Taxation, Oxford, 1959

une analyse des taux de croissance sectoriels et des facteurs qui les modifient serait plus utile pour les projections de recettes que des données sur l'accroissement global du PNB. Grâce à une analyse approfondie de facteurs tels que le volume probable des diverses catégories d'importations ou l'accroissement prévu de la production et de la consommation de biens soumis à des impôts indirects et à l'impôt sur les ventes, l'Etat pourrait non seulement établir des estimations plus exactes de ses recettes futures mais aussi les contrôler plus efficacement en adoptant des mesures appropriées.

220. Il n'est pas douteux qu'une interaction dynamique s'exerce entre l'analyse et la projection des recettes d'une part et l'évolution de leur composition de l'autre. L'analyse des résultats acquis révélant les défauts de la politique et de l'administration ou les possibilités de recettes non exploitées, on peut procéder à des modifications propres à renforcer le système. D'autre part, il faudra tenir compte des réformes envisagées pour établir des projections des recettes futures; si cette précaution est nécessaire même pour des exercices budgétaires relativement courts, elle est cruciale pour la planification du développement 1/.

221. Lorsqu'on établit des projections, il ne faut pas négliger les effets des facteurs suivants sur le volume des recettes ordinaires :

i) Progrès normal de l'efficacité de l'administration fiscale;

ii) Application progressive de nouvelles techniques telles que les systèmes de retenue à la source et la mécanisation, et de programmes de formation de vaste envergure pour les fonctionnaires du fisc;

iii) Expansion du secteur des sociétés;

iv) Extension de l'impôt sur le revenu, sur les ventes et sur le chiffre d'affaires à de plus larges secteurs de l'économie;

v) Perfectionnement des méthodes commerciales;

vi) Modifications importantes du système fiscal résultant de réformes apportées au système lui-même ou de certaines modifications de la structure de l'économie;

vii) Volume des importations et des exportations de diverses catégories et action de facteurs extérieurs tels que les cours du marché mondial;

viii) Accroissement de la production et de la consommation de biens soumis à des impôts indirects et à la taxe sur les ventes;

ix) Encouragements fiscaux prévus par la loi en vue du développement de certaines industries;

1/ Colin Clark, Welfare and Taxation, Oxford, 1959 - paragraphe 9.

x) Modifications de structure prévues en particulier dans le cadre de l'exécution du plan de développement : monétisation progressive de l'économie; remplacement, par suite de l'industrialisation, de certains droits d'importation par des impôts indirects, des impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux, des contributions au titre de la sécurité sociale, des impôts sur les traitements et salaires; expansion de la production et de l'usage de biens de consommation durables, de carburant et d'électricité; mise en culture de nouvelles terres par suite de l'extension de l'irrigation ou d'autres aménagements, etc..

222. En résumé, la prévision des recettes fiscales est incompatible avec une conception statique aussi bien de l'économie que de l'administration fiscale. Un plan bien élaboré doit fournir des données et des indications sur les modifications importantes qu'on peut attendre dans la structure de l'impôt et dans son rendement. Il doit non seulement permettre de déterminer l'ordre de grandeur des recettes pour prévoir raisonnablement les dépenses, mais aussi apporter des données précieuses pour la mise au point d'un programme fiscal à long terme. Les prévisions peuvent mettre en évidence des réductions ou des accroissements insolites de certaines recettes, par suite de modifications dans le champ ou la composition de l'assiette de l'impôt, ou faire apparaître l'effet d'activités nouvelles sur le rôle des contributions.

Estimation des fraudes fiscales

223. Il serait bon de procéder à une estimation du montant des recettes fiscales supplémentaires qu'on pourrait attendre d'une administration plus efficace ou du jeu d'autres facteurs. Une analyse de l'ampleur des fraudes sur les différents impôts serait utile pour mettre en évidence les lacunes administratives et pour distinguer autant que possible, dans les estimations, les recouvrements d'arriérés des recouvrements en cours. L'attention se trouverait ainsi fixée sur les mesures à prendre pour barrer la voie à la fraude. On devra aussi chercher à améliorer le recouvrement de l'impôt en cours, de façon à ne pas laisser l'arriéré se gonfler exagérément.

224. S'il importe de fonder les prévisions de recettes sur des projections de données économiques pertinentes continues dans le plan, il est indispensable de soumettre ces hypothèses à une analyse et à un examen continuels afin de pouvoir procéder sans tarder à toute rectification des prévisions de recettes qu'imposerait une modification des données.

225. Avant d'aborder le problème des prévisions de recettes au titre des principaux impôts, il y a lieu de déterminer les variables économiques qui en modifient l'assiette. Si ces variables sont nombreuses, il faudra isoler les plus significatives et évaluer leurs effets sur l'assiette. Pour établir des projections du champ de l'assiette on ne pourra utiliser aux fins d'analyse que les variables quantifiables.

METHODES DE PREVISION DES RESSOURCES INTERIEURES

226. On admet, dans les ouvrages récents publiés sur l'établissement et l'exécution des budgets dans le cadre de la planification du développement, que la plupart des pays en voie de développement ne font encore qu'une part minime à l'estimation des recettes dans l'établissement du budget 1/. Ce sujet est aussi quelque peu négligé dans les études sur les finances publiques.

227. Les prévisions de recettes annuelles, présentées en même temps que les prévisions de dépenses, ne reposent sur aucune procédure ou méthode d'estimation satisfaisante. Dans la plupart des cas, elles sont fondées sur les tendances passées, notamment sur les recouvrements des années précédentes. On utilise la même méthode grossière pour établir les estimations des recettes qu'on pourrait attendre de la levée de nouveaux impôts ou de modifications de la structure fiscale. Cette méthode ne permet guère d'évaluer que la capacité de recouvrement des services de perception. Elle n'apporte notamment aucune indication sur l'importance des fraudes ou le montant des arriérés cumulés dus à l'Etat. Il convient par conséquent de fonder autant que possible les prévisions de recettes sur les données économiques dont elles dépendent et de mettre au point des méthodes formelles adaptées aux conditions propres à chaque pays et permettant mieux que les pratiques en vigueur de procéder à ce rapprochement. On devra, dans l'ordonnance du budget, faire une place plus grande et prêter plus d'attention à une analyse régulière des prévisions de recettes compte tenu de la conjoncture économique. Assurément, la plupart des pays souffrent encore de l'insuffisance des statistiques et d'un manque d'informations sur les facteurs particuliers agissant sur le rendement de chaque impôt, mais il est malgré tout urgent d'adopter progressivement un système de prévision des recettes plus rationnel qui aurait une application propre dans les opérations de planification et d'établissement des budgets.

Qui doit être chargé de la prévision des recettes ?

228. Il importe que chaque gouvernement décide de la responsabilité fonctionnelle en matière de prévision des recettes. Vaut-il mieux attribuer cette fonction au service des recettes ou à celui du budget ? Quel rôle devra jouer l'organisme de planification à cet égard ? Bien que le service des recettes ou celui du budget puisse avoir un rôle prépondérant en la matière, il est indispensable qu'ils collaborent étroitement avec l'organisme de planification, comme nous l'avons déjà vu dans la partie II relative à l'élaboration du plan annuel et son introduction dans le budget. Chaque gouvernement devra arrêter les modalités de cette coopération en fonction de sa structure administrative.

1/ Voir Introductory note on a méthodology for revenue forecasting in developing countries, document des Nations Unies, IBRW. 1/L.10 du 20 août 1965

229. Cependant, du point de vue de l'efficacité, il s'agit moins de savoir qui doit être chargé des estimations que de faire d'abord de la prévision des recettes une fonction spécialisée. Du fait de la complexité croissante des systèmes fiscaux dans les divers pays et de l'augmentation constante des demandes de crédits, la prévision des recettes devient toujours plus essentielle mais aussi plus délicate. Pour y procéder de façon satisfaisante, on doit sans cesse analyser les techniques et les données économiques qu'on pourrait utiliser pour rendre l'opération plus rationnelle et plus efficace. Il y a lieu d'insister ici sur la nécessité d'une assistance technique dans ce domaine pour les pays africains, afin qu'ils puissent disposer en temps utile d'un personnel local qualifié, connaissant les moyens et les méthodes propres à garantir des prévisions de recettes valables.

230. Une fois les modalités de prévision des recettes bien établies et toute confusion conceptuelle dissipée (voir plus haut), il devient beaucoup plus facile de faire l'estimation des ressources intérieures dont on doit pouvoir disposer pour le développement. On devra évidemment les déterminer en établissant les projections des recettes du gouvernement central et des administrations territoriales, déduction faite des dépenses courantes correspondant à la défense, à la police, à la justice, aux prisons, de toutes autres dépenses d'administration etc. du service de la dette, et des dépenses renouvelables liées à des projets de développement déjà achevés. Lorsque la classification budgétaire fait apparaître une partie des dépenses de développement dans le budget ordinaire, ces dépenses doivent être isolées et déduites des prévisions de dépenses renouvelables non destinées au développement. Lorsqu'on procède à une estimation globale des ressources dont on dispose pour le développement, il convient aussi d'éliminer les virements de crédits entre services de l'Etat puisqu'ils s'annulent automatiquement, figurant sous forme de dépense d'un côté et sous forme de recette de l'autre.

231. Au montant estimatif de l'"épargne publique" ainsi calculé au compte courant, il convient d'ajouter les recettes nettes d'origine non inflationniste du compte capital, telles que petite épargne, autofinancement d'institutions publiques et recouvrement de prêts et autres avances. Si d'autres dettes doivent être acquittées, (remboursement d'emprunts, etc.), il faudra aussi en tenir compte dans le calcul du montant net de l'épargne publique mobilisée pour le développement.

232. L'expression "épargne publique", dans le contexte de la mobilisation des ressources du secteur public, désigne donc le dépassement des recettes d'origine non inflationniste par rapport aux dépenses dites étrangères au développement, par opposition aux dépenses de développement ou dépenses liées au plan 1/.

1/ A propos de la nécessité de définir le concept des dépenses de développement, voir les paragraphes 91 à 94 de la deuxième partie au présent document.

Barème de l'impôt

233. Pour déterminer le barème de l'impôt au départ, faut-il partir d'un chiffre fixé pour les dépenses totales du secteur public (ensemble des dépenses renouvelables et des dépenses liées au plan), ou bien faut-il établir un niveau acceptable de dépenses en fonction d'une estimation raisonnable des recettes fiscales et non fiscales fondée sur les rentrées actuelles ? Après avoir déterminé avec quelque précision les recettes intérieures d'origine non inflationniste et le montant de l'assistance extérieure, on cherchera à analyser les postes résiduels de financement (dispositions fiscales supplémentaires) et la mesure dans laquelle on peut recourir au financement par le déficit. Cette méthode paraît la meilleure car elle n'exige pas la formulation d'hypothèses quant à l'ampleur du programme de développement ou des ressources. On doit s'efforcer d'établir des projections détaillées des recettes en tenant compte de tous les facteurs dont elles subissent l'influence. Mais ces projections seront largement sujettes à caution puisqu'elles seront fondées sur les tendances passées ou sur un taux de croissance supposé, tandis que des projections plus sûres permettraient sans doute au gouvernement d'éviter de faire naître de faux espoirs à propos de projets impossibles à financer, ou de modifier la composition des recettes de façon à en relever le montant. De même, en sous-estimant les recettes prévues (ce qu'ils font parfois délibérément parce qu'ils connaissent les faiblesses de leurs méthodes de projection), les administrateurs du budget risquent de compromettre l'efficacité du programme de développement en imposant la suppression de projets en cours ou envisagés 1/.

Méthodes de prévision des recettes couramment utilisées

234. Quatre grandes catégories de méthodes couramment utilisées dans divers pays pour la prévision des recettes fiscales sont exposées ici à titre d'indication des perfectionnements qui pourraient être apportés aux méthodes en vigueur dans les pays africains. Ces méthodes sont les suivantes :

i) Méthode automatique

On estime arbitrairement les recettes à partir des recouvrements effectués au cours du dernier exercice financier, de la moyenne des recouvrements sur une période de plusieurs exercices consécutifs, ou du taux moyen d'évolution des recettes au cours d'un certain nombre d'années. Cette méthode présente un avantage en ce qu'elle ne permet pas de supposer des falsifications et elle peut donner des résultats satisfaisants en période de stabilité économique. En revanche, ses inconvénients deviennent évidents en période de fluctuation des cours ou de bonds de l'activité économique.

1/ An introductory note on a methodology of revenue forecasting in developing countries, op. cit..

ii) Méthode du jugement empirique

La prévision des recettes effectuée suivant cette méthode se fonde essentiellement sur le jugement personnel de l'estimateur et son exactitude dépend de la sagacité et de l'expérience de celui-ci. Il n'est pas douteux qu'en exerçant son jugement, une personne compétente et expérimentée peut arriver à des résultats assez exacts.

Le principal inconvénient de cette méthode est qu'elle ne repose sur aucune règle formelle, mais essentiellement sur une impression générale du passé et une "perception" intuitive du présent et de l'avenir. Elle est axée sur l'analogie historique, c'est-à-dire sur l'hypothèse selon laquelle le rendement de l'impôt sera le même au cours de deux exercices présentant des conditions analogues. Cependant, on ne dispose d'aucun moyen pour mesurer de façon précise les conditions des périodes comparées. Si l'estimateur interprète mal les indications ou si les similitudes évidentes sont plus que compensées par des différences moins apparentes, il peut être amené à conclure à une analogie qui n'existe pas. On court donc le risque de voir s'infiltrer de graves erreurs de prévision. De plus, cette méthode n'assure aucune continuité dans le processus de prévision puisqu'elle ne peut être transmise par l'estimateur expérimenté à son successeur.

iii) Méthode du jugement conditionné

Cette méthode associe l'intervention du jugement personnel à une analyse méthodique de données sur les tendances économiques et le recouvrement de l'impôt. L'estimateur peut ainsi avoir devant lui sous forme de pourcentages précis les modifications intervenues, en cours ou prévues dans le recouvrement de l'impôt et l'activité économique. Pour étudier les facteurs qui influent sur le volume des recettes, l'estimateur peut se reporter aux statistiques économiques sur le revenu et le produit, à des données sur l'industrie, les récoltes, et la main-d'oeuvre, à l'indice des prix, aux tendances de population, etc.. Pour déterminer les effets de ces facteurs sur les recettes, il pourra analyser les tendances du recouvrement par type d'impôt et par élément d'imposition. Pour établir ses prévisions définitives, il devra se fier à son propre jugement. Un jugement sain étant indispensable pour toute prévision, cette condition se retrouve dans toutes les méthodes. C'est en exerçant son jugement que l'estimateur déterminera le sens de l'évolution et les limites entre lesquelles peuvent se situer ses prévisions.

iv) Méthode d'estimation systématique

C'est là une méthode plus complexe. Les divers instruments utilisés dans la méthode du jugement conditionné sont repris pour la mise au point de techniques formelles qui, appliquées mécaniquement, permettront d'obtenir les prévisions de recettes. Les modes d'utilisation de ces techniques varient selon les pays et les impôts analysés. Les deux techniques principales sont i) l'analyse par corrélation et ii) le sondage par questionnaire. On peut définir l'analyse par corrélation comme la prévision des recettes à partir d'une équation traduisant la relation passée entre l'impôt et une série économique. L'équation fournit automatiquement la prévision de recette, une fois supposée la valeur de la série économique pour les périodes de prévision. La méthode du sondage par questionnaire consiste à demander aux contribuables de comparer les impôts qu'ils auront à payer au montant versé pour l'exercice en cours. On effectue alors la prévision ou multipliant le rendement de l'exercice en cours par le taux d'évolution tiré des résultats de l'enquête.

La mesure dans laquelle ces méthodes mécaniques complexes peuvent être utilisées dépend des données de prévision qu'on possède et de leur exactitude. Aucune méthode de prévision, si logiquement conçue soit-elle, ne saurait donner de bons résultats quand les projections économiques sur lesquelles elle repose font défaut.

Comptes du revenu national et du produit national

235. Les comptes du revenu national et du produit national, qui sont un étalon de l'activité économique, offrent à l'estimateur des recettes fiscales une base de départ utile pour ses prévisions. Le revenu national comprend l'ensemble du revenu du travail et des biens ainsi que le produit national brut, qui représente la production totale mesurée au moyen des ventes aux consommateurs, des ventes à l'Etat, des ventes nettes à l'étranger et des investissements privés bruts. En répartissant entre leurs éléments les suppléments ou les réductions prévus dans les totaux du revenu et du produit, l'estimateur peut s'assurer que ses prévisions partielles ne sont pas incompatibles avec ses projections globales. Le niveau des recettes de l'Etat étant principalement déterminé par ce que la population dépense et par ce qu'elle gagne, les deux agrégats le plus fréquemment utilisés pour la prévision des recettes sont le revenu personnel et le revenu personnel disponible, qui sont les meilleures mesures de l'activité économique et de la capacité économique des individus.

236. Toutefois, comme il n'existe pas de séries fiables à cet égard dans la plupart des pays africains en voie de développement, la méthode complexe ne pourra sans doute pas être utilisée exclusivement pour dégager des prévisions exactes des recettes fiscales. De plus, la principale difficulté lorsque l'on établit des projections de recettes consiste à déterminer dans quelle

mesure les tendances et les relations économiques existantes se maintiendront au cours de la période à venir, et on ne peut guère supposer arbitrairement qu'elles demeureront constantes.

Classification fiscale

237. Pour un exposé du problème et des techniques de l'évaluation du rendement des principaux impôts dans les pays en voie de développement, on se reportera à une étude établie par le Service des questions fiscales et financières du Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies, où les impôts et l'activité économique qui les mesure sont classés dans l'ordre suivant 1/.

EXEMPLE DE CLASSIFICATION FISCALE POUR LA PREVISION DES RECETTES

	Mesure de l'activité économique
A. 1. Impôts sur le revenu	Revenu national
a) Revenu urbain	(Revenu personnel (Revenu urbain
b) Revenu rural	Revenu agricole
2. Impôt sur le revenu des sociétés	(Grandes industries manufacturières (Revenu urbain
B. Taxes sur la production et les dépenses	Produit total
1. Impôts généraux sur les ventes et le chiffre d'affaires	Produit intérieur - exportations plus importations
	Produit intérieur - exportations et céréales comestibles plus importations à l'exclusion des céréales comestibles
2. Impôts sélectifs sur les ventes	Prévisions de la demande de consommation
	Projection des biens et services imposés
3. Droits d'importation i) Spécifiques ii) ad valorem	Importations prévues

1/ Tax Revenue forecasting in developing countries, E/CN.11/BRW.4/L.12.

4. Droits d'exportation i) Spécifiques ii) ad valorem	Exportations prévues
5. Impôts sur le capital Impôt sur la richesse — Droits de succession	Patrimoine total
6. Impôts fonciers	Superficie cultivée totale
Total des impôts	Revenu national Produit total

238. L'étude de l'ONU présente d'autre part trois types de méthodes et de pratiques que les gouvernements adoptent en général pour prévoir leurs recettes fiscales. Ce sont les suivants :

a) La règle de l'avant-dernière année

b) La méthode des moyennes

c) La méthode de l'évaluation directe

239. Les prévisions obtenues à l'aide des deux premières méthodes représentent des extrapolations fondées essentiellement sur les recouvrements des exercices antérieurs et ne tiennent donc pas compte des modifications prévisibles du rendement futur. En revanche, la méthode de l'évaluation directe consiste à prévoir les recettes grâce au rassemblement, à l'analyse et à la projection de données quantitatives concernant des facteurs qui agissent sur les rendements futurs.

239 a. Aux fins de la planification et de la programmation, la dernière méthode est préférable pour les pays en voie de développement. Comme nous l'avons vu plus haut, les recettes fiscales ne doivent pas être conçues dans un cadre économique et administratif statique; il faut au contraire que ce cadre s'adapte aux changements de structure prévisibles ou prévus dans l'économie ou aux réformes possibles et nécessaires de l'administration fiscale.

240. L'étude contient une analyse des problèmes et des méthodes de prévision du rendement pour les principaux impôts dans les pays en voie de développement.

Impôts sur le revenu

240 a. Pour prévoir le rendement de l'impôt sur le revenu, il faut avant tout déterminer le volume et la répartition du revenu personnel ou en établir la projection. Toutefois, il convient de distinguer l'impôt sur le revenu individuel de l'impôt sur le revenu des sociétés pour les raisons suivantes :

i) La structure du taux de l'impôt est différente dans chaque cas : le taux de l'impôt sur le revenu individuel est en général progressif, tandis que l'impôt sur les sociétés est habituellement calculé à un taux uniforme.

ii) L'assiette de l'impôt - revenu personnel dans le cas de l'impôt individuel et revenu de la société dans le cas de l'impôt sur les sociétés - réagit différemment aux mouvements du revenu total.

241. Si l'on possède les données nécessaires, on peut subdiviser l'impôt sur le revenu individuel en a) impôt sur le revenu urbain et sur le revenu rural et b) impôt sur les traitements et salaires et autres. Dans la plupart des pays, l'impôt sur le revenu individuel est évidemment un impôt sur le revenu urbain. Les réactions et le comportement de l'élément traitements et salaires seront différents de ceux des autres composantes du revenu urbain, à savoir le revenu des professions libérales, le revenu des entreprises constituées en sociétés et le revenu provenant des propriétés sous forme de bénéfices, d'intérêts et de loyers.

242. Comme il est difficile, faute de données statistiques complètes, d'estimer le montant total du revenu personnel imposable, l'étude de l'ONU présente deux solutions possibles 1/:

i) On peut calculer le montant total du revenu personnel en déduisant du montant estimatif du revenu national le revenu des facteurs de production n'intéressant pas les ménages, et en ajoutant les transferts courants aux ménages. On obtient ainsi un chiffre estimatif du revenu personnel total et du revenu non personnel imposables. En une deuxième approximation, on pourrait déduire le revenu agricole si, dans les conditions propres à un pays donné, sa contribution à l'impôt sur le revenu personnel était très faible.

ii) On peut aussi utiliser le rapport entre le revenu imposé et le revenu personnel total pour l'année de référence. Une seconde méthode, assez approximative mais en usage, consiste à établir la projection du revenu imposé de l'année de référence à l'aide d'un taux de croissance supposé ou prévu du revenu personnel. Toutefois, l'application de cette formule suppose l'existence de statistiques sur la composition du revenu personnel imposé pour l'année de référence. Or ces statistiques n'existent pas en général sous une forme utilisable car les déclarations d'impôt (qui contiennent les renseignements pertinents) ne sont pas classées à des fins d'analyse et de décision.

1/ Tax revenue forecasting in developing countries, E/CN.11/BRW.4/L.12, paragraphe 19.

243. La méthode la plus simple et la plus facilement applicable consiste à retenir la répartition de l'année de référence en supposant que la position relative des diverses catégories de revenus demeure inchangée. Cependant, on pourrait chercher à améliorer la qualité de la projection en prévoyant approximativement les modifications de la distribution du revenu. Si les données le permettent, on pourra partir de la composition du revenu personnel imposé pour l'année de référence et établir la projection de chaque élément (loyers, intérêts, dividendes, salaires, transferts, etc.) à l'aide des taux d'augmentation que laisse prévoir une analyse de l'activité économique envisagée dans le plan. A partir de la composition prévue du revenu personnel, on peut alors établir, aux fins de l'analyse économique, de nouveaux coefficients pour l'année de projection et en se fondant sur l'année de référence ou sur des données empiriques, il sera possible de déterminer des coefficients de pondération pour chaque type de revenu dans les diverses catégories. Cette manière de procéder ne permet pas toutefois de résoudre la question des nouveaux contribuables, c'est-à-dire de l'augmentation du revenu non imposable et de son débordement sur le revenu imposable. Cet élément devra être évalué séparément et ajouté à la catégorie de revenu appropriée 1/.

Impôt sur le revenu des sociétés

244. L'impôt sur le revenu des sociétés est en général calculé suivant un taux uniforme. La principale difficulté consiste ici à prévoir le montant du revenu en évaluant les activités du secteur de la grande industrie. Le revenu des sociétés subit évidemment l'influence des politiques économiques et financières, notamment de la politique fiscale, de la politique des salaires, de la politique du contrôle des prix des biens intermédiaires et des matières premières, de la politique d'amortissement, ainsi que de la situation de la demande. Pour évaluer le revenu des sociétés, il sera bon de partir de son origine par branche d'industrie car les taux de croissance varieront suivant celles-ci, de même que les bénéfices prévus. Possédant des données sur les prix, la production et l'emploi pour chaque groupe d'industries, on pourra probablement estimer le revenu des différents secteurs. On corrigera ensuite les valeurs obtenues pour tenir compte des provisions pour amortissement, des dépenses commerciales, des encouragements, des dividendes, etc. 2/.

Impôts généraux sur les ventes et le chiffre d'affaires

245. Ces impôts sont prélevés sur le montant brut des ventes des détaillants et des entreprises commerciales diverses, suivant un taux commun, quels que soient les produits ou services vendus. En général, les produits agricoles non transformés, dont les plus importants sont les céréales alimentaires, sont exemptés de cet impôt dans la plupart des pays en voie de développement.

1/ Tax revenue forecasting in developing countries, E/CN.11/BRW.4/L.12, Paragraphe 20

2/ Tax revenue forecasting in developing countries, E/CN.11/BRW.4/L.12, paragraphe 22

De plus, certains d'entre eux exonèrent les matières premières, les produits intermédiaires et les services destinés essentiellement à la production de biens d'équipement. Etant donné la nature de ces impôts - taux uniforme ad valorem - on peut prévoir que leur rendement progressera suivant le même rythme que l'assiette (ventes imposables), lequel sera plus élevé que le taux d'augmentation prévu pour l'ensemble de la production et aussi pour la production à usage intérieur (production locale moins exportations plus importations) 1/.

Impôts sélectifs sur les ventes

246. Il s'agit de droits spécifiques prélevés sur certains produits et services ; ils peuvent être perçus auprès du producteur (impôts indirects sur les biens manufacturés), du détaillant ou du distributeur intermédiaire. Ils sont calculés sur le volume ou sur la valeur des produits ou des services imposés. Comme dans le cas des impôts généraux sur les ventes et le chiffre d'affaires, les produits agricoles non transformés sont en général exonérés.

247. Du fait du caractère spécifique de ces droits, leur rendement, contrairement à celui de l'impôt général sur les ventes et le chiffre d'affaires qui est fonction du taux d'augmentation global de l'impôt sur les biens et services, dépend du taux individuel d'imposition de ces biens et services.

248. Les taux prévus d'augmentation des ventes des produits assujettis à des impôts sélectifs sur les ventes ou à des impôts indirects ne permettront d'évaluer l'augmentation du rendement des droits ad valorem, qui suivra celle du volume des ventes, que si les prix restent inchangés, tandis que pour les impôts fondés sur le volume des ventes, le rendement variera uniquement en proportion directe de celui-ci. Par conséquent, pour prévoir le mouvement des recettes provenant des droits ad valorem, on doit connaître non seulement les variations de la production réelle des biens imposés mais aussi celles de leur prix.

249. En règle générale, les données relatives aux prévisions de la demande de consommation (dont on ne dispose que dans de rares cas) et les projections par produits établies pour les besoins du plan ne sont pas directement utilisables pour la prévision des recettes. Même dans les pays où il existe des données de base sur un grand nombre de produits, celles-ci sont en général, pour des raisons d'ordre pratique, groupées par industries sans qu'aucune distinction soit établie entre les biens et les services imposés et non imposés. Il faut donc alors analyser les données de base du plan pour isoler, dans chaque groupe, les biens et services imposés de ceux qui ne le sont pas afin de pouvoir prévoir la croissance des premiers 2/.

1/ Tax Revenue forecasting in developing countries, E/CN.11/BRW.4/L.12, paragraphes 26-27.

2/ Tax Revenue forecasting in developing countries, E/CN.11/BRW.4/L.12, paragraphes 28-31.

250. Les plans de développement de la plupart des pays africains ne contiennent pas de données sur les taux de croissance des produits, individuellement ni même par groupes. Faute de ces renseignements, il convient, pour les prévisions, de procéder à des projections distinctes de la demande pour chaque produit imposé. En pratique, leur nombre est du reste très réduit : produits à base de tabac, boissons alcoolisées, sucre, ciment, textiles, produits pétroliers, huiles végétales, etc..

Monopoles fiscaux

251. Certains pays recourent aux monopoles pour se procurer des recettes : production et vente de sel, d'allumettes, de tabac, d'alcools, etc. les prix imposés par ces monopoles fiscaux sont généralement déterminés conformément aux décisions budgétaires du gouvernement et leurs excédents ou bénéfices sont assimilables à un impôt sur la production et les dépenses. Les difficultés et les moyens de prévision sont fondamentalement les mêmes pour les excédents des monopoles fiscaux que pour les impôts sélectifs sur les ventes.

Impôts sur le commerce extérieur

252. Pour prévoir le rendement de ces impôts, on ne peut se fier ni aux recouvrements passés ni aux projections du revenu national ou de la production totale. Les seules informations valables portent sur les exportations et les importations futures.

253. En ce qui concerne les exportations, le plan contient en général des détails sur les divers produits assujettis à des droits et il n'y a donc pas de difficultés particulières. En revanche, pour les importations, il fournit rarement des renseignements, surtout sur les biens présentant un intérêt du point de vue des recettes.

254. A défaut de renseignements détaillés sur les importations imposables on peut utiliser comme base d'estimation, les grandes catégories adoptées pour les projections (biens d'équipement, matières premières, biens intermédiaires et biens de consommation). On pourra, par exemple, calculer le rendement à l'aide du taux moyen de l'impôt applicable au groupe 1/.

255. Outre la méthode ci-dessus recommandée dans l'étude de l'ONU, on peut aussi utiliser celle qui consiste à fonder les prévisions sur l'incidence moyenne des droits par catégories de financement des importations : aide au titre d'un projet, subventions pour certains produits, paiements en espèces, etc..

1/ Tax Revenue forecasting in developing countries, E/CN.11/BRW.4/L.12, paragraphes 38-41.

Offices de commercialisation

256. Certains pays utilisent des offices de commercialisation pour la vente à l'étranger des produits agricoles. Ces offices ont pour fonction de contribuer à stabiliser le revenu des producteurs locaux. Il se peut qu'ils suffisent juste à leurs besoins d'une année à l'autre, mais il arrive aussi qu'ils enregistrent des excédents ou des déficits considérables par suite de différences entre les cours en vigueur sur le marché mondial et les prix payés aux producteurs locaux. Lorsque des droits sont prélevés sur les produits exportés et vendus à l'étranger par l'office, la prévision des recettes soulève les mêmes difficultés et exige les mêmes méthodes que dans le cas des droits généraux d'exportation. Cependant, pour prévoir le volume des excédents des offices de commercialisation, en sus des exportations projetées, il faut procéder à une estimation des prix payés aux producteurs locaux 1/.

Impôts fonciers

257. Ils comprennent toutes les taxes (autres que l'impôt général sur le revenu et les droits de succession) imposées sur la propriété et l'usage des terres agricoles ainsi que les taxes sur les produits commercialisés, à l'exclusion des droits d'exportation. Des impôts fonciers sont calculés sur des bases diverses. Cependant, aux fins de prévision, on peut les diviser en deux groupes principaux :

a) impôts sur la valeur locative annuelle ou sur le capital valeur et

b) impôts sur les produits commercialisés.

258. Les taxes imposées sur le capital valeur ou la valeur locative représentent des droits ad valorem et leur rendement doit en principe varier en proportion de leur assiette (valeur locative annuelle ou capital valeur). Cependant, le produit de ces impôts, tels qu'ils sont administrés, ne réagit que très peu aux modifications de l'assiette par suite de l'espacement considérable des périodes d'imposition. En pratique, il s'agit de charges fixes sur les terres en culture, totalement indépendantes de l'évolution des cours ou de la productivité agricole. Les taxes imposées sur la production brute et recouvrées en nature diffèrent considérablement à maints égards des impôts sur la valeur locative ou le capital valeur. Toutefois, du point de vue des prévisions, elles leur sont analogues puisqu'elles restent fixes d'une période d'imposition à l'autre 2/.

259. Il ressort de ce qui précède qu'une prévision détaillée des recettes doit se fonder sur des statistiques mombreuses et complètes de la production,

---

1/ Tax Revenue forecasting in developing countries, E/CN.11/BRW.4/L.12, paragraphe 42.

2/ Tax Revenue forecasting in developing countries, E/CN.11/BRW.4/L.12, paragraphes 45-49.

de la consommation, du revenu et des mouvements de fonds. Dans la plupart des pays africains en voie de développement ces statistiques sont non seulement incomplètes mais aussi souvent inexactes. Dans ces conditions, il est parfois nécessaire, pour prévoir les recettes de faire porter l'analyse sur des approximations circonstanciées et sur une estimation indirecte des résultats de diverses mesures d'orientation. Cette forme d'analyse est malgré tout préférable à une méthode fondée essentiellement ou exclusivement sur des données empiriques et la projection dans l'avenir des hypothèses sur lesquelles elles reposent.

NECESSITE D'UNE REFORME FISCALE

260. Les structures fiscales actuelles de la plupart des pays africains en voie de développement sont incompatibles avec leurs objectifs et leurs possibilités de développement. La nécessité d'une réforme est donc évidente. Comme nous l'avons vu plus haut, et pour reprendre les termes d'une note sur la planification de la réforme fiscale présentée par le Secrétaire général à la quarante-troisième session du Conseil économique et social, "une structure fiscale adéquate n'est pas seulement une condition préalable au développement économique, mais aussi un aspect du processus de développement lui-même".

261. "Il existe entre les changements qu'il est nécessaire d'apporter à la structure fiscale et les modifications de la structure une interaction permanente, une relation dynamique qui rend indispensable d'envisager la réforme fiscale comme une tâche continue à ne jamais perdre de vue. Une administration fiscale efficace étant la condition essentielle d'une mise en oeuvre fructueuse de la réforme fiscale, des améliorations dans ce domaine doivent également être prévues et introduites en même temps que les transformations matérielles correspondantes de la structure fiscale" 1/.

262. Dans cette même note, le Secrétaire général propose, pour la planification des réformes fiscales, le cadre suivant.

263. "Quatre grands problèmes connexes déterminent le cadre de base de la planification des réformes fiscales. Ces problèmes consistent à évaluer les résultats d'une politique fiscale, à fixer les objectifs de la réforme fiscale et à déterminer les modifications particulières qu'il faut introduire dans l'administration et le système fiscaux pour atteindre ces objectifs.

1) Un plan de développement implique toujours un effort fiscal d'ensemble. Au premier stade, il faut déterminer le niveau total de l'effort fiscal nécessaire - ou les recettes potentielles que l'on est raisonnablement en droit d'attendre sur une période donnée.

1/ "Financement du développement économique - Planification de la réforme fiscale - Note du secrétaire général" E/4366, 22 mai 1967.

2) Etant donné l'état actuel du développement économique du pays, il faut au deuxième stade évaluer la qualité de la structure de ses recettes, c'est-à-dire la composition de son système fiscal suivant les grands types d'impôts.

3) En prévision du développement et des transformations économiques il faut, au troisième stade, déterminer ce qu'il y a lieu de faire pour adapter la structure fiscale aux besoins changeants de l'économie et pour lui permettre en même temps de contribuer aux transformations économiques prévues dans le plan.

4) Il faut enfin aborder le problème spécifique qui consiste à évaluer la structure et le rôle de certains impôts déterminés, et à prévoir les mesures successives qu'il faut prendre pour rendre ces impôts, sur le plan matériel et sur le plan administratif, plus adéquats et mieux adaptés à l'économie en transformation" 1/.

264. Il faut espérer qu'un nombre croissant de pays africains procéderont, au cours de la deuxième Décennie du développement, à l'adoption d'une méthode intégrée pour planifier leur réforme fiscale, afin que la structure fiscale et les résultats qu'elle permet d'obtenir soient harmonisés au maximum avec la situation économique en transformation. Comme l'a dit le Secrétaire général, "il est indispensable d'institutionnaliser la planification de la réforme fiscale pour faire en sorte que la structure fiscale soit et demeure adaptée au plan de développement et à son exécution. Si l'on envisage l'imposition sous un angle systématique plutôt que cas par cas, on pourra constamment en suivre le fonctionnement et prendre les mesures correctives nécessaires" 2/.

PRESENTATION DES PREVISIONS DE RECETTES DANS LE BUDGET

265. Avant de conclure, il paraît opportun d'insister sur la nécessité d'une bonne présentation des prévisions de recettes dans le budget ou dans ses documents annexes, car une présentation améliorée des données fiscales est une condition sine qua non de l'adoption de techniques perfectionnées de prévision.

266. Au titre des recettes, le budget devra contenir une explication des méthodes de prévision et des hypothèses sur lesquelles elles reposent. Il devra aussi, dans la mesure du possible, présenter en détail, sous forme de tableaux, les prévisions de recettes pour la prochaine période budgétaire et pour le dernier exercice financier précédant celui auquel le projet de budget se rapporte. Il serait très utile que les tableaux contiennent un relevé détaillé des recettes totales pour un certain nombre d'exercices écoulés.

1/ "Financement du développement économique - Planification de la réforme fiscale - Note du Secrétaire général", E/4366, paragraphe 7.

2/ Ibid., paragraphe 23.

267. Le plan financier de l'Etat devrait aussi présenter en détail les prévisions de recettes, qui devront faire l'objet d'une analyse régulière. D'autre part, il conviendrait d'y inclure un aperçu des perspectives économiques assorti des statistiques pertinentes, ainsi qu'un exposé des facteurs particuliers agissant sur le rendement de chaque impôt. On devrait également ajouter quelques observations sur les techniques utilisées pour les prévisions.

268. En mettant ainsi l'accent sur les prévisions de recettes dans le plan et dans le budget on franchira notamment une nouvelle étape sur la voie de l'harmonisation des budgets et des plans.

PREVISION DES DEPENSES NON DESTINEES AU DEVELOPPEMENT

269. Il est aussi important, pour l'effort de mobilisation des ressources, de prévoir raisonnablement les dépenses publiques que les recettes puisqu'elles agissent sur la situation nette des crédits. Les prévisions des dépenses de développement ont leur place dans le plan économique national, mais il convient d'établir également des prévisions détaillées des dépenses périodiques après une analyse approfondie effectuée au titre de l'étude des modalités de financement du plan. On devra se garder tout autant de surestimer que de sous-estimer ces dépenses.

270. Pour l'établissement de ces prévisions les services de l'Etat devront être regroupés autant que possible suivant des catégories homogènes de fonctions, de façon qu'on puisse former et appliquer certaines normes pratiques pour estimer l'augmentation de leurs dépenses.

271. Il importe, lorsqu'on établit le budget annuel, d'aligner strictement l'accroissement global admissible des dépenses publiques sur l'augmentation réelle des recettes totales. Au-delà de cette limite, toute décision devra être prise à l'échelon le plus élevé de sorte que le supplément de dépenses envisagé soit compensé par un apport correspondant de recettes grâce à des mesures fiscales ou par d'autres moyens.

HARMONISATION DES BUDGETS ET DES PLANS

Partie IV. SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Elaboration et approbation des projets

272. Il est extrêmement utile pour établir un programme d'investissement ou de développement qui doit apparaître dans le budget, de disposer d'un choix suffisamment large de projets dûment examinés et approuvés. Cependant, dans la plupart des pays africains en voie de développement, les projets sont inclus dans le plan et aussi dans le budget sans que des études, des examens et des analyses convenables leur aient été consacrés. C'est là une grave lacune du point de vue de l'harmonisation des budgets et des plans car les diverses possibilités d'investissement ne sont pas suffisamment analysées ni situées dans le cadre général de l'économie.

273. Pour que les projets puissent être convenablement élaborés au départ, conformément aux normes économiques, financières et techniques requises, les fonctionnaires des services de planification, des services financiers et des services spécialisés devront collaborer étroitement.

274. L'élaboration de projets de développement doit constituer un processus ininterrompu et non pas être seulement entreprise quand l'établissement du budget l'exige.

274 a. Il serait extrêmement utile que les projets soient présentés suivant un modèle normalisé qui pourrait être mis au point par chaque pays suivant ses besoins propres (on trouvera un modèle de ce genre à la première partie de la présente étude). Ces projets pro forma doivent contenir des renseignements complets sur les caractéristiques, l'objet et les avantages, ainsi que des détails sur le coût, les frais d'exploitation et leurs éléments, et l'étalement annuel des dépenses prévues.

275. Des commissions d'examen des projets pourraient être constituées à l'échelon central et au niveau des collectivités pour assurer un examen complet et rapide des projets et pour les approuver. On devra toujours respecter le principe fondamental suivant lequel les projets doivent être examinés ensemble et simultanément par tous les organismes plutôt que successivement par chacun d'eux.

276. La liste des projets approuvés doit être communiquée périodiquement à tous les intéressés par l'organisme de planification. Les projets approuvés viendront à l'appui des allocations sectorielles du plan. On devra mettre à jour régulièrement la liste des projets sanctionnés. D'autre part, une liste de tous les projets inclus dans le plan devra être dressée par secteurs et diffusée en même temps que le document du plan. Dans les cas où le plan ne prévoit que des allocations forfaitaires, on indiquera pourquoi il n'y a pas de projets approuvés et à quel stade en est l'approbation.

277. Il importe tout particulièrement de définir clairement la responsabilité fonctionnelle de l'organisme de planification. Etant donné le rôle essentiel qu'il joue dans le développement économique, il doit occuper une position stratégique dans la structure gouvernementale de façon à pouvoir diriger et orienter effectivement l'effort de développement dans la direction voulue, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Il doit constituer non seulement un instrument d'élaboration mais aussi un organe de contrôle et être chargé de surveiller l'exécution du plan.

Elaboration du plan annuel et son introduction dans le budget

278. Dans la plupart des pays africains en voie de développement, les ressources effectivement disponibles sont très différentes de celles qui sont indiquées dans le plan. Il paraît donc nécessaire, avant d'établir le budget annuel, de procéder à l'élaboration d'un plan annuel qui permettrait d'arrêter une politique fiscale et monétaire judicieuse adaptée à l'évolution de la situation économique.

279. Le calendrier d'élaboration du plan annuel doit coïncider avec celui de l'établissement du budget annuel.

280. Les besoins en devises liés aux objectifs de développement fixés pour l'année dans le secteur public et le secteur privé devront être précisés dans le plan annuel avec autant de détails et d'exactitude que possible. Parallèlement, il conviendra d'indiquer les recettes qu'on peut attendre des diverses sources intérieures et étrangères.

281. Dans le cadre de l'"économie mixte" propre à la plupart des pays africains en voie de développement, le secteur public est appelé à jouer un rôle vital dans le développement. Il doit non seulement fournir l'infrastructure économique et sociale de base, mais aussi mettre au point les politiques et les instruments nécessaires pour la mobilisation de l'épargne dans le secteur public et dans le secteur privé et son utilisation pour les investissements productifs. En tant que telles, les politiques financières doivent viser à assurer une répartition équitable et judicieuse des ressources entre des postes concurrents et à favoriser l'exécution des programmes de développement approuvés.

282. Les modalités et les calendriers établis pour l'élaboration et l'approbation du plan et du budget doivent être convenablement synchronisés dans le cadre des procédures en vigueur pour l'établissement et la mise au point finale du budget.

283. Les pays africains se conforment à trois exercices financiers différents, si bien qu'il est impossible d'uniformiser les modalités et les calendriers. On a en conséquence proposé dans la partie II de la présente étude, pour l'élaboration du budget et du programme de développement annuel, des modèles de calendriers correspondant aux trois types d'exercices financiers adoptés par les pays.

283 a. Les principales étapes de ces calendriers doivent être fixées par des directives gouvernementales auxquelles tous les intéressés devront se conformer. L'établissement et l'adoption d'un calendrier précis permettront d'achever à temps le programme de développement et de l'introduire dans le budget; elles faciliteront ainsi grandement l'harmonisation des budgets et des plans.

284. Tous les services officiels doivent procéder continuellement à l'établissement du budget. Dans le cas du budget de développement en particulier, les étapes préliminaires de l'élaboration des projets, de leur examen et de leur approbation par les autorités compétentes devront être franchies avant que ces projets soient intégrés au programme de développement.

284 a. Les prévisions des dépenses renouvelables devront de préférence être réparties entre deux catégories : i) les frais d'établissement permanents et les dépenses fixes et variables; ii) les frais d'établissement temporaires et les dépenses nouvelles.

285. Il serait souhaitable que chaque gouvernement définisse ce qu'il entend par dépenses de développement. On pourrait ainsi parvenir à la discipline, à l'uniformité, à la clarté et à la précision souhaitées pour la présentation des demandes de crédits dans le plan et dans le programme de développement et par conséquent dissiper la confusion constatée dans certains pays à propos de ce qu'il convient d'inclure dans le plan. De plus, il serait plus facile de traduire le concept dans les termes de la classification budgétaire et comptable.

Mobilisation des ressources intérieures et méthodes de prévision des recettes

286. L'ampleur du programme de développement doit être déterminée en fonction du volume probable des ressources intérieures et étrangères.

287. La principale source de financement pour le plan de développement doit être constituée par l'épargne nationale. Le faible niveau de développement atteint par les pays africains au cours de la dernière décennie est symptomatique de l'absence d'efforts concertés en faveur de la mobilisation des ressources intérieures. Ces pays n'ont guère cherché à améliorer les méthodes de prévision des recettes et ils doivent s'adonner sans réserve à cette tâche, ainsi qu'à la mobilisation de leurs ressources, pour donner vie au principe de l'autonomie.

287 a. Les modes de financement en application dans certains pays africains mettent en évidence les problèmes suivants :

i) Des déficits budgétaires chroniques sont causés par l'accroissement des dépenses d'administration et on n'a pas élaboré de politiques tendant à augmenter les recettes ordinaires;

ii) Les rapports entre les recettes fiscales et le PNB sont souvent faibles et doivent être relevés grâce à une modification de structure de l'organisation et de la gestion fiscales;

iii) Les politiques commandant les dépenses de développement ne reposent pas sur l'existence effective des ressources intérieures ou étrangères nécessaires, si bien que des déficits doivent être couverts à l'aide d'emprunts ou de ressources de trésorerie;

iv) La dette publique augmente rapidement et on n'a jamais cherché à introduire un élément de sélectivité dans l'usage des fonds d'emprunt non plus qu'à dégager des ressources intérieures supplémentaires destinées à compenser l'alourdissement du service de la dette;

v) Dans la plupart des pays, le plan n'est qu'une liste de projets et ne précise pas suffisamment les politiques à mettre en oeuvre pour son exécution;

vi) Depuis l'indépendance, la plupart des investissements ont été concentrés dans les secteurs social et administratif, si bien que les dépenses de fonctionnement et les engagements renouvelables ont augmenté démesurément par rapport aux ressources ordinaires.

288. Il importe de dissiper toute confusion au sujet de la notion d'"épargne publique". Normalement, cette expression désigne le dépassement du revenu brut du secteur public (recettes fiscales et non fiscales constituant les bénéfices bruts avant déduction des frais d'amortissement des entreprises publiques) par rapport aux dépenses publiques non destinées au développement ou dépenses de "consommation". Lorsque la classification budgétaire fait apparaître une partie des dépenses de développement dans le budget ordinaire, ces dépenses doivent être isolées et déduites des prévisions de dépenses renouvelables non destinées au développement. Dans le calcul des ressources globales de développement, on devra aussi négliger les transferts entre les divers échelons du gouvernement (central, provincial, local, etc.) car ils s'annulent réciproquement, figurant sous forme de recettes dans un cas et de dépenses dans l'autre. Par conséquent, dans le contexte de la mobilisation des ressources dans le secteur public, l'"épargne publique" doit être entendue comme le dépassement des recettes non inflationnistes par rapport aux dépenses dites étrangères au développement, par opposition aux dépenses du plan.

289. Dans les conditions actuelles, les recettes fiscales des pays africains proviennent essentiellement des droits de douane, en particulier des droits d'importation qui sont liés au volume et à la nature des échanges extérieurs. Cette composition des recettes doit être progressivement modifiée de façon que l'importance des droits de douane soit réduite et qu'un élément d'élasticité intervienne dans le système fiscal.

290. Les pays africains devraient, au cours des années à venir, pouvoir compter sur un accroissement sensible de leurs recettes par suite de la croissance normale des économies, du perfectionnement de l'administration fiscale et surtout des effets bénéfiques engendrés par l'exécution du programme de développement. Il faudra renforcer la fiscalité pour augmenter les recettes, non seulement parce que les recettes fiscales représentent la principale contribution à l'ensemble des recettes ordinaires mais aussi à cause des avantages que la fiscalité présente du point de vue de la souplesse et de l'efficacité en tant que moyen de contrôle.

291. Quel que soit le rapport moyen entre les recettes fiscales et le PNB, il doit être possible de le relever progressivement grâce à un accroissement du produit national. On doit pouvoir atteindre des pourcentages plus élevés grâce à des augmentations minimes de ce produit.

292. La prévision des recettes fiscales ne doit pas être conçue dans un cadre économique et administratif rigide. Un bon plan doit pouvoir fournir des données et des indications sur les modifications importantes que l'on peut prévoir dans la structure et le rendement de l'impôt.

293. Des estimations des recettes supplémentaires que l'on pourrait attendre d'une meilleure administration de l'impôt et du jeu d'autres facteurs, pourraient se dégager des indications quant à l'ampleur de l'évasion fiscale. On devra autant que possible, dans la prévision des recouvrements, distinguer les arriérés de la dette en cours. On fixerait ainsi l'attention sur les mesures à prendre pour barrer la route à la fraude.

294. Il importe de déterminer, au sein de chaque gouvernement, la responsabilité fonctionnelle en ce qui concerne la prévision des recettes. L'office des recettes ou le bureau du budget peut avoir un rôle prépondérant à jouer à cet égard, mais ils doivent l'un et l'autre agir en coopération étroite avec l'organisme de planification.

295. Les pays africains ont besoin d'urgence d'un supplément d'assistance technique spécialisée pour mettre au point des méthodes de prévision des recettes et pour pouvoir exploiter plus complètement leur potentiel fiscal.

296. Les comptes du revenu national et du produit national, qui mesurent l'activité économique, fournissent à l'estimateur des recettes fiscales un point de départ utile pour une évaluation d'ensemble de la situation. Cependant, le niveau des recettes étant principalement déterminé par ce que la population dépense et par ce qu'elle gagne, les deux agrégats le plus fréquemment utilisés pour la prévision des recettes sont le revenu personnel et le revenu personnel disponible, qui sont les meilleures mesures de l'activité économique et de la capacité économique des individus. D'autre part, une prévision détaillée des recettes doit reposer sur des statistiques nombreuses et complètes sur la production, la consommation et les mouvements de fonds. Toutefois, comme la plupart des pays africains ne possèdent pas de séries statistiques fiables à cet égard, il serait probablement impossible

d'utiliser uniquement des méthodes complexes pour prévoir avec exactitude les recettes fiscales. En associant un jugement personnel fondé sur les tendances des recouvrements antérieurs à une analyse méthodique de données relatives aux tendances économiques, en particulier aux comptes du revenu national et du produit national, à l'industrie et aux récoltes, à la main-d'oeuvre, aux indices des prix, aux importations et aux exportations, à l'accroissement de la population, etc., on disposera d'indications utiles pour faire la projection des recettes par grandes catégories.

297. La structure fiscale en place dans la plupart des pays africains en voie de développement étant inadaptée à leurs objectifs et à leurs possibilités de développement, la nécessité d'une réforme est évidente. La planification de la réforme fiscale suppose une analyse et un examen des principaux point suivants :

a) Importance de l'effort fiscal d'ensemble - ou chiffre des recettes sur lequel on peut raisonnablement compter - au cours de la période du plan;

b) Qualité de la structure des recettes, c'est-à-dire composition du système fiscal suivant les principaux types d'impôts;

c) Mesures à prendre pour adapter la structure fiscale aux besoins variables de l'économie;

d) Analyse des fonctions et de la structure des divers impôts et élaboration des mesures successives à prendre pour en améliorer le contenu et l'administration et mieux les adapter à l'évolution de l'économie.

298. La plupart des pays africains doivent aussi, de toute urgence, améliorer la présentation des données fiscales. Au titre des recettes, le budget doit présenter un exposé des méthodes utilisées pour les prévisions et des hypothèses sur lesquelles elles reposent. Des prévisions de recettes détaillées doivent aussi figurer dans le plan financier.

299. La prévision des dépenses non destinées au développement fait partie intégrante du processus de prévision des recettes. Pour les établir, on devra dans toute la mesure du possible regrouper les services publics suivant des catégories homogènes de fonctions, de façon à pouvoir former et appliquer certaines normes pratiques pour évaluer l'augmentation de leurs dépenses.

- - - - -